

För kännedom:

Kommunfullmäktige
Kommunstyrelsen
Partiernas gruppledare

Till:

Samhällsbyggnadsnämnden

Granskning av bygglovsprocessen

På vårt uppdrag har KPMG översiktligt genomfört en granskning om kommunens rutiner kring bygglov bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Uppdraget ingick i revisionsplanen för år 2019.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att samhällsbyggnadsnämnden inte fullt ut säkerställer att bygglovsprocessen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt eftersom plan- och bygglag (PBL) inte efterlevs fullt ut.

I syfte att säkerställa likabedömning, kvalitets- och rättssäkerheten anser vi att bygglovsprocessen kan utvecklas ytterligare exempelvis genom att arbeta ihop handläggningen och involvera fler handläggare.

För att medarbetare ska kunna finna vägledning i form av exempelvis lagar, styrande- och stödjande dokument i de olika delarna i bygglovsprocessen anser vi att det finns behov av att säkerställa att samtliga delar i bygglovsprocessen är uppdaterade med tillämpbara styrande- och stödjande dokument. Detta är viktigt inte minst med tanke på att personal slutar och det kommer in nya medarbetare.

I ärendehanteringssystemet för bygglov ligger ett antal ärenden som inte är aktuella öppna. Utifrån bland annat att uttag av statistik, beräkning av ärenden etc. kan bli miss-visande anser vi att dessa bör avskrivas/avvisas.

Det genomförs ingen explicit uppföljning av beslutade bygglov. Vi anser att uppföljning av bygglovsprocessen är viktigt utifrån perspektiven likabehandling, rättssäkerhet och kvalitetssäkring. Ett exempel på uppföljning är om handläggning av bygglovsärenden håller sig inom stipulerad tidsram.


I beslut om bygglov saknas redovisning hur avgiften fastställts samt motivering till det fattade beslutet vilket enligt PBL ska framgå av lovbeslut.


Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att;

- utveckla bygglovsprocessen i syfte att säkerställa likabedömning, kvalitets- och rättssäkerheten ytterligare.
- säkerställa att samtliga delar i bygglovsprocessen är uppdaterade med tillämpbara styrande- och stödjande dokument.
- säkerställa att det i ärendehanteringssystemet endast finns aktuella ärenden öppna.
- följa upp ett antal bygglovsärenden för att säkerställa likabehandling, rättssäkerhet och kvalitetssäkring av bygglov.
- säkerställa att PBL efterlevs.

Revisorerna överlämnar härmed revisionsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från kommunstyrelsen och samtliga nämnder önskas senast den 30 april 2020.

För Piteå kommuns revisorer


Anders Berg
Ordförande


Gunnar Plym Forshell
Revisor



Granskning av bygglovspro- cessen

Rapport

Piteå kommun

KPMG AB

2020-03-03

Antal sidor 22

Antal bilagor 1



Piteå kommun
Granskning av bygglovsprocessen

2020-03-03

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Organisation	4
3.2	Styrande- och stödjande dokument	5
3.3	Bygglovsprocessen	7
3.4	Avsaknad av bygglov	12
3.5	Stickprovskontroll av bygglovshandlingar	13
4	Slutsats och rekommendationer	16
4.1	Rekommendationer	19
	Bilaga A	21

1 Sammanfattning

Vi har av Piteå kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska om kommunens rutiner kring bygglov bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet är att granska på vilket sätt samhällsbyggnadsnämnden tillser att bygglovsprocessen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att samhällsbyggnadsnämnden inte fullt ut säkerställer att bygglovsprocessen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt eftersom plan- och bygglag (PBL) inte efterlevs fullt ut.

I syfte att säkerställa likabedömning, kvalitets- och rättssäkerheten anser vi att bygglovsprocessen kan utvecklas ytterligare exempelvis genom att arbeta ihop handläggningen och involvera fler handläggare.

För att medarbetare ska kunna finna vägledning i form av exempelvis lagar, styrande- och stödjande dokument i de olika delarna i bygglovsprocessen anser vi att det finns behov av att säkerställa att samtliga delar i bygglovsprocessen är uppdaterade med tillämpliga styrande- och stödjande dokument. Detta är viktigt inte minst med tanke på att personal slutar och det kommer in nya medarbetare.

I ärendehanteringssystemet för bygglov ligger ett antal ärenden som inte är aktuella öppna. Utifrån bland annat att uttag av statistik, beräkning av ärenden etc. kan bli missvisande anser vi att dessa bör avskrivas/avvisas.

Det genomförs ingen explicit uppföljning av beslutade bygglov. Vi anser att uppföljning av bygglovsprocessen är viktigt utifrån perspektiven likabehandling, rättssäkerhet och kvalitetssäkring. Ett exempel på uppföljning är om handläggning av bygglovsärenden håller sig inom stipulerad tidsram.

I beslut om bygglov saknas redovisning hur avgiften fastställts samt motivering till det fattade beslutet vilket enligt PBL ska framgå av lovbeslut.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att;

- utveckla bygglovsprocessen i syfte att säkerställa likabedömning, kvalitets- och rättssäkerheten ytterligare.
- säkerställa att samtliga delar i bygglovsprocessen är uppdaterade med tillämpliga styrande- och stödjande dokument.
- säkerställa att det i ärendehanteringssystemet endast finns aktuella ärenden öppna.
- följa upp ett antal bygglovsärenden för att säkerställa likabehandling, rättssäkerhet och kvalitetssäkring av bygglov.
- säkerställa att PBL efterlevs.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Piteå kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska om kommunens rutiner kring bygglov, att de bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Bygglov krävs, med vissa undantag, för att uppföra nya byggnader, göra tillbyggnader eller ändra en byggnads ändamål. Plan- och bygglovslagen (PBL) ställer bland annat krav på kommunens effektivitet i samband med handläggning av bygglovsärenden. Kommunens roll avseende tillsyn och kontroll under byggprocessen har förtydligats i plan- och bygglagen.

Bygglovsprocessen är ett område där enskilda kommuninvånare samt aktörer och intressenter inom det lokala näringslivet möter den kommunala förvaltningen i frågor av teknisk-juridisk natur som kan vara svåra att hantera. Dessa processer är av stor betydelse bland annat när det gäller kommunens fortsatta utveckling och expansion.

Samhällsbyggnadsnämnden har i uppgift att fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet. Nämnden beslutar bland annat om bygglov utifrån plan- och bygglagen (PBL), gällande detaljplaner, områdesbestämmelser och översiktsplan. En ändamålsenlig bygglovsprocess är av stor vikt för att upprätthålla medborgarnas förtroende.

Med anledning av ovanstående har kommunens revisorer dragit slutsatsen i sin riskanalys att bygglovsprocessen är ett angeläget område för fördjupad granskning.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen har syftat till att granska på vilket sätt samhällsbyggnadsnämnden tillser att bygglovsprocessen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Hur är bygglovsprocessen organiserad?
- Vilka rutiner och riktlinjer finns? Efterlevs dessa?
- Hur ser delegationsordningen ut och varför ser delegationsordningen ut som den gör idag?
- Hur hanteras avvikelser från detaljplaner?
- Innehåller beslut om bygglov den information som är föreskriven enligt PBL?
- Handläggs ärenden inom tio veckor i enlighet med PBL?
- Sker uppföljning av beslutade bygglov?
- Antal överprövningar? Utfall?
- Hur hanteras byggnader som uppförts olovligt utan bygglov?

Granskningen avgränsas till att omfatta perioden 1 november 2018 till och med 31 oktober 2019 och avser samhällsbyggnadsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller;

- Kommunallagen (2017:725)
- Plan- och bygglag (2010:900)
- Plan- och byggförordning (2011:338)
- Tillämpbara interna regelverk, policies och beslut

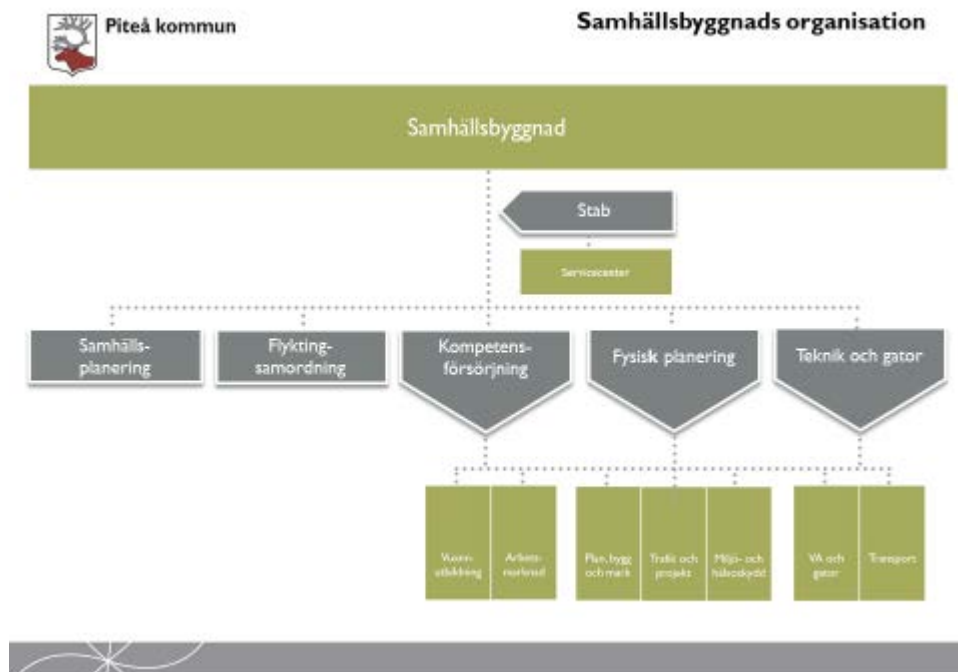
2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstemän. Det har även genomförts stickprovskontroller av tio bygglovsärenden.

Rapporten är faktakontrollerad av chef för planeringsavdelningen.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation



Samhällsbyggnadsförvaltningen är den förvaltning som ansvarar för bygglov. Ansvarig nämnd är samhällsbyggnadsnämnden och för bygglovsärenden gällande strandskydd sker beslut av miljö- och tillsynsnämnden.

Hantering av bygglov har fram till årsskiftet 2019/2020 handlagts av Samhällsbyggnadsförvaltningen – Fysisk planering - avdelningen Plan, bygg, mark.

Från och med den 1 januari 2020 har en omorganisation skett inom samhällsbyggnadsförvaltningen. Bland annat har avdelningarna Samhällsplanering och Fysisk planering slagits samman till Planavdelningen. I och med omorganisationen har medarbetarna som handlägger bygglov fått en ny chef.

Fem personer handlägger bygglovsärenden. Under åren 2018 – 2019 har två personer slutat och avdelningen har därmed periodvis varit underbemannade. Genom att bemanningen inte varit fullständig menade företrädare från verksamheten att bland annat utveckling av verksamheten inte genomförts i önskvärd utsträckning. Arbetstiden för befintlig personal har använts till att ”släcka bränder”.

3.2 Styrande- och stödjande dokument

Reglemente för styrelse och nämnder

Enligt *Reglemente för styrelse och nämnder*¹ ansvarar samhällsbyggnadsnämnden bland annat för byggnadsverksamheten enligt plan- och bygglagen (PBL) samt kommunens administrativa ärendehandläggning inom planväsendet och de övriga uppgifter som enligt annan lag ska fullgöras av den kommunala nämnden inom fysisk planering och byggande.

Vidare enligt *Reglemente för styrelse och nämnder* ansvarar samhällsbyggnadsnämnden för översiktlig planering och detaljplanering av användningen av mark och vatten samt övrig fysisk planering, dock ligger arbetet med översiktsplan på kommunstyrelsen.

*Delegationsordning*²

Samhällsbyggnadsnämnden har med stöd av kommunallagen (KL) 6 kap. § 37 och KL 7 kap. §§ 5–8 beslutat att uppdra beslutanderätten avseende beslut om bygglov till byggnadsinspektör, byggnadsingenjör samt till enhetschef Plan, bygg och mark.

Av fastställd delegationsordning framgår under avsnittet ”Bygglov, rivningslov och marklov” vilken funktion som har rätt att besluta om bygglov inom ramen för de föreskrifter som anges i plan- och bygglag (PBL).

Delegationsordningen har reviderats ett antal gånger bland annat har nämnden tidigare beslutat om bygglov för flerbostadshus. Genom att detta nu delegerats till handläggningsnivå förkortas beslutsprocessen för flerbostadshus.

Rutin, processkarta/flödesschema

För de olika momenten i bygglovsprocessen har det arbetats fram ett stödjande dokument i form av en processkarta/flödesschema, se bilaga A samt avsnitt 3.3.1 nedan.

¹ KF 2018-12-17, § 275

² SBN 2019-05-28, § 108

Riktlinjer för skyltning³

Syftet med riktlinjerna för skyltning är att skapa en attraktivare och mer tillgänglig miljö. Riktlinjerna finns också till för att skapa förutsägbarhet och tydlighet i handlägningsprocessen för bygglov och tillstånd.

Skyltning regleras bland annat i plan- och bygglagen. Bygglov för skyltning krävs i de områden som omfattas av detaljplan, områdesbestämmelser samt vägområden. Av riktlinjen framgår vilka handlingar som ska bifogas bygglovsansökan för skyltning.

Parkeringsnorm för Piteå kommun⁴

Parkeringsnormen är en del av kommunens parkeringsstrategi som ska medverka till ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Av riktlinjen framgår att: i plan- och bygglagen (2010:900) föreskrivs i 8 kap 9–10 § att ”en obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen”.

Riktlinjer för bebyggelse för Piteå centrum, Håggholmen⁵

Riktlinjen ska upprätthålla och skapa en god byggnadskultur formulerad utifrån Piteå kommuns förutsättningar och mål. Vidare ska riktlinjen utgöra ett redskap i planeringen för den fysiska miljön och i den dagliga hanteringen av plan-, bygglovs-, gestaltningsprojekt, utformningsfrågor etc.

Riktlinjer för dagvattenhantering⁶

Syftet med upprättande av riktlinjen är att inarbeta och likrikta arbetet med kommunens dagvattenhantering. Riktlinjen gäller för såväl ny- och ombyggnationer.

3.2.1 Bedömning – Styrande- och stödjande dokument

Utöver plan- och bygglagen finns det ett antal styrande- och stödjande dokument som kan kopplas mot granskningens syfte så som *Reglemente för styrelse och nämnder*, *Delegationsordning* och *Rutin processkarta/flödesschema*. Utifrån de stickprovskontroller vi granskat närmare är vår bedömning är att dessa styrande- och stödjande dokument efterlevs. Däremot efterlevs inte PBL fullt ut, se avsnitt 3.3.2 och 3.5.1.

³ KS 2017-01-23, § 14

⁴ KS 2018-02-19, § 10

⁵ KF 2012-06-25, § 109

⁶ KS 2019-01-21, § 28

3.3 Bygglovsprocessen

Nedan följer en processbeskrivning av ett bygglovsärende, från att ansökan kommer in tills slutbesked lämnas.



Bygglovsprocessen startar då **ansökan inkommer** via brev eller digitalt till Servicecenter. Servicecenter lägger upp ärendet i ärendehanteringssystemet ByggR samt scannar och lägger in lämnade handlingar i diariet. Därefter lämnas ärendet över till en utsedd bygglovshandläggare. Utifrån bland annat ärendemängd och arbetsbelastning fördelar denne utsedda handläggare bygglovsärendena till någon av de fem bygglovshandläggarna. Det finns två utsedda handläggare som handlägger strandskyddsärendena samt att det bland annat utifrån sårbarhetsperspektivet utses två handläggare till större byggprojekt.

Handläggaren som får ärendet tilldelat till sig granskar och bedömer om eventuella kompletteringar måste inhämtas.

När **handlingarna är kompletta** ska nämnden enligt PBL handlägga ärendet skyndsamt och meddela sitt beslut om bygglov inom **tio veckor** från det att ansökan är fullständig. Handläggaren granskar ärendet, när det är aktuellt går ärendet ut på remiss och kända sakägare samt boende som berörs ges möjlighet att komma in med synpunkter. Då **beslut om bygglov** har fattats lämnas **tid för överklagan** om tre till fyra veckor. Efter det **vinner bygglovets laga kraft**.

För villor och andra större byggnationer initierar byggnadsinspektören ett **tekniskt samråd**. Vid det tekniska samrådet träffar inspektören byggherren, kontrollansvarig samt eventuell entreprenör. Byggnadsinspektören säkerställer att det finns en **kontrollplan** och lämnar sedan ett **startbesked**. Startbeskedet innebär att byggherren får på-

börja sitt bygge. Under byggnationens gång gör byggnadsinspektören ett eller flera **arbetsplatsbesök**. När byggnationen är klar hålls ett **slutsamråd**. Efter slutsamrådet lämnas ett **slutbesked**. När slutbeskedet har lämnats får byggnaden tas i bruk.

3.3.1 Processkarta/flödesschema

Från och med november år 2018 är handläggningen av bygglov digitaliserad och inga pappersakter används. Handläggning av ärenden sker i ärendehanteringssystemet ByggR⁷.

Under slutet av år 2019 påbörjades ett arbete med att göra bygglovsansökan digital som e-tjänst. Under våren 2020 planeras e-tjänsten vara implementerad och i bruk.

Den interna processkarta som tagits fram beskriver flödet av en bygglovsansökan (se bilaga A). Initialt när processkartan skapades och implementerades år 2016 var det möjligt att "klicka" sig ner i respektive process för mer information, mallar, rutinbeskrivningar etc. Denna funktion fungerar inte längre. Däremot finns det enligt verksamhetsföreträdare word-dokument som anger exempelvis vad som ska ske/måste genomföras i respektive process. Företrädare för verksamheten menade att processkartan till största delen fortfarande aktuell. Vid införandet av e-tjänsten för bygglov kommer processkartan däremot inte vara aktuell.

I och med att det upptäckts brister och för att kvalitetssäkra processerna i hantering av bygglov uppgav verksamhetsföreträdare att det under hösten 2019 arbetats med att se över och uppdatera processerna för bygglov. Bland annat sågs processerna vad ett bygglov ska innehålla över, hur blanketter skulle se ut etc. I ärendehanteringssystemet ByggR finns att tillgå dokument så som tjänsteskrivelse och mallar med föreslagna formuleringar etc. Även dessa sågs även över och anpassades. Dock framkom det att alla stödande dokument inte hunnits gås igenom eftersom bemanningen inte varit fullständig. Företrädare för verksamheten framhöll att det fortfarande finns behov av att justera ärendeprocessen, arbeta ihop handläggningen för likabedömning etc. Detta arbetet kommer enligt uppgift fortsätta under år 2020.

Det har införskaffats en analysmodul, Visuelltstyrning, till ärendehanteringssystemet ByggR. Med hjälp av modulen menade företrädare för verksamheten att det kommer ges en tydlig överblick bland annat var i processen ett bygglovsärende ligger, om tidsgränsen är på väg att gå ut etc.

När e-tjänsten gällande bygglov implementerats och tagits i bruk menade verksamhetsföreträdare att handläggningen av bygglov kommer att kvalitetssäkras på ett bättre sätt exempelvis ska det inte gå att komma vidare i bygglovsansökan om inte efterfrågade handlingar bifogas eller om något är fel ifyllt etc.

3.3.2 Beslut om bygglov

Ett beslut om lov kan innebära att ansökan beviljas, avslås eller avvisas. När kommunen har beslutat om bygglov ska beslutet annonseras i post- och inrikes tidningar och delges till sökande och de personer som har yttrat sig. Om ingen har överklagat inom

⁷ Sokigos ByggR, digital handläggning av bygglov

tre veckor efter det att de blivit underrättade, vinner beslutet laga kraft. Att ett beslut vinner laga kraft innebär att beslutet inte längre kan överklagas.

Företrädare för verksamheten ansåg att bygglovsbesluten i det stora hela innehåller de fastslagna delar som enligt PBL ska finnas. Dock saknas redovisning av hur avgiften fastställts och motivering till det fattade beslutet är inte specificerat dvs. det saknas hänvisning till paragraf som beslutet vilar på vilket PBL stipulerat ska finnas med i beslutet.

Detaljplan

Av PBL 9 kap. § 31 b framgår att det finns möjlighet att bevilja bygglov för åtgärd som avviker från detaljplanen om avvikelsen är liten och samtidigt förenlig med detaljplanens syfte. Det finns inte fastslaget vad som är att betrakta som en liten avvikelse från detaljplanen. Vid intervjuer hänvisas till att bedömning görs från fall till fall.

Avvikelse från detaljplan är enligt företrädare mindre frekvent förekommande nu jämfört med förr. För att få så lika bedömning som möjligt förs diskussioner inom enheten gällande avvikelser från planen. Avvikelse görs enligt verksamhetsföreträdare i undantagsfall. Exempel på avvikelser kan vara att byggnaden överstiger de i detaljplanen fastställda maxvärdet på antal meter. Andra mindre avvikelser kan vara pulpettak och bygga större etc. Avvikelse från detaljplanen ökar arbetsbelastningen för handläggarna dock är det svårt att med exakthet säga hur många av bygglovsansökningarna som avviker från detaljplanen. Större avvikelser på upp till 10 – 15 procent beviljas inte bygglov. Avvikelse på ca. fem procent kan däremot accepteras, dock genomförs det alltid en individuell bedömning från fall till fall.

Attefallstillbyggnaden ger en större byggrätt vilket tas med i bedömning/handläggning.

Forum för att rättssäkra besluten sker exempelvis tillsammans med Pireva, PiteEnergi och Plan Trafik. Vid dessa forum lyfts ärenden av större karaktär.

3.3.3 Bygglovsärenden

Sommarmånaderna är de månader som flest byggprojekt genomförs. För att medborgarna ska hinna få bygglov till sommarens projekt har förvaltningens genomfört en satsning på annonsering. I annonsen uppmanas medborgarna söka bygglov tidigare på året för att hinna få bygglov i tid. Nu inkommer större andel bygglovsansökningar tidigare på året (februari/mars) jämfört med tidigare år då de flesta ansökningar inkom i juni.

Av nedan tabell framgår antal bygglovsärenden åren 2014 – 2019.⁸

	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Antal bygglov	605	628	650	687	594	545

⁸ Källa: Statistik lämnad av Piteå kommun

Genomsnittligt antal bygglov för de senaste sex åren uppgår till 618 ärenden/år. För år 2019 minskade antal bygglov något. Verksamhetsföreträdare uppgav att det under år 2019 varit fler större/omfattande bygglov än tidigare år.

Vid intervju framkom att det i ärendehanteringssystemet ByggR ligger ett antal öppna ärenden som inte ska vara öppna dvs. ärendena som bör avskrivas/avvisas.

Avvikelse diskuteras i arbetsgrupp för att få så lika bedömning som möjligt, sedan finns ett forum där frågor diskuteras där plan, trafik, stadsarkitekt, natur finns, samt att bygglov har ett möte med Pireva, Pite Energi, Plan Trafik där man lyfter större ärenden och på så sätt för ett mer rättssäkert beslut.

Överprövning

Första instans för överklagande av beslut om bygglov är Länsstyrelsen. Nedan tabell visar antal beslut i Norrbottens kommuner som överklagats samt antal beslut som upphävt helt eller delvis av Länsstyrelsen i Norrbotten åren 2016 – 2018⁹.

	2018	2018	2017	2017	2016	2016
	Överklaganden	Upphävda beslut	Överklaganden	Upphävda beslut	Överklaganden	Upphävda beslut
Arjeplog	0	0	0	0	0	0
Arvidsjaur	2	0	4	3	1	0
Boden	2	1	0	0	3	0
Gällivare	3	2	3	1	6	0
Haparanda	1	0	2	0	1	0
Jokkmokk	4	3	6	2	3	1
Kalix	7	1	6	3	1	0
Kiruna	10	4	9	2	12	2
Luleå	23	11	27	11	27	1
Pajala	0	0	3	0	3	1
Piteå	9	6	7	4	5	1
Älvsbyn	0	0	0	0	1	0
Överkalix	0	0	0	0	1	0
Övertorneå	0	0	0	0	1	1

⁹ Källa: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/oppna-data/>

Verksamhetsföreträdare upplevde att det skett en markant ökning av överprövningar av beslut. Fem ärenden är överprövade under perioden 1 november 2018 till och med 31 oktober 2019, dock är inget av ärendena avgjorda i skrivande stund¹⁰.

För att hantera överprövningar på bästa möjliga/korrekt sätt har det köpts in juridisk konsult hjälp. Under år 2019 köptes konsult för överprövningar in för ca. 80 tkr. Från verksamhetsföreträdarens håll framkom en önskan om att ha en person som är juridiskt kunnig på PBL i kommunen och som då kunde hjälpa till med den komplexitet som råder vid överklagningar.

3.3.4 Handläggningstid

Enligt plan- och bygglag (PBL) 9 kap 27 § ska ärenden om lov och förhandsbesked handläggas skyndsamt. Nämnden ska meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från den dag ansökan kom in till nämnden, eller den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ.

Nämnden måste minska avgifterna om handläggningstiderna drar ut så mycket på tiden att tidsfristerna inte hålls. Avgiften ska reduceras med en femtedel varje vecka som tidsfristerna överskrids.

Kompleta ärenden handläggs enligt verksamhetsföreträdare inom tio veckor. Dock kan det finnas specifika ärenden så som strandskyddsärenden som inte handlagts inom tio-veckorsgränsen. Under perioden för denna granskning uppgavs att det förekommit en handfull ärenden som inte beslutats inom de fastslagna tio veckorna. I ärendesystemet ByggR finns ingen tillfredsställande funktion som kan följa upp att ärendet handlagts inom stipulerad tidsram. Kontroller måste därmed ske via manuell handpåläggning.

3.3.5 Uppföljning

Det genomförs inga explicita uppföljningar av beslutade bygglov, att ett bygglovsärende har hanterats korrekt, rättssäkert, bedömts lika eller inom stipulerad tidsram etc. Däremot finns det enligt verksamhetsföreträdare en bevakning i ByggR avseende exempelvis slutbesked, om den sökande begärt/erhållit slutbesked, inmätning och platsbesök. Uppföljning av beslutade bygglov ansåg företrädare för verksamheten gjordes genom arbetsplatsbesök samt vid slutsamråd.

Det genomförs inte någon uppföljning av hur stor andel av inkommande ansökningar som inte är fullständiga och behöver kompletteras.

3.3.6 Bedömning - Bygglovsprocessen

Vi konstaterar att antal lovärenden har ökat med ca 60 ärenden mellan 2014 och 2019, detta fluktuerar naturligtvis mellan åren. Som mest var ökningen drygt 140 ärenden (år 2014 jämfört med år 2016).

Vår bedömning är att bygglovsprocessen kan utvecklas ytterligare. Det finns behov av att justera ärendeprocessen, arbeta ihop handläggningen för likabedömning etc. Att involvera fler handläggare i ärendebeslutsprocessen är ett exempel på att kvalitetssäkra

¹⁰ 2020-02-17

processen ytterligare. Exempelvis när handläggare A beslutat bevilja bygglov skickar hen ärendet vidare till handläggare B för signering. Med detta uppnås likabedömning, kvalitetssäkring och rättssäkerhet. Vi rekommenderar nämnden att utveckla bygglovsprocessen i syfte att säkerställa likabedömning, kvalitets- och rättssäkerheten ytterligare. Avvikelse från detaljplan ska även bedömas lika i liknande fall.

För att medarbetare ska kunna finna vägledning i form av exempelvis lagar, styrande- och stödjande dokument i de olika delarna i bygglovsprocessen rekommendera vi vidare att säkerställa att samtliga delar i bygglovsprocessen är uppdaterade med tillämpliga styrande- och stödjande dokument. Detta är viktigt inte minst med tanke på att personal slutar och det kommer in nya medarbetare.

I bygglovsbeslut saknas redovisning hur avgiften fastställts samt motivering till det fattade beslutet vilket enligt PBL ska ingå i beslutet. Vi rekommenderar därför nämnden att säkerställa att PBL efterlevs avseende bland annat hur avgiften fastställts, motivering till beslutet samt vilka handlingar som beslutet är fattat på.

I ärendehanteringssystemet ByggR finns ett antal ärenden som inte är aktuella öppna. Vi anser att dessa bör avskrivas/avvisas. Detta är viktigt bland annat utifrån perspektivet att statistik, beräkning av ärenden etc. kan bli missvisande. Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att det i ärendehanteringssystemet endast finns aktuella ärenden öppna.

Det genomförs ingen explicit uppföljning av beslutade bygglov. Vi anser att uppföljning av att exempelvis ärenden handläggs inom stipulerad tidsram ska ske. Vi rekommenderar därför att genomföra stickprovskontroller av ett antal bygglovsärenden, förslagsvis årligen, för att säkerställa likabehandling, rättssäkerhet och kvalitetssäkring av bygglov. Stickprovskontrollerna kan med fördel läggas in i internkontrollplanen. Att modulen Visuelltstyrning som är på väg att implementeras och integreras i ärendehanteringssystemet ByggR kan sannolikt underlätta uppföljningen.

3.4 Avsaknad av bygglov

Ansvaret för att följa lagstiftningen vid byggnationer ligger hos byggherrar och fastighetsägare. Nämnden är en tillsynsmyndighet och ska enligt PBL utreda om det finns skäl att ingripa när någon inte har följt en bestämmelse i lagen. Det finns dock inget lagkrav på att nämnden skall bedriva ett aktivt, uppsökande tillsynsarbete.

Piteå kommun gör inga insatser för att söka byggnader som uppförts olovligt. När kommunen får kännedom om eventuell olovlig uppförd byggnad görs tillsyn. Ett exempel på olovligt uppförande av byggnad var ett egnahemsbygge. Fastighetsägaren fick sanktionsavgift och sökte i efterhand bygglov.

Nämnden är skyldig att pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt lag, förordning, föreskrifter, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av lagen. När det finns anledning att anta att det skett en avvikelse måste nämnden alltså pröva om det finns skäl att ingripa. Nämnden har inte någon laglig möjlighet att avstå från en

sådan prövning. Det gäller oavsett om frågan kommit upp på grund av en anmälan utifrån eller om nämnden själv uppmärksammat att någon eventuellt inte har följt gällande bestämmelser, domar eller beslut.

Indikationer om eventuella olovliga uppförda byggnader inkommer för det mesta från grannar till den uppförda byggnaden. Vid anmälan om olovligt bygge registreras ärendet och handläggarna rimlighetsbedömer och prioriterar anmälan. En anmälan som skulle kunna innebära risk för hälsa och säkerhet ges hög prioritering och granskas omgående. En anmälan om exempelvis ovårdad tomt eller bygge nära tomtgräns ses inte enligt verksamhetsföreträdare som prioriterade områden. Under perioden¹¹ för denna granskning inkom 27 anmälningar avseende tillsyn exempelvis tillsynsärende avseende olovligt tillbyggnad, husvagn för nära tomtgräns och tillsynsärende av byggnadshöjd på nybygge av garage.

Under hösten 2019 konstaterades att tillsynsarbetet kan förbättras och det beslutades därför att upprätta en tillsynsplan vilken enligt uppgift ska antas under våren 2020.

3.4.1 Bedömning – Avsaknad av bygglov

Det finns inget lagkrav på att nämnden skall bedriva ett aktivt, uppsökande tillsynsarbete vilket Piteå kommun inte heller gör. När kommunen får kännedom om eventuell olovlig uppförd byggnad görs tillsyn.

Vi konstaterar att det under perioden för denna granskning inkom 27 anmälningar avseende tillsynsärenden. Av dessa fick två sanktionsavgift för överträdelse mot bestämmelser i PBL.

3.5 Stickprovskontroll av bygglovshandlingar

Vi har inom ramen för denna granskning slumpmässigt valt ut och granskat tio bygglov-särenden i syfte att bedöma om bygglovet innehåller samtliga delar ett bygglov ska innehålla enligt PBL. Vidare har vi granskat delmomenten från inkommen ansökan till slutbesked givits.

3.5.1 Beslut om bygglov

Ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov ska enligt PBL 9 kap. § 40 innehålla följande;

- Vilken **giltighetstid** lovet har
- Om det ska finnas någon som är **kontrollansvarig** och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga
- Information om att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän nämnden lämnat **startbesked**
- Eventuella **övriga villkor och upplysningar** som är nödvändiga
- Om bygglovet avser ny- eller tillbyggnad av bostadsbyggnad utanför ett område med detaljplan ska beräknade värden för **omgivningsbuller** anges

¹¹ 1 november 2018 till och med 31 oktober 2019

— I beslut om **avgift** redovisa hur avgiften har fastställts

Av nedan tabell framgår om beslut om bygglov innehöll de olika delarna PBL stipulerat.

	Giltighets tid	Kontrollan svar	Information om startbe- sked	Övriga vill- kor/upplys- ningar	Omgiv- ningsbullen	Avgift
PB 2019- 000273	Ja	Ja	Ja	Ja	Ej aktuellt	Nej
PB 2019- 000487	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.
PB 2019- 000473	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.
PB 2019- 000279	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.	Ej aktuellt. Ansökan återtogs.
PB 2019- 000243	Ja	Ja	Ja	Ja	Ej aktuellt	Nej
PB 2019- 000236	Ja	Ja	Ja	Ja	Ej aktuellt	Nej
PB 2019- 000036 ¹²	Ej aktuellt. Ansökan av- skrevs.	Ej aktuellt. Ansökan av- skrevs.	Ej aktuellt. Ansökan av- skrevs.	Ej aktuellt. Ansökan av- skrevs.	Ej aktuellt. Ansökan av- skrevs.	Ej aktuellt. Ansökan avskrevs.
PB 2018- 000713 ¹³	Ej aktuellt. Ansökan av- skrevs.	Ej aktuellt. Ansökan av- skrevs.	Ej aktuellt. Ansökan av- skrevs.	Ej aktuellt. Ansökan av- skrevs.	Ej aktuellt. Ansökan av- skrevs.	Ej aktuellt. Ansökan avskrevs.
PB 2018- 000696 ¹⁴	Ej aktuellt. Ansökan av- skrevs.	Ej aktuellt. Ansökan av- skrevs.	Ej aktuellt. Ansökan av- skrevs.	Ej aktuellt. Ansökan av- skrevs.	Ej aktuellt. Ansökan av- skrevs.	Ej aktuellt. Ansökan avskrevs.
PB 2018- 000654	Ja	Ja	Ja	Ja	Ej aktuellt	Nej

3.5.2 Byggprocessens delmoment

Efter lovprocessen har avslutats med att lov beviljats tar byggprocessen vid. I byggprocessen ska ett antal moment genomföras och ett antal beslut fattas.

Nedan tabell anger om/när de olika delmomenten i byggprocessen genomförts i respektive ärende. Byggprocessens olika delar framgår av avsnitt 3.3.

¹² Avskrevs med anledning av att anmälan om kommunalt VA inte behöver göras till kommunen

¹³ Avskrevs eftersom åtgärden inte var lovpliktig enligt PBL

¹⁴ Avskrevs eftersom åtgärden inte var lovpliktig enligt PBL

Ärende	Ansökan inkom	Beslut om lov/Start besked	Kontroll plan	Tekniskt samråd	Arbetsplats besök	Slut samråd	Slutbesked ¹⁵	Eventuell kommentar
PB 2019-000273	19-05-12	19-06-25					Finns, dock saknas datum	
PB 2019-000487	19-09-02							19-09-27 Ansökan återtog. Saknas "Beslut om avskrivning"
PB 2019-000473	19-08-28	19-10-10						19-10-10 Ansökan återtog. "Beslut om avskrivning" finns.
PB 2019-000279	19-05-14	19-07-31	Ja 19-05-14					19-07-09 Ansökan återtog. "Beslut om avskrivning" finns.
PB 2019-000243	19-04-29	19-06-18	Ja 19-06-11		19-11-21 20-01-14		20-01-15	
PB 2019-000236	19-04-26	19-07-01					Finns, dock saknas datum	
PB 2019-000036	19-01-28	19-10-08						Ansökan avskriv. "Beslut om avskrivning" finns.
PB 2018-000713	18-12-21							Ansökan avskrevs, åtgärden var inte lovpliktig

¹⁵ I de fall det står "Finns, dock saknas datum" framgår det inte av diarieförd handling vilket datum slutbesked tilldelades.

PB 2018- 000696	18-12-10							Ansökan avskrevs, åtgärden var inte lovpliktig
PB 2018- 000654	18-11-07	18-12-04		Behövs ej enl. beslut			Finns, dock saknas datum	

3.5.3 Bedömning – Stickprovskontroll av bygglovshandlingar

Vi har slumpmässigt valt ut och tagit del av handlingar avseende tio beslut om bygglov. Vår bedömning är att PLB 9 kap. § 40 inte efterlevs fullt ut. I de fall beslut om bygglov givits saknades hur avgiften fastställts. Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att PBL efterlevs.

Vidare bedömer vi att samtliga aktuella delmomenten för respektive ärende i byggprocessen genomförts. Dock noterade vi att det av diarieförda handlingar avseende slutbesked inte framgick vilket datum slutbesked givits.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att samhällsbyggnadsnämnden inte fullt ut säkerställer att bygglovsprocessen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt då plan- och bygglag (PBL) inte efterlevs fullt ut.

Vi anser är att bygglovsprocessen kan utvecklas ytterligare bland annat genom att utveckla processen i syfte att säkerställa likabedömning, kvalitets- och rättssäkerheten. Vidare anser vi att bygglovsprocessen behöver följas upp.

4.1 Svar på revisionsfrågorna

Hur är bygglovsprocessen organiserad?

Samhällsbyggnadsförvaltningen är den förvaltning som ansvarar för bygglov. Ansvarig nämnd är samhällsbyggnadsnämnden och för bygglovsärenden gällande strandskydd sker beslut av miljö- och tillsynsnämnden.

Hantering av bygglov har fram till årsskiftet 2019/2020 handlagts av Samhällsbyggnadsförvaltningen – Fysisk planering - avdelningen Plan, bygg, mark.

Fem personer handlägger bygglovsärenden. Under åren 2018 – 2019 har två personer slutat och avdelningen har därmed periodvis varit underbemannade.

Vilka rutiner och riktlinjer finns? Efterlevs dessa?

Utöver Plan- och bygglagen finns det ett antal styrande- och stödjande dokument som kan kopplas mot granskningens syfte så som *Reglemente för styrelse och nämnder*, *Delegationsordning* och *Rutin processkarta/flödesschema*. Utifrån de stickprovskontroller vi granskat närmare är vår bedömning är att dessa styrande- och stödjande dokument efterlevs. Däremot efterlevs inte PBL fullt ut.

Hur ser delegationsordningen ut och varför ser delegationsordningen ut som den gör idag?

Samhällsbyggnadsnämnden har med stöd av kommunallagen (KL) 6 kap. § 37 och KL 7 kap. §§ 5–8 beslutat att uppdra beslutanderätten avseende beslut om bygglov till byggnadsinspektör, byggnadsingenjör samt till enhetschef Plan, bygg och mark.

Av fastställd delegationsordning framgår under avsnittet "Bygglov, rivningslov och marklov" vilken funktion som har rätt att besluta om bygglov inom ramen för de föreskrifter som anges i plan- och bygglag (PBL).

Delegationsordningen har reviderats ett antal gånger bland annat har nämnden tidigare beslutat om bygglov för flerbostadshus. Genom att detta nu delegerats till handläggnivå förkortas beslutsprocessen avseende flerbostadshus.

Hur hanteras avvikelser från detaljplaner?

Av PBL 9 kap. § 31 b framgår att det finns möjlighet att bevilja bygglov för åtgärd som avviker från detaljplanen om avvikelsen är liten och samtidigt förenlig med detaljplanens syfte. Det finns inte fastslaget vad som är att betrakta som en liten avvikelse från detaljplanen. Vid intervjuer hänvisas till att bedömning görs från fall till fall.

Avvikelser från detaljplan är enligt företrädare mindre frekvent förekommande nu jämfört med förr. Avvikelser från planen görs enligt verksamhetsföreträdare med undantag efter gemensam diskussion inom enheten.

Innehåller beslut om bygglov den information som är föreskriven i PBL?

Enligt PBL 9 kap. § 40 a. ska redovisning av hur avgiften har fastställts redovisas.

I bygglovsbeslut saknas redovisning hur avgiften fastställts samt motivering till det fattade beslutet vilket enligt PBL ska ingå i beslutet.

Utifrån de stickprovskontroller vi genomfört konstaterar vi att PBL inte efterlevs.

Vi rekommendera därför nämnden att säkerställa att PBL efterlevs avseende bland annat hur avgiften fastställts, motivering till beslutet samt vilka handlingar som beslutet är fattat på.

Handläggs ärenden inom tio veckor i enlighet med PBL?

Kompleta ärenden handläggs enligt verksamhetsföreträdare inom tio veckor. Dock kan det finnas specifika ärenden så som strandskyddsärenden som inte handlagts inom tio-veckorsgränsen. Under perioden för denna granskning uppgavs att det förekommit en handfull ärenden som inte beslutats inom de fastslagna tio veckorna.

Enligt de stickprovskontroller vi genomfört handlades samtliga ärenden inom tio veckor.

Uppföljning av beslutade bygglov?

Det genomförs inga explicita uppföljningar så som stickprovskontroller eller dyl. av beslutade bygglov. Exempelvis att ett bygglovsärende har hanterats korrekt, rättssäkert, bedömts lika eller inom stipulerad tidsram etc. Däremot finns det enligt verksamhetsföreträdare en bevakning i ByggR avseende exempelvis slutbesked, om den sökande begärt/erhållit slutbesked, inmätning och platsbesök.

I ärendesystemet ByggR finns ingen tillfredsställande funktion som kan följa upp att ärendet handlagts inom stipulerad tidsram. Kontroller måste därmed ske via manuell handpåläggning.

Inkomna bygglovsansökningar är inte alltid fullständiga och behöver därför kompletteras. Det genomförs inte någon uppföljning av hur stor andel av inkommande ansökningar som inte är kompletta.

Vi rekommenderar att genomföra kontroller av ett antal bygglovsärenden att säkerställa likabedömning, rättssäkerhet och kvalitetssäkring av bygglov.

Antal överprövningar? Utfall?

Piteå kommun hade år 2019 fem överprövningar. År 2018 var det nio överprövningar där sex av dessa upphävdes. För år 2017 var motsvarande siffror sju överklaganden/fyra upphävda samt för år 2016 fem överklaganden/ett upphävt.

Hur hanteras byggnader som uppförts olovligt utan bygglov?

Det finns inget lagkrav på att nämnden skall bedriva ett aktivt, uppsökande tillsynsarbete vilket Piteå kommun inte heller gör. När kommunen får kännedom om eventuell olovlig uppförd byggnad görs tillsyn.

Vi konstaterar att det under perioden för denna granskning inkom 27 anmälningar avseende tillsynsärenden. Av dessa fick två sanktionsavgift för överträdelse mot bestämmelser i PBL.

4.2 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- utveckla bygglovsprocessen i syfte att säkerställa likabedömning, kvalitets- och rättssäkerheten ytterligare
- säkerställa att samtliga delar i bygglovsprocessen är uppdaterade med tillämpbara styrande- och stödjande dokument
- säkerställa att det i ärendehanteringssystemet endast finns aktuella ärenden öppna
- följa upp ett antal bygglovsärenden för att säkerställa likabehandling, rättssäkerhet och kvalitetssäkring av bygglov
- säkerställa att PBL efterlevs



Piteå kommun
Granskning av bygglovsprocessen

2020-03-03

Datum som ovan
KPMG AB

Camilla Strömbäck
Kommunal revisor

Eva Henriksson
Kommunal revisor

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.

