

Haninge kommun

Granskning av bygglovsprocessen



**Building a better
working world**

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Ansvariga nämnder/styrelser	3
1.4. Metod.....	3
2. Revisionskriterier	4
2.1. Plan- och bygglagen.....	4
2.2. Mål och budget 2018-2019.....	4
3. Organisation och styrning	5
3.1. Ansvarsfördelning	5
3.2. Stadsbyggnadsnämndens mål	5
3.3. Organisation.....	5
4. Bygglovsprocessen	6
4.1. Information om bygglovsprocessen	6
4.2. Ansökan om bygglov	7
4.3. Handläggning av bygglov	7
4.1. Handläggningstider	8
4.2. Hantering av kulturmiljöintressen.....	10
4.3. Överklagade ärenden.....	10
4.4. Kundnöjdhet.....	11
4.5. Kompetensutveckling	12
5. Stickprovsgranskning.....	12
6. Uppföljning och intern kontroll	14
7. Svar på revisionsfrågor	14
Källförteckning	16

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Haninge kommun granskat bygglovsprocessen. Syftet med granskningen har varit att utifrån ett övergripande perspektiv bedöma om kommunen tillämpar och uppfyller kraven i plan- och bygglagen. Vår övergripande bedömning är att det under året har skett en utveckling som innebär att kommunen på övergripande nivå lever upp till den lagstiftning som finns.

Under 2017 och första kvartalet 2018 har den genomsnittliga tiden för handläggning av bygglovsärenden överskridit den tillåtna handläggningstiden enligt plan- och bygglagen. Under andra halvan av 2018 har det skett avsevärda förbättringar och kommunens genomsnittliga ärendehanteringstider är nu väl inom lagstiftningens ramar. Det förekommer fortfarande enskilda ärenden där tidsfristen inte uppnås, men vår översyn av ärendestatistik och stickprov tyder på en generell hög grad av efterlevnad. Flera samspelande faktorer uppges bidra till förbättringen: En omorganisation av bygglovsavdelningen, minskad personalomsättning samt minskat antal inkomna ärenden. Det är viktigt att nämnden försäkras om att utvecklingen inte vänder tillbaka till det sämre. Nämnden bör fördjupa sin uppföljning för att säkerställa att det inte finns vissa typer av ärenden som generellt har oacceptabla handläggningstider.

I vår stickprovsgranskning har vi noterat att kommunen skickar mottagningsbekräftelse till den sökande i samband med att ansökan registreras. Någon ytterligare bekräftelse lämnas i regel inte när ansökan har granskats och bedömts vara komplett. Eftersom tiden för granskning av ansökan varierar innebär det att den sökande har svårt att själv uppmärksamma om kommunen bryter mot den lagstadgade tidsfristen för handläggning av bygglov. Tidsramen gäller hanteringen av komplett ansökan till beslut. Enligt lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden ska ett mottagningsbevis skickas till sökanden så snart ärendet är komplett för de ärenden som omfattas av EU:s tjänstedirektiv. Vi rekommenderar nämnden att se över denna process.

Under 2017 skedde en påtaglig försämring av *nöjd kund-index* avseende bygglov. Förvaltningens bedömning är att orsaken primärt var långa handläggningstider och hög personalomsättning inom bygglovsavdelningen. Så fort resultatet av undersökningen hade uppmärksammats inledde bygglovsavdelningen ett arbete med att analysera resultatet och planera åtgärder. Nämnden har hållits informerade om arbetet. Under 2018 har fokusområden primärt varit att förbättra hemsidan och informationen till allmänheten. Vid tidpunkten för denna granskning har den nya informationen ännu inte lanserats.

När det gäller kulturmiljöområden är vår bedömning att kommunen har stärkt arbetet genom de nyinventeringar som har skett av kulturmiljöområden i kommunen. Tillsammans med äldre underlag finns det nu ett betydligt mer omfattande kunskapsunderlag för kommunens plan- och bygglovsprocesser. Inom bygglovsavdelningen finns handläggare med särskild kompetens inom byggnadsantikvariska frågor.

De tidigare problemen inom bygglovshanteringen uppges bero på att det varit svårigheter kring kompetensförsörjning inom avdelningen. Vi känner till att det pågår ett arbete kring strategisk kompetensförsörjning inom stadsbyggnadsförvaltningen och riktar inga ytterligare rekommendationer kring kompetensförsörjning i denna granskning. Vi vill dock betona att det är viktigt att kompetensförsörjningsarbetet fortgår och att stadsbyggnadsnämnden försäkras om att det på avdelning- och enhetsnivå finns en god arbetsmiljö och en plan för kompetensutveckling och utbildning för enskilda medarbetare.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi att stadsbyggnadsnämnden:

- ▶ Säkerställer att det sker en regelbunden uppföljning av handläggningstider för att kunna vidta tidiga åtgärder om resultaten återigen går mot det sämre.

- ▶ Fortsatt bevakar uppföljningar av kundnöjdheten och nyttjar resultatet från uppföljningarna i syfte att utveckla verksamheten.
- ▶ Ser över processen kring mottagningsbevis och överväger möjligheten att skicka bekräftelse till samtliga sökande av bygglov när ärendet bedömts vara komplett.
- ▶ Tillser att hemsidan hålls uppdaterad och att informationen fortlöpande utvecklas utifrån de observationer förvaltningen gör av vanliga brister i ansökningar och utifrån frekvent återkommande frågor från allmänheten.
- ▶ Säkerställer att varje chef tar ansvar för att det finns en övergripande kompetensutvecklingsplan som omfattar samtliga medarbetare.

Haninge 2018-12-12

Nina Högberg

Hanna Öhlund

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Bygglov krävs, med vissa undantag, för att uppföra nya byggnader, göra tillbyggnader eller ändra en byggnads ändamål. Plan- och bygglovslagen ställer bland annat krav på kommunens effektivitet i samband med handläggning av bygglovsärenden. Vidare har även kommunens roll avseende tillsyn och kontroll under byggprocessen förtydligats i den nya plan- och bygglagen. Förändringarna i lagen kräver informationsinsatser gentemot allmänheten samt utbildningsinsatser riktade mot berörd personal och politiker. Omfattande exploatering av ny mark, nya detaljplaner samt förberedelser för bostadsbyggande i Haninge kommun kräver en väl fungerande bygglovsverksamhet.

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 dock av stor betydelse när det gäller kommunens fortsatta utveckling och expansion.

Kommunens revisorer har i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat bygglovsprocessen som ett angeläget område för granskning.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att utifrån ett övergripande perspektiv bedöma om kommunen tillämpar och uppfyller kraven i plan- och bygglagen. En bedömning görs av bygglovsprocessens ändamålsenlighet. Vidare tas ett antal stickprov av ärenden för att bedöma om lagstiftningens krav på handläggningstider och övriga formalia uppfylls.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Säkerställer nämnden att plan- och bygglagens krav rörande bygglovsprocessen efterlevs?
- ▶ Hur arbetar nämnden med informationsinsatser till invånarna för att underlätta en effektiv handläggning?
- ▶ Säkerställer nämnden att hänsyn tas till riksintressen och kulturmiljöintressen inom ramen för bygglovsprocessen?
- ▶ Erhåller bygglovshandläggare ändamålsenlig kompetensutveckling i samband med förändringar i plan- och bygglagen?
- ▶ Sker kontroller och uppföljning av kundnöjdhet på ett ändamålsenligt sätt som utvecklar och förbättrar bygglovsverksamheten?

1.3. Ansvariga nämnder/styrelser

Granskningen avser stadsbyggnadsnämndens bygglovsverksamhet.

1.4. Metod

Granskningen bygger på intervjuer och dokumentstudier. Granskningen grundas på relevant dokumentation som framgår av källförteckningen i slutet av rapporten samt intervjuer med bygglovschef, bygglovshandläggare och samordnare. Vidare har ett antal stickprov av ärenden tagits för granskning av huruvida lagstiftningens och kommunens egna krav på handläggningstider och övriga formalia uppfylls.

Rapporten är sakgranskad av intervjuade, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar EY för.

2. Revisionskriterier

2.1. Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen fastslår att bygglovshandläggning 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 beslutats.

Nämnden ska handlägga ärendet skyndsamt. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet får tiden förlängas en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna. Sökanden ska informeras om förlängningen och skälen till densamma innan den ursprungliga tidsfristen gått ut.

När en fullständig ansökan har inkommit ska ett mottagningsbevis i vissa fall skickas till sökanden. Mottagningsbeviset ska enligt 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden innehålla information om tidsfrist och, i förekommande fall, följden av att ett beslut inte fattas inom denna tidsfrist, samt möjligheterna till rättslig prövning av beslutet. Om ansökan är ofullständig får ansvarig nämnd förelägga sökanden att avhjälpa bristerna i ansökan inom en viss tid. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att ansökan kan komma att avvisas eller att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick om föreläggandet inte följs.

Byggherren ska vid ansökan utse en kontrollansvarig. Det ska finnas en eller flera kontrollansvariga vid utförande av åtgärder som kräver bygglov. Vid enklare åtgärder krävs inte kontrollansvarig. Kontrollansvarig ska vara certifierad och ha en självständig ställning gentemot den som utför åtgärden.

Lagen innebär vidare bland annat att arbetsplatsbesök ska göras av byggnadsnämndens handläggare vid vissa byggnationer såsom stora eller komplicerade byggprojekt. Detta för att säkerställa att kontrollplanen och bygglovet följs, att den kontrollansvarige är närvarande i föreskriven utsträckning, och inget uppenbart strider mot byggreglerna.

2.2. Mål och budget 2018-2019

I Mål och budget för 2018-2019 har kommunfullmäktige antagit ett mål som har direkt bäring på samhällsbyggnadsområdet och hanteringen av bygglov. Målet berör antalet färdigställda lägenheter och bygglovsprocessens effektivitet. Målet lyder:

- ▶ För att möta den ökade efterfrågan på bostäder måste hantering av detaljplaner och bygglov vara snabb och effektiv.

Målvärde för handläggningstider av bygglov är att 100 % av ärendena är handlagda inom 10 veckor (% färdigställda bygglov).

Det står även skrivet att en viktig utveckling för effektivare arbetsprocesser och ökad medborgarnytta kan uppnås genom en stärkt digitalisering av plan- och bygglovsprocessen. Stadsbyggnadsnämnden uppdras att öka antalet färdiga detaljplaner, i syfte att öka byggtakten, samt stärka arbetet med digitalisering av plan- och bygglovsprocessen.

3. Organisation och styrning

3.1. Ansvarsfördelning

Stadsbyggnadsnämnden ansvarar för de kommunala verksamheter som regleras i plan- och bygglagen inom områdena detaljplanering, bygglov samt mätning och kartframställning.

Stadsbyggnadsnämnden kan, med stöd av 6 kap 37-39 §§ i kommunallagen, delegera sin beslutanderätt i en rad ärenden till bl.a. enskild tjänsteman. Enligt stadsbyggnadsnämndens delegationsordning hanteras de flesta bygglov på delegation, bland annat nybyggnad, tillbyggnad och annan ändring av byggnad. Handläggande tjänstemän har även delegation att bevilja rivningslov, marklov, förhandsbesked inom detaljplanelagt område, föreläggande om komplettering av bygglovsansökan och avvisa ärende som inte kompletterats inom angiven tid. Bygglov som måste beviljas av nämnden är nybyggnad av flerbostadshus, nybyggnad av verksamhetslokal på mer än 1000 kvm byggnadsarea samt åtgärd som avviker från givet förhandsbesked.

Bygglovshandläggare har delegation att bevilja beslut om att förlänga handläggningstiden för ärende om lov eller förhandsbesked i högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna, samt att avslå ärenden där det uppenbart saknas kvalifikationer för att tillstå den sökta åtgärden. Enligt stadsbyggnadsnämndens delegationsordning kan alla typer av beslut som inte begränsas av delegeringsförbud enligt kommunallagen och plan- och bygglagen hanteras av Plan- och byggtskottet på delegat.

3.2. Stadsbyggnadsnämndens mål

Stadsbyggnadsnämnden har i Strategi- och budget för 2018-2019 fastslagit 12 övergripande mål med tillhörande strategier och aktiviteter för sin verksamhet. Mål 8, *nya bostäder i bra lägen*, omfattar åtagandet att genom god och effektiv samhällsplanering samt genom att undersöka nya boendeformer, skapa plats för nya bostäder i bra lägen. Indikator är bland annat tid för handläggning av bygglov, där målvärdet är 10 veckor, samt NKI för bygglov med målvärde 70.

I nämndens investeringsbudget för året nämns satsningar på e-tjänster för bygglov som ett prioriterat investeringsprojekt. Bland de verksamhetsspecifika uppdragen nämns att den befintliga e-tjänsten för bygglovsansökningar ska utvecklas för att underlätta för sökanden och för att effektivisera handläggningsprocessen i syfte att korta tiderna. Där framgår också att bygglovsavdelningens roll som rådgivare ska tydliggöras gentemot kund. Genom att göra det lätt att göra rätt ska belastningen på handläggarna minska och fler ärenden kommer att kunna handläggas.

3.3. Organisation

Stadsbyggnadsförvaltningen består av en förvaltningsledning med stab samt sex avdelningar: bygglov, lantmäteri, park och natur, plan, teknik samt vatten och avlopp. Bygglovsavdelningen utgörs av 30 medarbetare och omfattar bygglovshandläggare, samordnare, inspektörer, tillsynshandläggare, controller samt en avdelningschef och en biträdande avdelningschef. Bygglovsavdelningen handlägger ärenden enligt plan- och bygglagen (PBL) samt miljöbalken (MB).

Fram till 2015 utgjorde planavdelningen och bygglovsavdelningen en samlad avdelning. Under 2015 gjordes en omorganisation där avdelningen delades i två avdelningar för att öka fokus på respektive kärnverksamhet. Organisationen har därefter gradvis omarbetats till sin nuvarande form. Sedan november 2017 består bygglovsavdelningen av tre team. En teamledare i varje grupp är ansvarig för personalen och ärendefördelningen. De tre teamen på

bygglovsavdelningen består av sex till tolv personer och samma arbetsroller finns lika fördelade i varje team: två samordnare, inspektör(er), flera handläggare samt en teamledare som antingen är inspektör eller handläggare. Teamen är uppdelade utifrån byggnadstyp: småbostadshus, industrier eller flerbostadshus. Anmälningspliktiga åtgärder är dock inte tilldelat något team utan går direkt till inspektörerna.

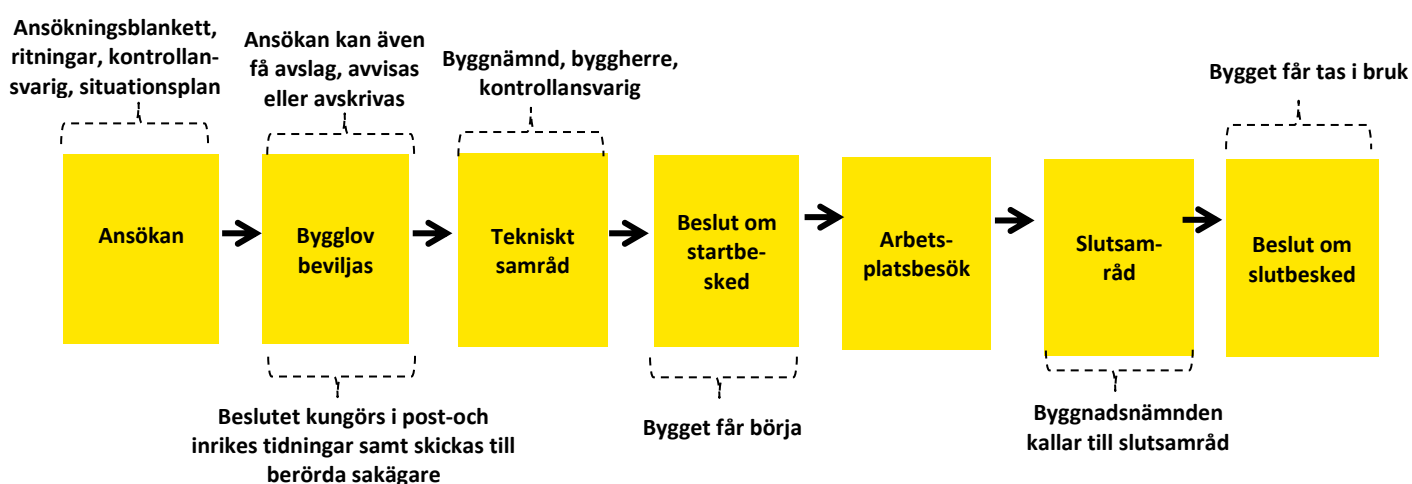


Vid årsskiftet ska teamen övergå till att istället handlägga ärenden utifrån geografisk indelning. Denna geografiska struktur används i dagsläget inom planavdelningen och syftet är att förenkla samverkan och ärendeflöden mellan avdelningarna.

4. Bygglövsprocessen

4.1. Information om bygglovsprocessen

Bygglövsavdelningens huvudsakliga kommunikation med allmänheten sker genom hemsidan och direktkontakt. Haninge kommuns hemsida arbetas i år för att kommuninvånarna lättare ska hitta den information som efterfrågas vid bygglovsansökan. Haninge kommun listar på hemsidan information om de olika stegen i bygglovsprocessen för sökanden. I vissa fall, vid enkla ärenden, krävs inte stegen tekniskt samråd, arbetsplatsbesök eller slutsamråd.



Kommuninvånarna informeras via hemsidan att Bygglövscenter på kommunkontoret kan kontaktas för information och service som rör bygglovsärenden. Besökstider till Bygglövscenter är 2 timmar i veckan fördelat på två dagar. Fram till sommaren 2018 var besökstiden 4 timmar i veckan, men halverades på grund av få besök.

Bygglovsavdelningen tar också emot förbokade möten med bygglovshandläggare 2 timmar i veckan och har särskilda telefontider. Besökstillfällena gäller för den som ännu inte har ett pågående ärende utan vill ställa frågor inför en ansökan. Telefontiderna bemannas av samordnare fyra dagar i veckan där allmänheten kan ställa enklare frågor. Utifrån intervju framkommer det att ansökningarna i mindre utsträckning behövt kompletteras om svar på frågor har getts innan ansökan skickats in. Frågorna som ställs är av bred art. Ingen statistik förs kring vilka frågor som är mest frekventa. Frågorna rör bland annat ansökningshandlingar, detaljplaner samt tillbyggnad och nybyggnation.

4.2. Ansökan om bygglov

En ansökan om bygglov eller förhandsbesked ska enligt plan- och bygglagen vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen. På Haninge kommuns hemsida finns information innefattande checklistor om vad bygglovsansökan ska innehålla beroende på vilken typ av åtgärd ärendet gäller, samt flertalet exempelritningar som exemplifierar hur kartor/ritningar över planerade nybyggnationer bör se ut. Sökanden informeras på hemsidan om att ofullständiga bygglovsritningar förlänger handläggningstiden. Trots vägledningmaterialet förekommer många ofullständiga eller felaktigt utformade ansökningar. Avdelningen arbetar med att ta fram nya och mer utförliga checklistor som förväntas vara klara i samband med lanseringen av den nya hemsidan i oktober 2018.

I Haninge kommun tar bygglovsavdelningen emot ansökningar via pappersblanketter eller digitalt via e-tjänst. Via e-tjänsten går det att ansöka om bygglov digitalt, samt se ärenden och handlingar. Syftet med e-tjänsten för bygglov är att förkorta handläggningstiderna. Det finns även en blankett på hemsidan för ansökan om bygglov, strandskyddsdispens, anmälningspliktig åtgärd, samt en blankett för anmälan av kontrollansvarig.

4.3. Handläggning av bygglov

Då ärenden inkommer med ansökningsblankett, via post, registreras de av samordnaren i respektive team i ärendehanteringssystemet Castor varpå den fysiska akten överlämnas till teamet. När ärendet är registrerat får den sökande en bekräftelse från samordnaren på att ansökan är mottagen, att ärendet är registrerat, vilket ärendenummer som gäller och att kompletteringar kan komma att begäras. I e-tjänst ärenden får sökanden en bekräftelse direkt när ansökan/anmälan har gjorts online.

Målet är att inkomna ärenden ska fördelas till en handläggare samma vecka som de inkommit. Fördelning av inkomna ärenden sker en gång i veckan på måndagar. Ärenden som inkommer måndag eftermiddag fördelas således först på måndagsmötena veckan efter. På ärendehanteringmötena går teamet tillsammans igenom ärenden och granskar om komplettering är nödvändig. Utifrån aktuell arbetsbelastning samt karaktär på ärendet fördelas sedan ärendena mellan handläggande tjänstemän.

Antalet bygglov har ökat med i genomsnitt cirka 20 % per år de senaste åren. 2017 ökade antal ärenden med 42 % mot 2016. Statistik över de senaste åren ser ut enligt nedan. Beslutade ärenden inbegriper både ärenden som kräver lov och ärenden som endast kräver anmälan, exempelvis uppförande av ett Attefallshus.

År	Antal beslutade bygglovsärenden
2012	1090
2013	1334
2014	1619
2015	2276
2016	2065
2017	2879
2018	1870 (fram till 29/11-18)

Intervjuad handläggare uppger att prioriteringsordningen i regel är att hantera ärenden i den ordning de inkommit, men att det i vissa fall sker att enklare ärenden som tar kort tid kan hanteras före mer komplexa ärenden i den mån det finns tidsluckor under arbetsdagen.

Om handläggaren bedömer att de inkomna handlingarna inte är kompletta informeras den sökande om det och får sedan möjlighet att komplettera sitt ärende. Intervjupersonerna uppger att det är vanligt att ej kompletta ärenden inkommer. Kompletteringskraven rör vanligen handlingar som är undermåliga och ofullständiga. Ärenden helt utan handlingar förekommer även. Det förs ingen strukturerad statistik över vilka kompletteringar som är vanligast. Om komplettering inte inkommer inom angiven tidsfrist avvisas ärendet.

Ett mottagningsbevis ska enligt lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden skickas till sökanden så snart ärendet är komplett. Skyldigheten att skicka mottagningsbevis gäller bara ärenden som omfattas av EU:s tjänstedirektiv. Det innebär att mottagningsbevis ska skickas när den som söker lov eller förhandsbesked är en tjänsteleverantör. Beträffande övriga aktörer, till exempel när en ägare till ett enbostadshus ansöker om lov för att få utföra en åtgärd på sitt hus, finns ingen skyldighet att skicka mottagningsbevis. Det är dock enligt Boverket lämpligt att skicka mottagningsbevis i alla ärenden om lov för att minska den administrativa bördan av att särbehandla vissa ärenden och för att ge relevant information till den sökande. Mottagningsbeviset ska innehålla information om bland annat tidsfristen för beslutet, vad som händer om handläggningstiden överskrids och möjligheten till att överklaga beslutet. I Haninge skickas inte sådana mottagningsbevis per automatik till alla sökande. Informationen kring tidsfrister förmedlas vid fördelningen av ärendet och information om överklagan förmedlas i samband med beslut. Konsekvensen av det blir att den sökande inte får kännedom om datumet för när ärendet bedöms vara komplett, vilket är den tidpunkt från vilken kommunen har tio veckor på sig att fatta beslut.

I beslutsfattandet prövar handläggaren bland annat om föreslagen åtgärd stämmer överens med bestämmelserna i eventuell detaljplan, yttre utformning, tomtkrav, omgivningskrav, samt om plan- och bygglagens krav på tillgänglighet och lämplighet uppfylls. Tekniska egenskaper i form av t.ex. tillgänglighet är en del av bygglovsprövningen, dock inte vid bygglovsprövning av fritidshus. De tekniska egenskapskraven behandlas av kommunen vid tekniskt samråd och startbesked.

4.4. Handläggningstider

Enligt PBL ska beslut om lov ges till sökanden senast tio veckor efter det att kommunen tillhandahållits en komplett ansökan. Det betyder att handläggningstiden börjar den dag då

handläggaren gjort bedömningen att ansökan är komplett. Under 2017 och första kvartalet 2018 har den genomsnittliga handläggningstiden överskridit tidsfristen. Den långa handläggningstiden har enligt intervjupersonerna huvudsakligen berott på en ökad ärendebelastning till följd av hög personalomsättning i kombination med att kommunen växer och det inkom rekordmånga nya bygglovsärenden under 2017. Andra halvan av 2018 har andelen inkomna ärenden minskat något och personalomsättningen stabiliserats. Bygglovsavdelningen är fullt bemannad. Intervjupersonerna beskriver att bygglovsavdelningens omorganisation har bidragit till en bättre kontroll av inflödet av ärenden. Andra anledningar till de förbättrade handläggningstiderna är de något minskade antalet inkomna ärenden under 2018.

Nästan alla beslut som inte är beslut på delegation av tjänsteman är beslut på delegation av plan- och byggnadsnämnden. Ett fåtal ärenden beslutas av stadsbyggnadsnämnden. Handläggningstiden förlängs för ärenden som inte beslutas på delegation av tjänstemän. För ärenden som beslutas i Plan- och byggnadsnämnden ska förslaget lämnas in minst tre veckor innan sammanträdet. För de ärenden som går för beslut till stadsbyggnadsnämnden är inlämning fem veckor innan sammanträdet.

Av tabellen nedan framgår handläggningstider under 2018. Statistiken visar tid från det att ärendet har inlämnats tills en första granskning gjorts, tiden från första granskning till att ärendet bedöms vara komplett, samt tid till när ärendet har beslutats. Statistiken för 2018 nedan är ett snittvärde, det innebär att det finns ärenden som handlagts både snabbare och långsammare.

Handläggningstid (veckor)	Inlämnat till granskning	Granskning till komplett	Komplett till beslut
Januari 2018	2	5	11
Februari 2018	3	6	12
Mars 2018	2	5	10
April 2018	2	4	8
Maj 2018	2	3	6
Juni 2018	1	4	6
Juli 2018	3	4	5
Augusti 2018	2	5	4
September 2018	2	7	5
Oktober	1	4	3
November	1	3	2

Enligt intervjuad handläggare anses de förbättrade resultaten dels bero på förändringen som gjordes under 2018 av teamindelningen. Indelningen har bidragit till snabbare återkoppling till sökanden och förenklat avstämningar mellan handläggarna.

Sökanden informeras ifall handläggningen tar längre än 10 veckor av ansvarig handläggare. Avdelningens interna mål för handläggningstid är 3 veckor från det att ärendet bedöms vara komplett. Enligt bygglovschef har de äldsta ärenden, som inkommit men inte beslutats, legat i cirka 12 veckor.

Innan byggprojektet får påbörjas fattas beslut om lov och startbesked. Innan startbesked kan ges handläggs de tekniska förutsättningarna och en kallelse till tekniskt samråd går ut. Byggherren ska göra troligt för byggnadsnämnden att byggnadsverket klarar alla krav i PBL (bl.a. de tekniska egenskapskraven) och därefter godkänner byggnadsnämnden med ett startbesked att byggnationen får påbörjas. I vissa enkla bygglovsärenden anses ett tekniskt samråd uppenbart onödigt och startbeskedet ges då direkt i bygglovet. Byggnadsnämnden är i vissa fall skyldig att informera grannar och andra berörda och ge dem en möjlighet att lämna

synpunkter på ansökan, s.k. grannhörande. Deras yttranden utgör sedan en del av det underlag som ligger till grund för byggnadsnämndens beslut. Byggnadsnämnden ska underätta om en ansökan om lov eller förhandsbesked, exempelvis, när en åtgärd innebär en avvikelse från detaljplanen.

4.5. Hantering av kulturmiljöintressen

Vissa byggnader eller bebyggelseområden, så kallade kulturmiljöer, är enligt PBL utpekade som särskilt värdefulla och får inte förvanskas. Områden som är av vikt för hela landet kan av Riksantikvarieämbetet i dialog med kommun och länsstyrelsen utpekas som riksintressen, vilka särskilt regleras genom miljöbalken. Kulturmiljöer och enskilda byggnader i kommunen finns angivna i översiktsplanen, kustplanen, fördjupade översiktsplaner, kulturmiljöinventeringar samt genom fastställda riksintresseområden.

Under de senaste två åren har det genomförts en nyinventering av kulturmiljöer inom kommunen. Arbetet har primärt inriktats på kommunens tätorter eftersom dessa genomgått stora förändringar i bebyggelse och endast i begränsad omfattning har inventerats tidigare. Nyinventeringar av Muskö, Ornö och Utö har också skett. Under 2019 fortsätter arbetet med fokus på de yttre skärgårdsöarna. Nyinventeringarna, tillsammans med äldre underlag, utgör kunskapsunderlag för kommunens planprocess.

Kulturmiljöer finns både inom och utanför detaljplanerat område. Plan- och bygglagen ställer tydliga krav på kommunen att i samband med ett detaljplanearbete utreda vilka kulturvärden som finns och hur de påverkas av föreslagen förändring. Under detaljplanprocessen gör kommunen en bedömning om förslaget riskerar att leda till påtaglig skada på kulturmiljön. Detaljplanen utgör underlag för efterföljande hantering av bygglov.

För att medge ett bygglov inom detaljplanlagt område skall bland annat följande tillgodoses: Plan- och bygglagens varsamhetskrav, förvanskningsförbud, krav på en god form-, färg- och materialverkan, krav på hänsyn till stads- och landskapsbild, natur- och kulturvärden på platsen samt bebyggelseområdets särskilda värden. Bygglov utanför detaljplanlagt område ska utöver ovanstående även prövas mot bland annat hushållningsbestämmelserna i Miljöbalkens 3 och 4 kap och de bestämmelser om skydd av områdets kulturvärden som finns där. Anledningen till detta är att när en detaljplan upprättas görs en avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen. Vid bygglov utanför detaljplan, har en sådan avvägning inte skett och den måste därför göras i anslutning till det enskilda bygglovet.

Inom bygglovsavdelningen finns det rutiner för hanteringen av kulturmiljöintressen. Handläggarna kontrollerar vid handläggning av ärenden i kulturmiljöer ett digitalt kartsystem som innefattar de kulturmiljöinventeringar som gjorts i kommunen. Kartorna finns även tillgängliga för allmänheten genom kommunens hemsida så att medborgare själva kan läsa om de kulturmiljöer som finns i området.

I vissa fall kan det behövas ett utlåtande från en sakkunnig för att möjliggöra ett välgrundat beslut eller för att till exempel upprätta en konsekvensbeskrivning. Inom stadsbyggnadsförvaltningen finns en byggnadsantikvarie som är kulturmiljöansvarig. Inom kultur- och fritidsförvaltningen finns också en kommunantikvarie och arkeolog. Kommunen har ramavtal med Stiftelsen Kulturmiljövård och konsultbolaget WSP kring konsultinsatser i de fall då särskild expertis krävs.

4.6. Överklagade ärenden

Beslut om förhandsbesked och lov kan överklagas och i vissa fall omprövas. När ett överklagande har kommit in till kommunen handläggs det av stadsbyggnadsnämnden innan det skickas vidare till länsstyrelsen. Som första steg ska nämnden ta ställning till om beslutet ska

omprövas. Genom att stadsbyggnadsnämnden själv omprövar beslut som är uppenbart oriktiga sparas både tid och resurser för såväl sökande som för nämnden och länsstyrelsen som är överinstans. Utifrån intervju framkommer det att det är ytterst sällan ett överklagat beslut omprövas. Om beslutet inte ska omprövas görs en rättidsprövning och om överklagandet kommit in i rätt skickas det vidare till länsstyrelsen.

Av tabellen nedan framgår antalet överklagade ärenden under 2017 och 2018. Tillförlitlig statistik har inte kunnat tas fram för år tidigare än 2017, med anledning av att bygglovsavdelningen har bytt IT-system. År 2017 överklagades 34 stycken ärenden som gått vidare till prövning i högre instans. Av dessa blev 7 stycken återremitterade till bygglovsavdelningen för ny handläggning. För 2018, till och med 29/11, är motsvarande antal överklagade ärenden 29 ärenden varav 4 har återremitterats. Ärenden som gått till prövning i högre instans rör primärt åtgärder såsom nybyggnad av flerbostadshus, strandskydd och enbostadshus, vilket står i proportion till att den totala andelen ärenden är störst inom dessa kategorier.

Överklagade ärenden	Ärenden till prövning	Återremitterade
2017	34	7
2018 (t.o.m. 29/11-18)	29	4

4.7. Kundnöjdhet

Sveriges kommuner och landsting, SKL, har sedan 2010 genomfört servicemätningar av nöjd kund-index (NKI) för företagare. Ett av områdena som granskats är bygglov. Frågorna i mätningen berör sex serviceområden: information, tillgänglighet, bemötande, kompetens, rätts-säkerhet och effektivitet. I rapporten, *Öppna jämförelser – Företagsklimat 2017*, rankades Haninge kommun sist av samtliga kommuner i Sverige avseende bygglov. Det genomsnittliga NKI-resultatet för bygglov är 63, Haninge kommun fick NKI på 34. NKI-enkäten skickas till samtliga företag som sökt bygglov i kommunen under föregående år och var baserad på 37 svar. Frågorna som ställdes berörde bland annat tiden för handläggningen, handläggarens kunskaper om företagets förutsättningar och information på webbplatsen. Haninge kommun deltog även i undersökningen 2016, med ett NKI-resultat på 54. Det har följaktligen skett en försämring av NKI mellan år 2016 till 2017. Anledningen till det försämrade NKI-resultatet anses bero på hög personalomsättning med längre handläggningstider som följd. Enligt en av intervjupersonerna var underlaget från kommunen, som granskningen baserades på ej fullgott, vilket kan ha bidragit till det låga resultatet.

Bygglovsavdelningen har till följd av resultatet från NKI-undersökningen 2017 anlitat ett externt marknadsundersökningsföretag för att få hjälp med att analysera resultatet och ta fram en handlingsplan. Bygglovsavdelningen har haft möten under 2018 med syfte att diskutera förbättringar av kundnöjdheten. Fokus är att förbättra hemsidan och informationen till allmänheten, ett arbete som pågått under 2018 men som vid tidpunkten för denna granskning inte har avslutats.

Bygglovsavdelningen genomför inte egna kundundersökningar av servicenivån. Under 2018 har avdelningen löpande skickat in underlag kring beslutade bygglovsärenden till ett företag som genomför servicemätningar. Mätningarna görs på uppdrag av SKL och ska ingå i den kommunövergripande servicemätningen för 2018. Varje kvartal ges bygglovsavdelningen av företaget en övergripande lägesbild av NKI-resultatet baserat på svar från företag. Enligt intervjupersonerna har resultatet från de mindre kundundersökningarna som genomförts under 2018 varit bättre än under 2017.

4.8. Kompetensutveckling

Medarbetarnas årliga mål- och utvecklingssamtal är utgångspunkt i kompetensutvecklingsarbetet. Varje medarbetare ska ha en individuell kompetensutvecklingsplan. Medarbetarna vid bygglovsavdelningen har möjlighet att delta i olika kurser och utbildningsinsatser. Enligt intervjupersoner är det ett personligt ansvar att utnyttja dessa tillfällen. Deras uppfattning är att det inte finns samsyn mellan medarbetare kring i vilken grad det bör prioriteras i förhållande till arbetsbelastningen. Det har inte tillhandahållits någon obligatorisk PBL-kurs för medarbetarna på grupp nivå utan fortbildning sker på individuell nivå. Avdelningschefen informerar om de ändringar i PBL som berör lovhandläggningen på samsynmöten och/eller genom mail till hela avdelningen.

Kollegialt lärande framhålls av de intervjuade som en viktig del i kompetensutvecklingen inom avdelningen. Det finns nyckelpersoner inom avdelningen som har hög kompetens och som i det dagliga arbetet stöttar övriga medarbetare och sprider kunskap. Avdelningens organisation med tematiska team uppges ha bidragit till att handläggare i högre grad utvecklar specialistkompetens inom sitt respektive område.

Haninge ingår sedan 2009 i Stadsbyggnadsbenchen, ett nätverk med nio kommuner i Stockholmsområdet som tillsammans kartlägger hur väl olika delar av planprocessen fungerar i respektive kommun. Inom ramen för samarbetet har även byggherreankäter avseende NKI genomförts, dock inte sedan 2016. Haninge kommun deltar också i projektet Södertörnsmodell, som leds av KTH och där samverkan sker med ett antal företag, kommuner, Södertörns högskola och SKL för att skapa en effektivare stadsplanering och hållbar stadsutveckling. Båda dessa nätverk bidrar till kompetensutveckling för kommunen och de medverkande.

5. Stickprovgranskning

Som del av granskningen är ett stickprov genomfört avseende tolv ärenden. I stickprovet är sju krav enligt plan- och bygglagen särskilt belysta. Dessa krav omfattar skriftlig ansökan, förslag på kontrollansvarig, begäran om komplettering vid behov, grannhörande vid avvikelser från detaljplan eller områdesbestämmelse, mottagningsbevis skickat vid komplett ansökan, handläggning inom 10 veckor samt expediering och kungörelse. Två av ärendena i stickprovgranskningen rör åtgärder som kräver anmälan och inte lov. I plan- och byggförordningen finns bestämmelser om tidsfrist för handläggning av anmälningsärenden. I anmälningsärenden ska beslut om startbesked tas inom fyra veckor efter att ärendet bedömts som komplett. Om ärendet är av större vikt eller av principiell betydelse är tidsfristen åtta veckor.

Vad som ingår i respektive krav redogörs för i bilaga 1. 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 ärenden.

Krav enligt PBL		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	Skriftlig ansökan, inkl. ritningar och/eller beskrivningar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.	Förslag på kontrollansvarig	✓	✓	ET	ET	✓	ET	✓	X	✓	✓	✓	X
3.	Begäran om komplettering vid behov	ET	ET	✓	✓	✓	✓*	ET	✓	✓	ET	✓	✓
4.	Grannhörande vid avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser	✓	X	✓	✓	✓	ET	✓	ET	✓	✓	✓	✓
5.	Mottagningsbevis	ET	ET	ET	ET	ET	ET	ET	ET	X	ET	X	X
6.	Handläggning inom 10 veckor (4 veckor för anmälan)	✓	✓	✓	✓	X ¹	✓	✓	✓	X ²	✓	✓	✓
7.	Expediering och kungörelse	✓	✓	✓	✓	✓	ET	✓	ET	✓	✓	✓	✓

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

*Finns diarienering om utskickad begäran om komplettering men dokumentation saknas i akten.

1) Ärendet överklagades och prövades hos nämnden, vilket har bidragit till att handläggningstiden överskridit PBLs krav på 10 veckor.

2) Ärendet, nybyggnad av verksamhetslokal på mer än 1000 kvm byggnadsarea, kan ej beslutas på delegation. Beslut fattas endast av utskottet vilket har bidragit till längre handläggningstid.

Stickprovsgranskningen omfattar 12 ärenden. Samtliga ärenden har föregåtts av en skriftlig ansökan med ritningar till bygglovsenheten. I de fall där det varit tillämpligt med kontrollansvarig har samtliga ansökningar, utom två, inkluderat en anmälan om detta. De tre fall som det inte krävts kontrollansvarig för har avsett fasadändring av fritidshus, mindre tillbyggnader av enbostadshus (Attefall) och av fritidshus. Stickprovet visar att endast fyra av ansökningarna var kompletta vid ansökan.

Vidare visar stickprovskontrollen att samtliga ärenden där det varit tillämpligt inkluderat grannhörande. I ärende 2 bedöms byggnaden vara placerad så långt ifrån angränsande fastigheter att det inte finns några sakägare som ska underrättas.

Förvaltningen skickar ut en bekräftelse på mottagen ansökan när ärendet har inkommit till bygglovsavdelningen antingen via post eller e-tjänst. Denna innefattar en bekräftelse om att bygglovsavdelningen har registrerat ansökan, information om att kompletteringar kan komma att begäras och att debitering kommer att ske i enlighet med byggnadsnämndens taxa. Det framgår även att Haninge kommun befinner sig i en spännande och expansiv fas vilket kan innebära längre handläggningstider. Specifik information om tidsfristen för beslutet anges ej. Information om möjligheter till överklagan ges i det utskick från bygglovsavdelningen den sökande delges när beslutet har fattats.

Skyldigheten att skicka mottagningsbevis gäller bara ärenden som omfattas av EU:s tjänstedirektiv. Det innebär att mottagningsbevis ska skickas när den som söker lov, förhandsbesked eller en anmälan är en tjänsteleverantör. Enligt PBL 9 kap. § 27 ska ett mottagningsbevis skickas till sökanden så fort som möjligt när ansökan är komplett. Mottagningsbeviset ska innehålla information om tidsfristen för beslutet, det vill säga att beslut normalt ska fattas inom tio veckor, och att det kan förlängas vid behov. Samt information om möjligheten till rättslig prövning av beslutet. Stickprovskontrollen visar att det i tre ärenden som omfattas av EU:s tjänstedirektiv inte har skickats ut mottagningsbevis till sökanden efter det att ansökan

har bedömts vara komplett. De tre ärendena avser byggnation av ekonomibyggnad, besöksmottagning och restaurangverksamhet.

6. Uppföljning och intern kontroll

I stadsbyggnadsnämndens årsredovisning och delårsredovisning redogörs för huruvida stadsbyggnadsnämnden har bidragit till att uppfylla kommunfullmäktiges mål. Stadsbyggnadsnämnden tar regelbundet del av statistik och uppföljning gällande bygglov.

NKI-resultatet som nämnden tar del av från förvaltningen följs upp genom nyckeltalet Nöjdhetsindex företagare. För 2018 är det satt till 73. Utfallet för NKI företagare år 2017 var på 66. Delårsredovisningen innefattar en kort uppföljning av kulturmiljöprogrammet gällande dess aktuella status med inventeringen som pågår fram till 2019. Statistik redovisas även för ledtider av handläggningsprocessen från förvaltningen. Målet är att 100 % av ärendena ska vara färdiga inom 10 veckor. Vidare presenteras statistik för andelen som får svar direkt på en enkel fråga via telefon och andelen som får svar på e-post inom två dagar. Mål för 2018 är 56 % för andelen via telefon och för det senare är målet 90 % för 2018. Resultatet för 2017 låg på 51 % respektive 93 %. Syftet är att följa upp tillgängligheten och kommunikationen med medborgarna. I årsredovisning och delårsredovisning redovisas även bygglovsavdelningens ekonomiska utfall.

7. Svar på revisionsfrågor

Fråga	Svar
<i>Säkerställer nämnden att plan- och bygglagens krav rörande bygglovsprocessen efterlevs?</i>	<p>Ja, vår bedömning är att nämnden på övergripande nivå har säkerställt goda förutsättningar. Avsevärda förbättringar har skett under året avseende handläggningstider. Det finns fortfarande enskilda pågående ärenden där kraven inte har efterlevts men vår översyn av ärendestatistik samt stickprov tyder på en generellt hög grad av efterlevnad.</p> <p>Vi har noterat att kommunen skickar meddelande om att ansökan har mottagits i samband med att den registreras, men inte i samband med att den bedöms vara komplett. Det innebär att de sökande inte automatiskt har kännedom om kommunen uppfyller den lagstadgade tidsfristen för handläggning av bygglov.</p>

<p><i>Hur arbetar nämnden med informationsinsatser till invånarna för att underlätta en effektiv handläggning?</i></p>	<p>En ny hemsida är under utveckling och i samband med den förbereder bygglovsavdelningen också nya checklistor för att ge bättre stöd till de invånare som vill söka bygglov. I dagsläget är många inkomna ansökningar ofullständiga och bygglovssamordnarna kan uppfatta trender i vanliga frågor. Vid tidpunkten för granskningen har materialet ännu inte lanserats.</p> <p>Det finns möjlighet att besöka Bygglovscenter eller kontakta bygglovsavdelningen över telefon och e-post för att rådgöra kring allmänna frågor. Det finns också möjlighet att boka ett möte med en bygglovshandläggare utan att ha ett pågående ärende. Den som har ett pågående ärende har möjlighet till direktkontakt med ansvarig handläggare.</p> <p>Nämnden följer upp statistik över hur stor andel som får svar på sina frågor över telefon och hur stor andel som får svar inom två dygn på frågor över e-post.</p>
<p><i>Säkerställer nämnden att hänsyn tas till riksintressen och kulturmiljöintressen inom ramen för bygglovsprocessen?</i></p>	<p>Ja, nämnden har vidtagit åtgärder och följt upp nyinventioner av kulturmiljöområden i kommunen. Inom bygglovsavdelningen finns handläggare med särskild kompetens inom byggnadsantikvariska frågor. Ramavtal finns med relevanta konsultföretag vid behov av övrig specialistkompetens inom området.</p>
<p><i>Erhåller bygglovshandläggare ändamålsenlig kompetensutveckling i samband med förändringar i plan- och bygglagen?</i></p>	<p>Delvis. Kompetensutveckling hanteras mellan medarbetare och ansvarig chef i en individuell utvecklingsplan. Det finns inte en långsiktig kompetensutvecklingsplan för bygglovsavdelningen. Avdelningschefen informerar om de ändringar i PBL som berör lovhandläggningen.</p> <p>Viss kompetensutveckling sker också genom ett regelbundet utbyte med andra kommuner genom olika samverkansnätverk.</p>
<p><i>Skär kontroller och uppföljning av kundnöjdhet på ett ändamålsenligt sätt som utvecklar och förbättrar bygglovsverksamheten?</i></p>	<p>Ja. Nämnden använder sig av SKL:s undersökning av nöjd kund-index. Undersökningen visade påtagligt försämrade resultat under 2017. Förvaltningen inledde snabbt ett arbete med att analysera resultatet och planera åtgärder. Nämnden har hållits informerade om arbetet.</p>

Haninge 2018-12-12

Nina Högberg

Hanna Öhlund

Källförteckning

Handlingar i ärende BYGG.2017.109

Handlingar i ärende BYGG.2018.8

Handlingar i ärende BYGG.2018.36

Handlingar i ärende BYGG.2018.87

Handlingar i ärende BYGG.2018.95

Handlingar i ärende BYGG.2018.191

Handlingar i ärende BYGG.2018.302

Handlingar i ärende BYGG.2018.304

Handlingar i ärende BYGG.2018.310

Handlingar i ärende BYGG.2018.444

Handlingar i ärende BYGG.2018.484

Handlingar i ärende BYGG.2018.675

Internkontrollplan för stadsbyggnadsnämnden 2018

Kulturmiljövård i Haninge kommun 2018

Stadsbyggnadsnämndens delårsredovisning 2 2018

Stadsbyggnadsnämnden strategi och budget 2018-2019

Stadsbyggnadsnämnden årsredovisning 2017

Öppna jämförelser företagsklimat, SKL 2017

Bilaga 1. Krav utifrån PBL

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

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