

Lunds kommun

Granskning av detaljplansprocessen och bygglovsprocessen



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. Tillvägagångssätt	4
2.5. Revisionskriterier.....	4
3. Granskningsresultat	6
3.1. Iakttagelser	6
4. Sammanfattande bedömning	13
4.1. Uppfyller byggnadsnämnden plan- och bygglagens krav rörande detaljplansprocessen?	13
4.2. Uppfyller byggnadsnämnden plan- och bygglagens krav rörande bygglovsprocessen och dess handläggningstider?	13
4.3. Vilken samverkan och vilket informationsutbyte sker i detaljplansprocessen?	13
4.4. Finns det riktlinjer, rutinbeskrivningar och övriga styrdokument?	13
4.5. Genomförs uppföljning av beslut kring detaljplaner och bygglov?	13
4.6. Genomförs kundundersökningar?	14
4.7. Finns framtagna detaljplaner i tillräcklig omfattning för den framtida byggnationen enligt översiktsplanen?	14
4.8. Rekommendationer	14
Bilaga 1 - Källförteckning.....	15
Bilaga 2 - Krav utifrån PBL	16
Bilaga 3 - Ärenden i stickprovsgranskningen	18

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun granskat detaljplansprocessen och bygglovsprocessen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om byggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet rörande detaljplanering och bygglovshandläggning i enlighet med plan- och bygglagen. Vår sammanfattande bedömning är att byggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet rörande detaljplanering. Däremot gällande bygglovshandläggning har vi gällande bevakning av handläggningstider och utskick av mottagningsbevis funnit brister. I övrigt finner vi även bygglovsprocessen ändamålsenlig.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Bygglov och detaljplaner handläggs på två separata avdelningar inom samhällsbyggnadskontoret.
- ▶ Kommunstyrelsen är ansvarig för kommunens översiktsplan. I kommunledningskontoret ansvarar den strategiska utvecklingsavdelningen för förvaltningen av frågor rörande översiktsplanen. Likaså är denna avdelning involverade i framtagandet av detaljplaner som är av större vikt för kommunen.
- ▶ Det finns en väl utvecklad samverkan både inom detaljplansprocessen och bygglovsprocessen.
- ▶ Bygglovavdelningens arbetsbelastning har ökat markant under 2015. Anledningen till den ökade arbetsbelastningen är den planerade ändringen av ROT-reglerna och ett ökat behov av flyktingboenden. Dessutom har antalet allmänna handlingar som begärs ut ökat markant. De handlingar som begärs ut har anknytning till Lunds kommuns flyktingboenden.
- ▶ Bygglovsprocessens handläggningstider bevakas inte så att det kan säkerställas att de följer plan- och bygglagens fastställda 70 dagar.
- ▶ Något lagenligt mottagningsbevis skickas inte ut till den som ansökt om bygglov.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi byggnadsnämnden:

- ▶ att säkerställa att lagenligt mottagningsbevis skickas ut,
- ▶ att bevaka handläggningstiden av bygglov i enlighet med det plan- och bygglagen föreskriver,
- ▶ att införa uppföljning av beslutade bygglovsärenden,
- ▶ att regelbundet följa upp detaljplaneärenden,
- ▶ att fortlöpande föra en dialog med övriga förvaltningar för att säkerställa att framtagandet av detaljplaner motsvarar det framtida behovet och överensstämmer med översiktsplanen.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Detaljplansprocessen 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 Lunds kommun ansvarar byggnadsnämnden för myndighetsutövningen avseende bygglov och för utformningen av detaljplaner. Det ställs höga krav på information om regelverket för att säkerställa att ärendena handläggs rättsenligt 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.

Under våren 2011 trädde en ny plan- och bygglag (PBL) i kraft, vilket har påverkat kommunens sätt att arbeta med detaljplans- och bygglovsfrågor. Bland annat anger PBL att kommunen ska meddela ett bygglov inom 10 veckor från att fullständiga handlingar inkommit, en tidsfrist som under vissa omständigheter kan förlängas med ytterligare 10 veckor. Förändringarna i lagen kräver att det genomförs informationsinsatser gentemot allmänheten samt utbildningsinsatser riktade mot berörd personal och berörda politiker. Från och med den 1 januari 2015 har ytterligare ändringar av plan- och bygglagen trätt i kraft.

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

2.2. Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om byggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet rörande detaljplanering och bygglovshandläggning i enlighet med plan- och bygglagen.

2.3. Revisionsfrågor

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Uppfyller byggnadsnämnden plan- och bygglagens krav rörande detaljplansprocessen?
- ▶ Uppfyller byggnadsnämnden plan- och bygglagens krav rörande bygglovsprocessen och dess handläggningstider?
- ▶ Vilken samverkan och vilket informationsutbyte sker i detaljplansprocessen?
- ▶ Finns det riktlinjer, rutinbeskrivningar och övriga styrdokument?
- ▶ Genomförs uppföljning av beslut kring detaljplaner och bygglov?
- ▶ Genomförs kundundersökningar?
- ▶ Finns framtagna detaljplaner i tillräcklig omfattning för den framtida byggnationen enligt översiktsplanen?

2.4. Tillvägagångssätt

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har skett med stadsbyggnadsdirektör, stadsarkitekt tillika avdelningschef för bygglovavdelningen, biträdande stadsarkitekt, byggnadsinspektör, planchef, biträdande planchef, planarkitekt, planadministratör samt teknisk direktör och exploateringschef.

Ett stickprov bestående av fem detaljplaneärenden och 18 bygglovsärenden har granskats utifrån kraven på dokumentation och information i lagstiftningen.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten.

2.5. Revisionskriterier

2.5.1. Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen (2010:900) som trädde i kraft i maj 2011 fastslår 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 endast ett tillfälle under handläggningens gång. Det är alltså 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.

Efter ändring i plan- och bygglagen ska detaljplaner som börjar sin handläggning efter den 1 januari 2015 få nya förfaranden. Det som tidigare var enkelt planförfarande blir standardförfarande. Det tidigare normala planförfarandet kallas i fortsättningen utökat planförförande. Detaljplaner som påbörjats innan 1 januari 2015 handläggs enligt PBL 2010:900 och behåller sina gamla förfaranden, det vill säga enkelt respektive normalt planförfarande.

I bilaga 1 presenteras mer ingående vilka krav som ställs enligt plan- och bygglagen inom ramen för detaljplan- och bygglovsprocessen.

2.5.2. Reglementen

2.5.3. Byggnadsnämnden

Enligt byggnadsnämndens reglemente¹ prövar nämnden frågor om förhandsbesked, bygglov, rivningslov och övriga beslut enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen. Byggnadsnämnden upprättar även förslag till detaljplaner och områdesbestämmelser samt lämnar planbesked enligt 5 kap. 2 § plan- och bygglagen. Byggnadsnämnden äger själv anta, upphäva eller

¹Antaget av kommunfullmäktige den 28 april 2011, § 62. Ändrat av kommunfullmäktige den 29 augusti 2013, § 116 samt den 24 september 2015, § 173.

ändra detaljplaner som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. Reglementet fastställer även att det åligger nämnden att;

- ▶ verka för en god byggnadskultur och en god stads- och landskapsmiljö,
- ▶ i övrigt uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning,
- ▶ ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning,
- ▶ lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet.

Kommunstyrelsen

Enligt kommunstyrelsens reglemente ansvarar kommunstyrelsen för att;

- ▶ främja en långsiktigt hållbar utveckling,
- ▶ leda och samordna den översiktliga planeringen av användning av kommunens mark och vattenområden,
- ▶ bostadsförsörjning och samhällsbyggande främjas,
- ▶ kommunen har en tillfredsställande markberedskap och en betryggande planläggning.

Under övriga uppgifter fastställs även att kommunstyrelsen har som uppgift att bevaka kommunens intressen i ärenden angående fastighetsbildning, planläggning och byggnadsväsende.

3. Granskningsresultat

3.1. Iakttagelser

3.1.1. Organisation

Både bygglovshandläggning och detaljplanshandläggning är organisatoriskt placerat på stadsbyggnadskontoret. Stadsbyggnadskontoret är uppdelat i fem avdelningar:

- ▶ Bygglovavdelningen som bland annat handlägger bygglov och anmälan, förhandsbesked samt ärenden om obligatorisk ventilationskontroll.
- ▶ Planavdelningen som handlägger detaljplaner.
- ▶ Administrativa avdelningen som ansvarar för byggnadsnämndens administration.
- ▶ Strukturavdelningen som handlägger den översiktliga fysiska planeringen och trafik- och gröstrukturfrågor.
- ▶ Lantmäteriafdelningen ansvarar för kartframställning, mättningsverksamhet och fastighetsbildning i Lunds kommun.

Bygglovavdelningen leds av bygglovschefen tillika stadsarkitekt. Avdelningen arbetar utifrån två distrikt, uppdelade utifrån en geografisk delning av Lund. Varje distrikt har en biträdande stadsarkitekt, tre byggnadsinspektörer, en bygglovhandläggare och en administratör. Under sommarmånaderna stöttar de två distrikten varandra men i övrigt handlägger de anställda ärenden inom respektive distrikt.

Planavdelningen består av 19 personer. Två chefer styr tillsammans avdelningen. Avdelningen är inte uppdelad i enheter utan de har ett delat personalansvar.

Kommunstyrelsen är ansvarig för kommunens översiktsplan. I kommunledningskontoret ansvarar den strategiska utvecklingsavdelningen för förvaltningen av frågor rörande översiktsplanen. Likaså är denna avdelning involverade i framtagandet av detaljplaner som är av större vikt för kommunen. Kommunstyrelsen har däribland ansvar för projekt som samordnar utvecklingen av Lunds centrum. I samråds- och granskningskedet skickas samtliga detaljplaner till kommunstyrelsen för yttrande.

3.1.2. Samverkan och informationsutbyte

Alla intervjuade betonar att samarbetet inom förvaltningen och med övriga förvaltningar har gynnats av att de numera sitter i samma hus. Bygglovavdelningen har löpande möten och strukturerade samarbeten med andra förvaltningar så som till exempel tekniska förvaltningen. Handläggarna hämtar vid behov in synpunkter från andra förvaltningar.

Planavdelningen har strukturerat samarbete inom och utanför förvaltningen. Det finns bland annat en strategisk samarbetsgrupp och en operativ samarbetsgrupp. Dessutom sker det samarbete i varje detaljplanehandläggning. Varje detaljplan inleds med ett startmöte. För startmötena finns det fasta kallelselistor. De kallade väljer sedan om de har anledning att närvara. Räddningstjänsten får i enlighet med framtagna rutin alla planuppdrag. Dessutom genomförs två gånger per år kommunövergripande möten där planavdelningen redovisar vilka planer som är på gång.

Kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) sammanträder en gång i månaden för strategiska samhällsplaneringsfrågor. Vid dessa möten deltar presidierna från tekniska nämnden och byggnadsnämnden. En tjänstemannagrupp kallad planforum ansvarar för beredningen och samordningen av mötena. Planforum består av representanter från kommunkontoret, stadsbyggnadskontoret och tekniska förvaltningen.

3.1.3. Besluts- och ärendeprocess

Bygglovavdelningens arbetsbelastning har ökat markant under 2015. Efter sommaren minskade personalstyrkan oväntat och avdelningen fick ta in förstärkning från bemanningsföretag. Anledningen till den ökade arbetsbelastningen är ett ökat behov av flyktingboenden och troligtvis den planerade ändringen av ROT-reglerna. Dessutom har antalet allmänna handlingar som begärs ut ökat markant. De handlingar som begärs ut har anknytning till Lunds kommuns flyktingboenden. Tryckfrihetsförordningen fastställer att begäran om allmän handling ska hanteras genast eller så snart det är möjligt. Detta innebär att handläggare som får in begäran måste lämna den arbetsuppgift de arbetar med och hantera begäran om utlämnande av allmän handling.

Den höga arbetsbelastningen har inneburit ökat tryck på medarbetarna och i vissa fall har detta lett till sjukskrivningar. På grund av de utmaningar som stadsbyggnadskontoret just nu möter har en krisgrupp som leds av förvaltningschefen bildats. Krisgruppen träffas för avstämning klockan åtta varje morgon.

Ärendena kommer in via post. Det finns inget digitalt system för ansökningar av bygglov. Ansökningarna registreras i ärendehanteringssystemet ByggR och fördelas sedan utifrån vilket distrikt de hör till. Ärendet handläggs sedan vidare utifrån om det ska granskas eller kompletteras. Av intervju framkommer att mottagningsbevis i enlighet med Lag (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden och plan- och bygglagen sällan skickas ut.

Det finns en granskningsblankett i ärendehanteringssystemet där handläggare och andra inblandade kan notera och t.ex. kryssa av utskickade remisser och inkomna yttranden efterhand som ärendet handläggs. Vidare har bygglovsavdelningen rutiner för hanteringen av bygglovsärenden så som ärendeklassificering för beslutad kravbild av ärenden samt styrdokument för vilka ärenden som kräver kontrollansvarig, kontrollplan och startbesked. Dessutom finns det framtaget flertalet mallar för till exempel beslut, brev och tjänsteskrivelser. En gång per månad träffas medarbetarna för att diskutera och förbättra sina rutiner. I ärendehanteringssystemet registreras samtliga inkomna handlingar, beslut, förfrågningar, korrespondens samt anteckningar från telefonsamtal och möten.

Planavdelningen har ett IT-system som kallas planeraren. I systemet registreras alla detaljplaneärenden. Systemet fungerar som ett verktyg för planering och handläggning. Systemet är framtaget tillsammans med en annan kommun och är skräddarsytt för hantering av planhandläggning. I systemet planeras hela detaljplansprocessen och yttre faktorer som till exempel andra nämnders mötestider kan registreras som faktorer som påverkar planeringen av planprocessen. Ju fler faktorer som registreras ju bättre kan systemet planera detaljplansprocessen och på så sätt få fram en tidplan. Systemet gör det också möjligt att få ut statistik, nulägesbeskrivningar och kartor. Planavdelningen har en rutingrupp som löpande reviderar rutiner. Rutinerna ligger sedan till grund för hur detaljplansprocessen formas i IT-systemet.

I planeraren finns även möjlighet till att göra anteckningar i en dagbok. I dagboken antecknas till exempel telefonsamtal, e-post och möten. Anteckningarna underlättar för handläggare att

ta över någon annans ärende vid till exempel frånvaro. IT-systemet används också för ekonomisk uppföljning och denna ligger till grund för avgiften för detaljplaner.

3.1.4. Handläggningstider

Bygglovavdelningens handläggningstider har tidigare varit förhållandevis korta, men under 2015 skedde en ökning. Det finns enligt uppgift troligtvis ärenden som legat över tio veckor. Avdelningen har dock inte någon funktion som varnar för när ett ärende tar längre än 10 veckor, därför vet de inte säkert hur många ärenden som gått över tiden.

Bygglovavdelningen genererar statistik månatligen. Den månatliga uppföljningen inkluderar antalet ärenden som är beslutade under månaden samt antalet dagar handläggningen tagit från inkommen ansökan till beslut. Däremot mäts inte handläggningstiden från det datum då ansökan bedömts som komplett utan från det datum då ärendet inkom. Avdelningen mäter vilka ärenden som är beslutade inom ett år samt handläggningstiden för de 95 procent av ärendena med kortast handläggningstid. Det finns flertalet bygglovsärenden som drar ut på tiden främst på grund av den sökandes omständigheter.

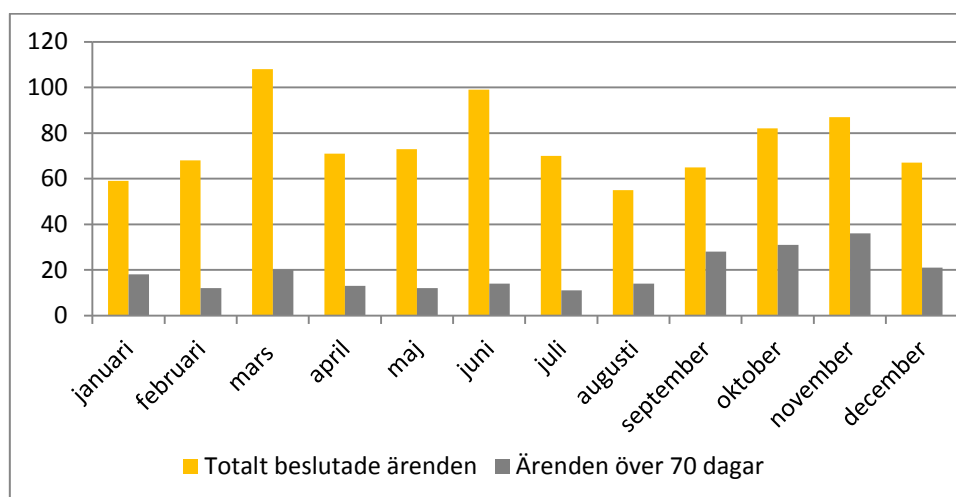


Diagram 3.1

Diagram 3.1 åskådliggör antalet ärenden som bygglovsavdelningen beslutat per månad under 2015 (gula staplar). I genomsnitt beslutas 75 bygglovsärenden per månad sett över hela 2015. De grå staplarna visar antalet ärenden per månad som överskrider 70 handläggningdagar. I genomsnitt beslutas 19 ärenden per månad med längre handläggningstid än 70 dagar. Däremot visar inte statistiken när dessa ärenden varit kompletta och statistiken kan således inte ligga till grund för bedömning av handläggningstiden mot bakgrund av plan- och bygglagens krav.

Diagram 3.2 visar det genomsnittliga antalet dagar för handläggning från inkommen ansökan till beslut. De grå staplarna åskådliggör ett genomsnittligt antal dagar för samtliga beslut. Genomsnittligen tog det 65 dagar från det att ansökan inkommit till dess att beslut tagits. Det framkommer av det statistiska materialet att det är stor spridning på antalet dagar ett beslut tar från det att ansökan av bygglov inkommer. För att ge en mer korrekt bild av den genomsnittliga handläggningstiden tillämpar bygglovsavdelningen mätning av antalet dagar för de 95 procent av ärendena som har kortast handläggningstid. Dessa åskådliggörs i diagram 3.2 som gula staplar.

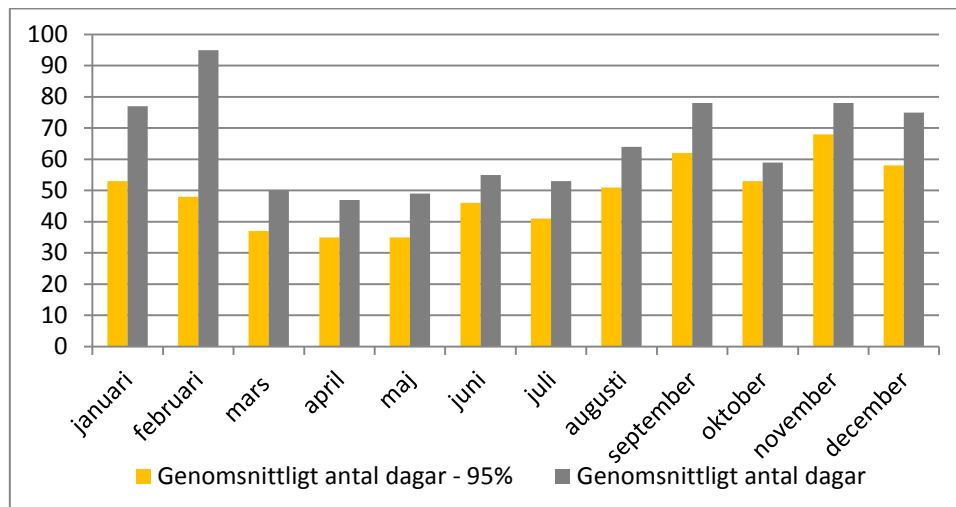


Diagram 3.2

Den genomsnittliga handläggningstiden för 95 procent av bygglovsärendena med kortast handläggningstid är 49 dagar sett över hela året. Spridningen i antalet dagar i handläggningen blir särskilt tydlig i februari då den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga beslutade bygglovsärenden var 95 dagar där den genomsnittliga tiden för 95 procent av ärendena var 48 dagar. Detta beror på att något eller flera ärenden som beslutades den månaden hade väldigt långa handläggningstider. Av uppgift beror detta sannolikt på de sökandes önskemål om att avvakta med beslut.

I och med att bygglovavdelningen inte mäter handläggningstiden från det datum då ansökan är komplett finns det inte statistik att tillgå för att mäta handläggningstiden utifrån PBL:s krav om 70 dagar. Handläggningstiden i diagram 3.2 kan likt i diagram 3.1 inte ligga till grund för uppfyllandet av PBL:s krav.

Planavdelningens handläggningstider registreras automatiskt i planeraren. Ungefär 80 procent av detaljplaneärendena genomförs med standardförfarande. Tjänstemännen har en hel del moment delegerat i standardförfarande, vilket gör att processen kan förkortas. Det är dock stor variation i hur lång tid ett ärende tar och planavdelningen har trots att de delar system med en annan kommun haft svårt att jämföra handläggningstider med varandra. Detta beror till stor del på att ett ärendes handläggningstid påverkas av många förutsättningar som varierar mellan kommunerna.

3.1.5. Kundundersökningar

Bygglovavdelningen genomför löpande kundundersökningar. Första undersökningen genomfördes under 2011-13. Mätningar genomförs över ett halvår. Följande år mäts samma halvår för jämförelse över tid.

Kundundersökningarna lyfter ett flertal aspekter av sökandes nöjdhet i bygglovavdelningens hantering av bygglovshandläggningen så som den personliga kontakten, kompletteringar, handläggningstid, information på hemsida, bemötande, rådgivning med mera. Den senaste brukarundersökningen färdigställdes i augusti 2013. Av 516 tillfrågade gav 75 procent av respondenterna bygglovavdelningen betyget sju eller högre på en tiogradig skala vad gäller nöjdheten med hanteringen av ett bygglovsärende. Tio procent gav betyget fyra eller lägre.

Genomsnittsbetyget var 7,4 av 10. Genomsnittligen gavs bygglovshandläggarna betyget 4,2 av 5 i bemötande och kunskap i handläggningen.

Kommunen har också ingått i SKL:s servicemätning Insikt vilken mäter kommuners företagsklimat. Av mätningen framgår att nöjd kund-index (NKI) för kommunen avseende bygglov var 65 %.

Kundundersökningarna lyfts bland annat vid bygglovsavdelningens rutinmöten. Vidare lyfts kundundersökningarna för nämnden i kommunens

Planavdelningen genomför uppföljningar via telefonintervjuer med samtliga externa och interna sökanden vars planer antagits. Vid intervjun undersöks hur den externa eller interna aktören har upplevt processen samt vad som kan förbättras.

3.1.6. Uppföljning

Bygglovavdelningen utför uppföljningar utefter de anmälningar som kommer in. De hade önskat att de kunde vara mer proaktiva och arbeta med uppsökande verksamhet. De hoppas kunna göra det i framtiden men för tillfället finns det inga resurser för detta.

Som del av uppföljningen av bygglov genomförs lägeskontroll av uppförda byggnader vilket lantmäteriet ansvarar för. Lägeskontroller genomförs inte för samtliga byggnader utan endast de som byggnadsinspektörerna bedömt kräver utstakning. Generellt kräver inte byggnader mindre än 50 kvm som inte ligger nära tomtgräns utstakning eller lägeskontroll. Likaså är komplementbyggnader större än 50 kvm som ligger utanför detaljplanerat område undantaget utstakning och lägeskontroll. Det förs ingen statistik för avsteg från bygglov efter genomförd lägeskontroll.

Planavdelningen

Eftersom varje del av detaljplansprocessen dokumenteras i planeraren är det möjligt att vid behov gå tillbaka och följa upp ärenden. Detaljplaneprocesser är emellertid långa och månfacetterade ärenden och det är ovanligt att det finns behov av uppföljning i avslutade ärenden. Däremot blir det en naturlig uppföljning när detaljplanerna tas i bruk och till exempel bygglov beviljas.

3.1.7. Stickprovskontroll

Bygglovsärenden

Stickprovskontrollen omfattar 18 bygglovsärenden. De är utvalda från förvaltningens ärendelista avseende beslut som är tagna mellan 1 januari 2015 och 20 november 2015. Listan omfattar cirka 1100 bygglovsbeslut. Urvalsmetoden är baserat på ett riktat stickprov vilket innebär att bygglovsärendena är valda med spridning i geografi, tid och ärendetyp. Detta för att säkerställa att stickprovet påvisar bredden i hanteringen av bygglovsärendena.

Stickprovskontrollen genomfördes vid förvaltningen i ärendehanteringssystemet ByggR. Samtliga bygglov förs in i detta system och omfattar handlingar, beslut, mötesanteckningar och korrespondens med sökande. Handlingarna i ByggR omfattar ej ritningar i digital form, dessa arkiveras separat. Däremot noteras de tillhörande ritningarna i ByggR. Granskning av ritningar har inte ingått i stickprovskontrollen men det har noterats om de tillhörande ritningarna har ingått under respektive ärende. I och med att bygglovsavdelningen inte skickar mot-

tagningsbevis vid komplett ansökan bedöms i stickprovsgranskningen startdatum för handläggningstid som den dag då den senaste handlingen inkommit.

Ärendena som stickprovskontrollen refererar till redovisas i bilaga 2.

Krav enligt PBL	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1. Skriftlig ansökan, inkl. ritningar och/eller beskrivningar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Förslag på kontrollansvarig	ET	✓	✓	✓	ET	✓	✓	ET	ET	✓	ET	✓	ET	✓	✓	ET	ET	✓
3. Begäran om komplettering vid behov	✓	✓	✓	✓	✓	✓	ET	ET	ET	ET	ET	ET	ET	✓	✓	ET	ET	✓
4. Grannhörande vid avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser.	ET	✓	✓	✓	ET	ET	ET	ET	ET	ET	ET	ET	ET	✓	✓	ET	ET	✓ *
5. Mottagningsbevis	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6. Handläggning inom 10 veckor	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7. Expediering och kungörelse	✓	✓	ET **	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ = Uppfyllt, X = Inte uppfyllt, ET= Ej tillämpligt

* Samråd med Räddningstjänsten **Bygglovsansökan drogs tillbaka

Av granskningen framgår att samtliga ärende har inkluderat en skriftlig ansökan med notering om ritningar i de fall det varit tillämpligt. Likaså har samtliga ärenden inkluderat expediering och kungörelse i Post och Inrikes Tidningar. Samtliga ärenden i stickprovsgranskningen har handlagts inom 10 veckor från det datum vi bedömer att ärendet varit komplett. I övrigt ser vi att samtliga ärenden där det varit tillämpligt inkluderat grannhörande, begäran om komplettering samt förslag på kontrollansvarig. I ett ärende (ärende 1) saknas förslag på kontrollansvarig vid bygglov för ombildande av kontorslokal till bostad. Av intervju framgår att detta beror på att inga ändringar av lokalen genomfördes.

Inget av ärendena inkluderar mottagningsbevis. Av intervju framgår att mottagningsbevis ej skickas ut till sökande när ansökan bedöms vara fullständig i enlighet med Lag (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden. Däremot kommuniceras till sökande en ärendebekräftelse vid inkommen ansökan. Denna inkluderar en bekräftelse om att stadsbyggnadskontoret har registrerat ansökan, information om att kompletteringar kan komma att begäras och handläggare då även kommer att meddelas samt att debitering kommer att ske i enlighet med byggnadsnämndens taxa.

Detaljplaneärenden

Granskningen av detaljplansärenden omfattar samtliga detaljplaner som påbörjats och antagits av byggnadsnämnden under 2015. Då endast sex detaljplaner var beslutade om 2015 vid granskningstillfället bedömdes en stickprovskontroll av fem ärenden inte vara lika rättvisande som en komplett analys av samtliga ärenden.

Krav enligt PBL		Ärende 1:	Ärende 2:	Ärende 3:	Ärende 4:	Ärende 5:	Ärende 6:
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	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ = Uppfyllt, (✓) = Delvis uppfyllt, ET = Ej tillämpligt

* Detaljplaner har vunnit laga kraft men laga kraft-bevis är än ej undertecknat, ** Detaljplan överklagad till Länsstyrelsen och har än ej vunnit laga kraft.

Samtliga ärenden har behandlats enligt standardförfarande. Granskningen visar att samtliga detaljplaner innefattar de handlingar som krävs enligt plan- och bygglagen. Utöver standardförfarande har ärende 1 hanterats som samordnat förfarande med Region Skånes regionservice avseende samråd i miljöprövning. Detaljplanen prövas således utöver plan- och bygglagen även mot miljöbalken. Syftet med ett samordnat förfarandet är att undvika dubbla prövningar.

Av granskningen av detaljplaner framkommer det att det för tre av detaljplanerna vid granskningstillfället saknades laga kraft-bevis. Ett beslut av kommunfullmäktige eller annan kommunal instans vinner laga kraft tre veckor efter beslutet kungörelse om det ej överklagas. Ärende 4 och ärende 5 anslogs den 27 november 2015 och överklagades inte. Detaljplanerna har således vunnit laga kraft. Av intervju framkommer att laga kraft-bevis har upprättats men är ännu inte undertecknade. Ärende 6 har ännu inte vunnit laga kraft då det överklagades till Länsstyrelsen. Länsstyrelsen avtog överklagandet den 15 december, däremot kan detta beslut överklagas inom fem veckor efter delgivning.

4. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att byggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet rörande detaljplanering. Däremot gällande bygglovshandläggning har vi gällande bevakning av handläggningstider och utskick av mottagningsbevis funnit brister. I övrigt finner vi även bygglovsprocessen ändamålsenlig.

4.1. Uppfyller byggnadsnämnden plan- och bygglagens krav rörande detaljplansprocessen?

Vår bedömning är att gällande detaljplansprocessen följs plan- och bygglagen. Bedömningen grundar sig i stickproven samt i att avdelningen har ett väl utvecklat IT-system innehållande tydliga och uppdaterade rutiner och omfattande dokumentation.

4.2. Uppfyller byggnadsnämnden plan- och bygglagens krav rörande bygglovsprocessen och dess handläggningstider?

Vår bedömning är att byggnadsnämnden inte följer plan- och bygglagen gällande bygglovshandläggning. Vi grundar vår bedömning på att det inte skickas ut något lagenligt mottagningsbevis. Dessutom förs inte ändamålsenlig statistik som kan säkerställa och bevaka att ärendena handläggs inom de lagstadgade 70 dagarna. Vår bedömning är att det är möjligt att fastställa dag då ärendena är kompletta. Bedömningen grundar sig på vår stickprovskontroll samt vår erfarenhet från andra kommuner som fastställer datum då ärendet bedöms vara komplett. Detta kräver emellertid extra arbete då nuvarande IT-system inte stödjer fastställande av datum då ärendet är komplett. Vi rekommenderar byggnadsnämnden att säkerställa att lagenligt mottagningsbevis skickas ut. Vi rekommenderar dessutom byggnadsnämnden att bevaka handläggningstiden av bygglov i enlighet med det plan- och bygglagen föreskriver.

4.3. Vilken samverkan och vilket informationsutbyte sker i detaljplansprocessen?

Vi bedömer att byggnadsnämnden har god samverkan inom förvaltningen och med övriga förvaltningar. Samlokaliseringen av verksamheterna i Kristallen har bidragit till ännu bättre samverkan. Vi bedömer att samverkan är väl utvecklad med rutiner och processer vilket motverkar sårbarheten i systemet.

4.4. Finns det riktlinjer, rutinbeskrivningar och övriga styrdokument?

Vi bedömer att byggnadsnämnden behöver ta fram rutin för utskick av mottagningsbevis och vi rekommenderar byggnadsnämnden att ta fram en sådan omgående. Dessutom rekommenderar vi byggnadsnämnden att ta fram rutiner för bevakning av bygglovsärendenas handläggningstider. Granskningen har i övrigt visat att det både inom bygglovavdelningen och planavdelningen finns dokumenterade riktlinjer, rutiner, styrdokument och dokumentmallar. Eftersom det rutinmässigt genomförs regelbunden översyn av dessa, finner vi, om rutiner gällande mottagningsbevis och bevakning av handläggningstider kompletteras, att detta är tillräckligt.

4.5. Genomförs uppföljning av beslut kring detaljplaner och bygglov?

Vi bedömer att byggnadsnämnden i enlighet med bygglovavdelningens ambitioner bör införa någon form av uppföljning av beslutade bygglov. Vi rekommenderar därför byggnadsnämnden att införa rutiner för uppföljning av beslutade bygglovsärenden. Gällande detaljplaner

finner vi att den dokumentation som görs idag och som möjliggör uppföljning är tillräcklig. Vi rekommenderar dessutom byggnadsnämnden att regelbundet med hjälp av informationen i IT-systemet Planeraren följa upp detaljplaneärenden.

4.6. Genomförs kundundersökningar?

Vi finner de kundundersökningar som genomförs tillräckliga.

4.7. Finns framtagna detaljplaner i tillräcklig omfattning för den framtida byggnationen enligt översiktsplanen?

Utifrån den information som framkommit vid intervjuerna finner vi att det finns en tillräcklig planberedskap. Vi rekommenderar byggnadsnämnden att fortlöpande föra en dialog med övriga förvaltningar för att säkerställa att framtagandet av detaljplaner motsvarar det framtida behovet och överensstämmer med översiktsplanen.

4.8. Rekommendationer

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi byggnadsnämnden

- ▶ att säkerställa att lagenligt mottagningsbevis skickas ut
- ▶ att bevaka handläggningstiden av bygglov i enlighet med det plan- och bygglagen föreskriver
- ▶ att införa uppföljning av beslutade bygglovsärenden
- ▶ att regelbundet följa upp detaljplaneärenden
- ▶ att fortlöpande föra en dialog med övriga förvaltningar för att säkerställa att framtagandet av detaljplaner motsvarar det framtida behovet och överensstämmer med översiktsplanen

Lund den 27 januari 2016

Malin Lundberg
Verksamhetsrevisor
EY

Linus Aldefors
Verksamhetsrevisor
EY

Bilaga 1 - Källförteckning

Intervjuer:

- ▶ Inga Hallén – Stadsbyggnadsdirektör
- ▶ Malin Sjögren – Stadsarkitekt
- ▶ Birgitta Rydberg Mitchell – Biträdande stadsarkitekt
- ▶ Per Seveborn – Byggnadsinspektör
- ▶ Ole Kasimir – Planchef
- ▶ Lotta Wallin – Biträdande planchef
- ▶ Mariette Johnsen – Planarkitekt
- ▶ Madeleine Rosqvist – Planadministratör
- ▶ Håkan Lockby – Teknisk direktör
- ▶ Anita Wallin - Exploateringschef
- ▶ Carin Hillåker – Biträdande kommunchef (telefonintervju)

Medverkat vid intervjuer:

- ▶ Britt Svensson, revisionens ordförande

Dokument:

- ▶ Samtliga detaljplaner för 2015 (se bilaga 3)
- ▶ Stickprov – 18 bygglovsärenden med tillhörande dokumentation (se bilaga 3)
- ▶ Byggnadsnämndens reglemente
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Beskrivning av bygglovsprocessen
- ▶ Styrdokument för handläggning av bygglov
- ▶ Handlingsplan för intern kontroll 2015 – Byggnadsnämnden
- ▶ Statistik för bygglovsbeslut 2015
- ▶ Brukarundersökning, Medborgares kontakter med bygglovsavdelningen, augusti 2013

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 standardförfarande 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. Förslaget till detaljplan som tagits fram efter genomfört samråd ska 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. Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning vid utökat förfarande.
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 standardförfarande.
9. Granskningsutlåtande – av utlåtandet ska en sammanställning av de synpunkter som inkommit samt en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna framgå.
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
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 underätta 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 uppgifter 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

Bygglov:

- Ärende 1 – L 2014-001871, Ändrad användning från kontor till bostad
- Ärende 2 – L 2015-001416, Uppförande av kontorsbyggnad med tre butikslokaler
- Ärende 3 – L 2015-000959, Uppförande av radhus
- Ärende 4 – L 2015-000979, Uppförande av enbostadshus, samt carport/garage
- Ärende 5 – L 2015-000659, Installation av vedeldad pizzaugn samt skorsten i flerbostadshus
- Ärende 6 – L 2015-000601, Uppförande av lagerhall
- Ärende 7 – L 2015-000557, Uppförande av busstur
- Ärende 8 – L 2015-000541, Uppförande av skorsten och eldstad i radhus
- Ärende 9 – L 2015-000092, Utvändig ändring av kyrka
- Ärende 10 – L 2014-002112, Uppförande av forskningsanläggning (Dispositionsplan)
- Ärende 11 – L 2014-001950, Uppförande av ljusskylt (restauranger Saluhallen)
- Ärende 12 – L 2014-001698, Tillbyggnad av enbostadshus, uterum
- Ärende 13 – L 2014-001860, Utvändig ändring av enbostadshus
- Ärende 14 – L 2014-001822, Utvändig ändring av enbostadshus m.m.
- Ärende 15 – L 2014-001086, Uppförande av telemast med teknikbod
- Ärende 16 – L 2014-000842, Uppförande av bullerplank
- Ärende 17 – L 2014-000685, Utvändig ändring av enbostadshus m.m.
- Ärende 18 – L 2014-000569, Uppförande av hotell för forskare

Detaljplaner:

- Ärende 1: Vårdbiträdet 1
- Ärende 2: ABC-Boken 70 m.fl.
- Ärende 3: Genarp 3:3
- Ärende 4: Kugghjulet 4
- Ärende 5: Linero 2:1
- Ärende 6: Svartbröder 16