

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2023-02-06

Diarienummer:
KSN-2022-03570

Handläggare:
Tomas Anderson

Yttrande över kommunrevisionens granskning av bygglovsverksamhet och uppföljning av tillsynsärenden

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen i enlighet med ärendets bilaga 1, samt
2. **att** omedelbart justera beslutet.

Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat en granskning av bygglovsverksamheten och uppföljning av tillsynsärenden till plan- och byggnadsnämnden och kommunstyrelsen för yttrande senast 10 mars 2023.

Kommunrevisionen bedömer att plan- och byggnadsnämnden inte helt bedriver bygglovsverksamheten och tillsynen på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen inte helt är tillräcklig inom området

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret och stadsbyggnadsförvaltningen.

Föredragning

I plan- och bygglagen regleras kommunens lov- och byggprocess som bland annat innefattar handläggning av inkomna ärenden. Byggnadsnämnden i en kommun är skyldig att tillse att ärenden handläggs så snabbt, enkelt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Nämndens tillsynsansvar medför att den

ska ingripa eller besluta om en påföljd när krav som ställts inte följts. I byggnadsnämndens ansvar ingår även att följa upp och utvärdera sin verksamhet.

Kommunrevisionens har granskat om plan- och byggnadsnämnden plan- och byggnadsnämnden bedriver bygglovsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig inom området. Granskningen har skett utifrån frågeställningar som om nämnden en tillfredsställande organisation och bemanning som svarar upp mot ärendenas volym och komplexitet och om nämnden bedriver tillsyn i tillräcklig utsträckning.

Kommunrevisionen bedömer att det avseende bygglovssidan finns en tillräcklig bemanning som svarar upp mot ärendevolymer. Handläggningstiden för fullständiga ansökningar är exempelvis kortare än i jämförbara kommuner. På tillsynssidan finns dock en stor eftersläpning av ärenden. En relativt stor del av de ansökningarna behöver kompletteras efter att de kommit in. Revisionen bedömer att uppföljningen inom ramen för intern kontroll kan utvecklas genom att införa kontrollmoment in de områden som granskats.

Mot bakgrund av granskningen rekommenderar kommunrevisionen plan- och byggnadsnämnden att bland annat säkerställa att tillsynsenheten har tillräckliga resurser för att tillsynsuppdraget och säkerställa att en samlad uppföljning och systematisk analys av överklagade ärenden genomförs.

Plan- och byggnadsnämndens yttrande till kommunrevisionen återges i ärendets bilaga 2. I yttrandet redogör nämnden exempelvis för resursförstärkningar och pågående arbete för att hantera ärendeskulden inom tillsynsområdet, samt det systematiska arbetet för att förbättra bygglovsprocessens effektivitet. Nämnden kommer att överväga att införa kontrollmoment i internkontrollplanen i enlighet med revisionens rekommendation.

Utifrån plan- och byggnadsnämndens yttrande har kommunstyrelsen inte anledning att yttra sig över granskningen på annat sätt än att understryka vikten av att bygglovs- och tillsynsverksamheten sker ändamålsenligt och att plan- och byggnadsnämnden tydligt redogjort hur den svarar mot de rekommendationer kommunrevisionen framfört.

Ekonomiska konsekvenser

Att avge yttrandet har inga ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 6 februari 2023
- Bilaga 1, kommunstyrelsens yttrande till kommunrevisionen i ärendet
- Bilaga 2, plan- och byggnadsnämndens yttrande till kommunrevisionen i ärendet
- Bilaga 3, kommunrevisionens granskningsrapport inklusive missiv

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och
biträdande stadsdirektör

Förvaltning eller nämnd eller enhet
Typ av dokument t.ex. Brev, Beslut

Kommunrevisionen Uppsala kommun
kommunrevisionen@ uppsala.se
lena.salomon@pwc.com
Ert dnr KRN-2022-00022

Handläggare:
Tomas Anderson

Yttrande över kommunrevisionens granskning av bygglovsverksamhet och uppföljning av tillsynsärenden

Kommunstyrelsen har tagit del av plan- och byggnadsnämndens yttrande i ärendet.

Kommunstyrelsen instämmer i vikten av att bygglovs och tillsynsverksamheten bedrivs ändamålsenligt.

Plan- och byggnadsnämnden har i sitt yttrande till kommunrevisionen i ärendet tydligt redogjort för hur den svarar mot de rekommendationer som revisionen framfört i granskningsrapporten. Kommunstyrelsen bedömer att verksamheten bedrivs ändamålsenligt.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

John Hammar
Sekreterare

Plan- och byggnadsnämnden
Yttrande

Kommunrevisionen Uppsala kommun
kommunrevisionen@ uppsala.se
lena.salomon@pwc.com
Ert dnr: KNR-2022-00022

Handläggare:

Vilhelmina Vinderos, Maija Tammela Arvidsson

Yttrande över kommunrevisionens granskning av bygglovsverksamheten och uppföljningen av tillsynsärenden 2022

Revisionen har begärt plan- och byggnadsnämndens yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendationer utifrån granskningen av bygglovsverksamheten och uppföljningen av tillsynsärenden 2022.

Revisionen rekommenderar nämnden att säkerställa att tillsynsverksamheten har tillräckliga resurser för att tillse nämndens lagstiftade tillsynsuppdrag i sin helhet. Nämnden beslutade 2020 om en femårig insats för att hantera ärendeskulden inom tillsynsområdet. Nämnden har i sin internkontroll följt utvecklingen över tid och konstaterat att planen följs. Antalet pågående äldre ärenden har minskat från 256 (1 januari 2021) till 96 ärenden (31 december 2022). Nämnden kommer att följa upp verksamheten också innevarande år för att vid behov besluta om ytterligare åtgärder. Inför 2023 planerar nämnden att ytterligare utöka budgeten motsvarande en heltidstjänst, med det finansieras 8 årsarbetskrafter inom tillsynen. Revisionen rekommenderar också nämnden att säkerställa att tillsyn av den kommunala verksamheten enligt plan- och bygglagen har förutsättningar att bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Nämndens verksamhet inledde under slutet av året 2022 en uppföljning av den organisationsförändring som genomfördes 2020. Revisionens rekommendation tas omhand i analysen av behov av eventuella justeringar.

Rekommendationen om att vidta lämpliga åtgärder för att på sikt minska andel lov- och anmälningsärenden för vilka kompletteringar behöver efterfrågas för att beslut ska vara möjligt bekräftar nämndens pågående arbete för en hög inre effektivitet. Nämnden arbetar systematiskt med förbättringar. I nämndens kontakter med invånare och företagare framkommer vikten av att inte riskera att begära in underlag som inte behövs, eller underlag som behövs först i ett senare skede för att undvika omtag och onödiga kostnader för den sökande. Det innebär att nämnden, för att ha en handlägningsprocess som utgår från kommuninvånarnas och näringslivets behov, behöver stödja möjliggöra för kompletteringar när det är kostnad- och tidseffektivt. Nämnden arbetar med guider, filmer och rådgivning för att underlätta för den som söker bygglov.

Nämnden instämmer i rekommendationen om att säkerställa en rutin för utskick av mottagningsbevis vid kompletta lov och anmälningsärenden och inför nu ett digitalt stöd med bland annat automatiserade funktioner, exempelvis utskick av mottagningsbevis. Nämndens verksamhet upprättar regler för när mottagningsbevis ska skickas vilket bidrar till en effektiv handläggning.

Rekommendationen om att säkerställa att en samlad uppföljning och systematisk analys av överklagade ärenden genomförs är i stort sett uppfylld. Nämnden har ett väl inarbetat arbetssätt för handläggning av överklagade ärenden och ett systematiskt organisatoriskt lärande. Nämndens verksamhet, den som handlagt ärendet, kommunjuristerna och ansvariga chefer mottar domarna i överklagade ärenden. De domar som ger vägledning i en fråga lyfts alltid fram i möten med alla handläggare och rutiner för kommande handläggning ses kontinuerligt över och uppdateras vid prejudicerande domar. Den som handlagt ärendet lyfter också utfallet i domen vid enhetsmöten för kollegialt lärande.

Nämnden kommer att överväga att införa de områden revisionen granskat i internkontrollplanen enligt revisionens rekommendation. De kontroller som sedan tidigare finns i internkontrollplanen, inom revisionens granskningsområde, kommer att kvarstå. Det är kontroll av handläggningstider inom bygglov och uppföljning av effekten av extramedel som nämnden tillsatt för att komma i kapp med äldre ärenden inom tillsynsverksamheten och inom geodata.

Revisionens rekommendation om att förbättra och tydliggöra uppföljningen av reducerade avgifter och överskridna handläggningstider i förhållande till krav i PBL, samt om att säkerställa att uppföljningar även omfattar en analys av orsaker till eventuella brister som noteras är nämnden angelägen att följa. I det nya digitala stödet som implementerats för ärendehantering ingår ett visuellt handläggarstöd som tydligt visar var i processen ett ärende befinner sig och när sista dag för beslut närmar sig. Systemet testas och justeras sedan i december. Under mars 2023 kommer alla handläggare utbildas och få tillgång till det visuella handläggarstödet.

Plan- och byggnadsnämnden

Ylva Stadell
Ordförande

Rebecka Berg
Nämndsekreterare

Plan- och byggnadsnämnden
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av bygglovsverksamhet och uppföljning av tillsynsärenden

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska bygglovsverksamhet och uppföljning av tillsynsärenden. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Efter genomförd granskning bedömer vi att plan och byggnadsnämnden inte helt bedriver bygglovsverksamheten och tillsynen på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen inte helt är tillräcklig inom området.

Bedömningen grundar vi på att det avseende bygglovssidan finns en tillräcklig bemanning som svarar upp mot ärendenas volym och statistik. Bedömningen grundar vi dels på att de intervjuade anser att organisation och bemanning är tillräcklig mot bakgrund av ärendemängden. Dels grundar vi bedömningen på att statistiken visar att trots att Uppsala kommun har fler ärenden än jämförbara kommuner så är handläggningstiden för fullständiga ansökningar kortare än i jämförbara kommuner.

Vi konstaterar dock att det på tillsynssidan finns en stor eftersläpning av ärenden. Vi noterar också att en relativt stor del av inkommande ansökningar behöver kompletteras innan handläggning kan påbörjas eller beslut kan fattas vilket indikerar att informationen mot invånare och företag avseende bygglovsprocessen kan stärkas.

Vi ser positivt på det arbete som bedrivs när det gäller att minska ärendeskulden. Vi noterar också att uppföljningen inom ramen för intern kontroll kan utvecklas genom att områden som direkt rör tillsyn eller bygg- och anmälningslov följs upp och att uppföljningen av överskridna handläggningstider kan förbättras.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi därför plan- och byggnadsnämnden att vidta följande åtgärder:

- säkerställa att tillsynsenheten har tillbörliga resurser för att tillse nämndens lagstiftade tillsynsuppdrag i sin helhet.
- vidta lämpliga åtgärder för att på sikt minska andel lov- och anmälningsärenden för vilka kompletteringar behöver efterfrågas för att beslut ska vara möjligt.
- säkerställa en rutin för utskick av mottagningsbevis vid kompletta lov- och anmälningsärenden.
- säkerställa att en samlad uppföljning och systematisk analys av överklagade ärenden genomförs.
- säkerställa att tillsyn av den kommunala verksamheten enligt plan- och bygglagen har förutsättningar att bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.
- överväga att införa kontrollmoment avseende granskade områden i internkontrollplanen.
- nämnden förbättrar och tydliggör uppföljningen av reducerade avgifter och överskridna handläggningstider i förhållande till krav i PBL, samt säkerställer att uppföljningar även omfattar en analys av orsaker till eventuella brister som noteras.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från kommunstyrelsen senast 2023-03-10 till kommunrevisionen@upsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

Rapporten utgör ett underlag för revisionens bedömning i ansvarsprovningen varför tidsramarna inte kan överskridas.

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande

Granskning av bygglovsverksamheten och uppföljning av tillsynsärenden

Uppsala kommun

December 2022







Emma Ekstén, certifierad kommunal revisor

Jens Westin, revisionskonsult

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om plan- och byggnadsnämnden bedriver bygglovsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig inom området. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att plan- och byggnadsnämnden **inte helt** bedriver bygglovsverksamheten och tillsynen på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen **inte helt** är tillräcklig inom området.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Säkerställer plan- och byggnadsnämnden en tillfredsställande organisation och bemanning som svarar upp mot ärendenas volym och komplexitet?	Delvis 
2. Finns rutiner för lov- och anmälningsprövningen som syftar till säkerställa en effektiv och rättssäker process?	Ja 
3a. Sker handläggning av lov- och anmälningsärenden på ett effektivt sätt?	Ja 
3b. Sker handläggning av lov- och anmälningsärenden på ett rättssäkert sätt?	Ja 
4. Bedriver nämnden tillsyn i tillräcklig utsträckning?	Nej 
5. Har nämnden en tillräcklig uppföljning av ovan granskade områden?	Delvis 

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi plan- och byggnadsnämnden att:

- säkerställa att tillsynsenheten har tillbörliga resurser för att tillse nämndens lagstiftade tillsynsuppdrag i sin helhet.
- vidta lämpliga åtgärder för att på sikt minska andel lov- och anmälningsärenden för vilka kompletteringar behöver efterfrågas för att beslut ska vara möjligt.
- säkerställa en rutin för utskick av mottagningsbevis vid kompletta lov- och anmälningsärenden.

- säkerställa att en samlad uppföljning och systematisk analys av överklagade ärenden genomförs.
- säkerställa att tillsyn av den kommunala verksamheten enligt plan- och bygglagen har förutsättningar att bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.
- överväga att införa kontrollmoment avseende granskade områden i internkontrollplanen.
- nämnden förbättrar och tydliggör uppföljningen av reducerade avgifter och överskridna handläggningstider i förhållande till krav i PBL, samt säkerställer att uppföljningar även omfattar en analys av orsaker till eventuella brister som noteras.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	0
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	7
Organisation	7
Rutiner för en effektiv och rättssäker process	11
Effektiv och rättssäker handläggning	12
Tillsynsverksamhet	20
Uppföljning av granskade områden	24
Samlad bedömning	27
Rekommendationer	27
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	28

Inledning

Bakgrund

I varje kommun ska finnas en byggnadsnämnd som ansvarar för kommunens verksamhet enligt plan- och bygglagen (PBL). I PBL regleras planläggning och byggande, från översiktsplan, via detaljplan, till lov- och byggprocessen. Lov- och byggprocessen omfattar bland annat handläggning av inkomna ärenden.

Byggnadsnämnden är skyldig att tillse att ärende handläggs så snabbt, enkelt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. I lagtexter finns krav på hur lång tid handläggningen av olika ärenden får ta. När nämnden fattat ett beslut kan detta, med vissa undantag, överklagas och nämnden är skyldig att informera sökanden om denna möjlighet.

Byggnadsnämnden redovisade ett resultat +6 mnkr år 2021. År 2021 beviljades bygglov för sammanlagt 3 417 bostäder, vilket överträffade målet på 2 500–3 000 bostäder för 2021 (År 2020 beviljades bygglov för 2 318 bostäder). Nämnden beviljade under år föregående år bygglov för verksamheter till en yta av cirka 120 000 kvadratmeter varav många av dem i östra Fyrislund.

PBL har under senare år förändrats ett par gånger. Den byggprocess som infördes 2011 syftade till att åstadkomma en effektiv, enhetlig och rättssäker tillämpning av lagstiftningen. En del i detta var att förstärka och förtydliga byggnadsnämndens tillsynsansvar. En byggnadsnämnd 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 de krav som ställs. Trots detta är tillsynen ett område som inom kommuner ofta får stå tillbaka till fördel för handläggning av lovärenden. I byggnadsnämndens ansvar ingår även att följa upp och utvärdera sin verksamhet.

År 2017 genomförde kommunrevisionen en granskning av handläggningsrutiner och handläggningstider inom ett urval av plan- och byggnadsnämndens och miljö- och hälsoskyddsnämndens myndighetsutövande delar. I granskningen konstaterades att plan- och byggnadsnämnden har gjort ett stort arbete med att kartlägga processer för att förkorta handläggningstiderna gällande bygglov och förhandsbesked. Nämndens uppföljning av handläggningstider för bygglov visar på korta handläggningstider.

Revisorerna har efter en bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning av bygglovsprocessen.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om plan- och byggnadsnämnden bedriver

bygglovsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig inom området. Följande utgör revisionsfrågor i granskningen:

1. Säkerställer plan- och byggnadsnämnden en tillfredsställande organisation och bemanning som svarar upp mot ärendenas volym och komplexitet?
2. Finns rutiner för lov- och anmälningssprövningen som syftar till säkerställa en effektiv och rättssäker process?
3. Sker handläggning av lov- och anmälningssärenden på ett
a) effektivt och b) rättssäkert sätt?
4. Bedriver nämnden tillsyn i tillräcklig utsträckning?
5. Har nämnden en tillräcklig uppföljning av ovan granskade områden?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Den revisionella bedömningen i granskningen utgår från nedan revisionskriterier:

- Plan- och bygglagen 9 kap § 27, 45; 10 kap § 37; 11 kap § 3, 5; 12 kap § 8a
- Plan- och byggförordningen 8 kap § 8
- Kommunallagen kap 6 § 6
- Kommuninterna styrdokument

Avgränsning

Granskningen är i tid avgränsad till i huvudsak 2022. I övrigt, se syfte, revisionsfrågor och revisionskriterier.

Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Insamling av statistik av lov- och anmälningssärenden för år 2021 och 2022 i syfte att kartlägga viktiga delar av handläggningsprocessen. Speciellt fokus har lagts vid handläggningstider, förelägganden om kompletteringar, överklagade ärenden samt förekommande avgiftsreduceringar.
- Granskning av uppföljningar av bygglovsverksamheten som lämnats till nämnden i termer av delårsredovisning och årsredovisning samt annan löpande uppföljning.
- Intervjuer med områdeschef inom bygglov, två enhetschefer inom bygglov, en bygglovshandläggare, områdeschef för tillsyn, administration, geodata, bostadsanpassning tillika tillförordnad enhetschef för tillsyn och två tillsynshandläggare.

Granskningen har även omfattat en stickprovskontroll där vi utifrån en förteckning över samtliga handlagda ärenden under 2022 valt ut tio ärenden för vilka all befintlig dokumentation har begärts ut. Syftet med stickprovskontrollen är att bedöma hur väl

handläggning och dokumentation stämmer överens med aktuell lagstiftning och kommunens interna styrdokument.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Organisation

Revisionsfråga 1: Säkerställer plan- och byggnadsnämnden en tillfredsställande organisation och bemanning som svarar upp mot ärendenas volym och komplexitet?

lakttagelser

Av *Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun*, senast fastställt av kommunfullmäktige 2022-06-13 § 272, framgår att plan- och byggnadsnämnden fullgör kommunens uppgifter enligt plan- och bygglagen (2010:900) och därtill hörande lagar samt andra föreskrifter med undantag för översiktsplanering.

Organisation och bemanning

Beslutsorganisationen utifrån PBL regleras primärt i nämndens delegationsordning, senast reviderad 2022-04-28. Vid intervju framgår att i Uppsala kommun har det fattats beslut om en väldigt långtgående delegation där uppfattningen från de intervjuades sida är att det är en av de mest långtgående delegationsordningarna inom området i Sverige. De intervjuade uppger att nuvarande delegation fungerar väl och att det även upplevs som att nämnden tycker detsamma. En långtgående delegation framhålls vara en förutsättning för att kunna hantera den stora ärendemängd som finns och för att kunna upprätthålla de lagkrav som finns.

Plan- och byggavdelningen lyder under stadsbyggnadsförvaltningen och består av ca 160 personer. Avdelningen är uppdelad i områden som i sin tur är uppdelad i enheter. Bygglagssidan består av ca 55 personer uppdelade på tre enheter. Tillsynssidan ligger i en egen enhet utanför bygglagssidan och består av sju tillsynshandläggare och en tf. chef. Enheterna inom bygglagssidan har tidigare varit indelade efter olika typer av specialiseringar och till viss del ser det fortfarande ut så. Inom en av enheterna finns exempelvis personer som arbetar med förhandsbesked och energirådgivning. Det finns också en viss områdesindelning vad gäller i och utanför tätort. Av intervjuer framkommer att det sker ett nära samarbete enheterna emellan och idag uppges uppdelningen främst vara av personaladministrativa skäl.

De intervjuade framhåller att det är ett gott bemanningsläge inom bygglagssidan och det upplevs finnas en bra fördelning mellan erfarna och mindre erfarna handläggare. Det uppges finnas den kompetens som behövs och den mängd handläggare och inspektörer som behövs för att klara uppdraget. Antalet ärenden per handläggare uppges vara tillfredsställande. Jämfört med många andra kommuner framhålls att det genom enheter och områdeschefer finns ett led längre till förvaltningsledningen, vilket kan göra kommunikationen bristfällig ibland, men det upplevs inte som något större problem av de intervjuade.

När det gäller tillsynsområdet uppges att det inte finns en tillräcklig bemanning som det är idag. Med den bemanning som finns hinns enbart tid för viss form av planerad tillsyn, däribland obligatoriska ventilationskontroller och tillsyn av lekplatser. Det framhålls

också att det inte finns tid eller utrymme för att bedriva varken proaktiv tillsyn eller egentinitierad tillsyn. Vid intervjuer lyfts att det inkommer anmälningar om ungefär 3000 underkända ventilationskontroller årligen och målet i verksamheten är att hantera ungefär 200 sådana per år.

Fördelning av ärenden

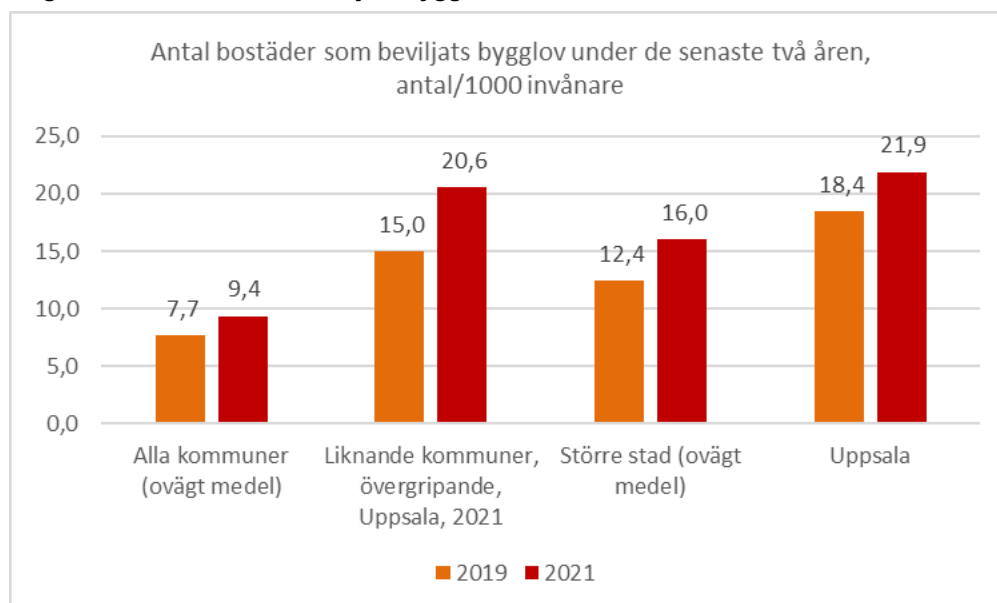
När det gäller fördelning av ärenden finns det inom bygglovsidan en fördelningsgrupp inom den administrativa enheten. Gruppen är den som tar emot ärendena när de först inkommer till kommunen, antingen genom pappershandlingar eller genom systemet ByggR. De gör en översiktlig granskning över vilken typ av ärende det är som inkommit och gör också noteringar till handläggarna om det tycks vara så att ärendet kanske behöver kompletteras. Fördelning av ärenden sker två gånger i veckan från fördelningsgruppen till handläggarna. Av intervjuer framkommer att det har startats ett arbete med att effektivisera och förbättra fördelningen av ärenden och att kapa ledtider i tidiga skeden.

Handläggningstider och nationell statistik

Specifika handläggningstider beskrivs under revisionsfråga 3. Av intervjuer framkommer att ärendena till 89 % handläggs inom de 10 lagstadgade veckorna. Det beskrivs också att enheten har arbetat med att korta ledtiderna gällande kompletteringar för att få så mycket tid till handläggningen som möjligt.

I kommun- och landstingsdatabasen Kolada går det att finna statistik inom flera områden kopplat till bygglovsärenden. I följande fem mätområden har Uppsala kommun lämnat in uppgifter de senaste åren:

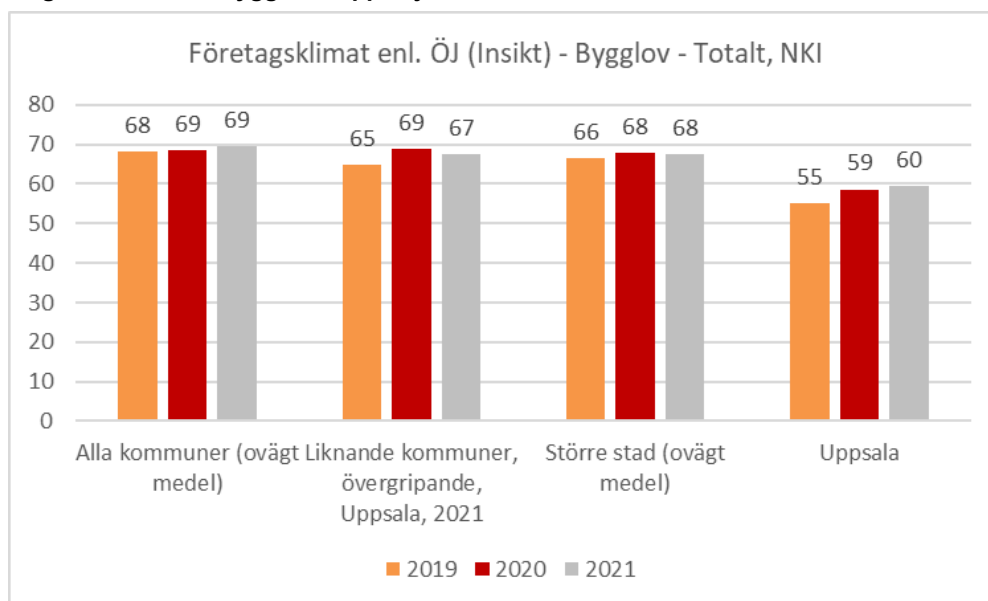
Diagram 1: Bostäder som beviljats bygglov under de senaste två åren, antal/1000 invånare



Källa: Kolada

Statistiken visar att Uppsala kommun i jämförelse med liknande kommuner och riket som helhet har beviljat fler bygglov för bostäder per 1000 invånare. Vidare visar också statistiken att antalet beviljanden ökade något mellan åren 2019 och 2021.

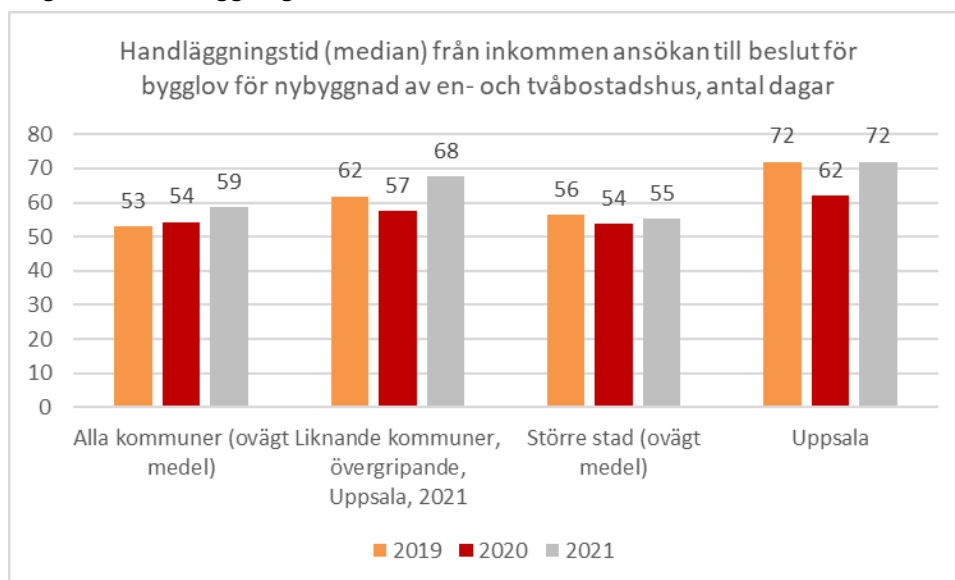
Diagram 2: NKI för bygglov i Öppna jämförelser



Källa: Kolada

I jämförelse med liknande kommuner och riket i stort har Uppsala kommun ett lägre NKI-värde. Ett lägre värde tyder på att de som kommit i kontakt med bygglovssidan är mindre nöjda i Uppsala jämfört med de andra kommunerna ovan.

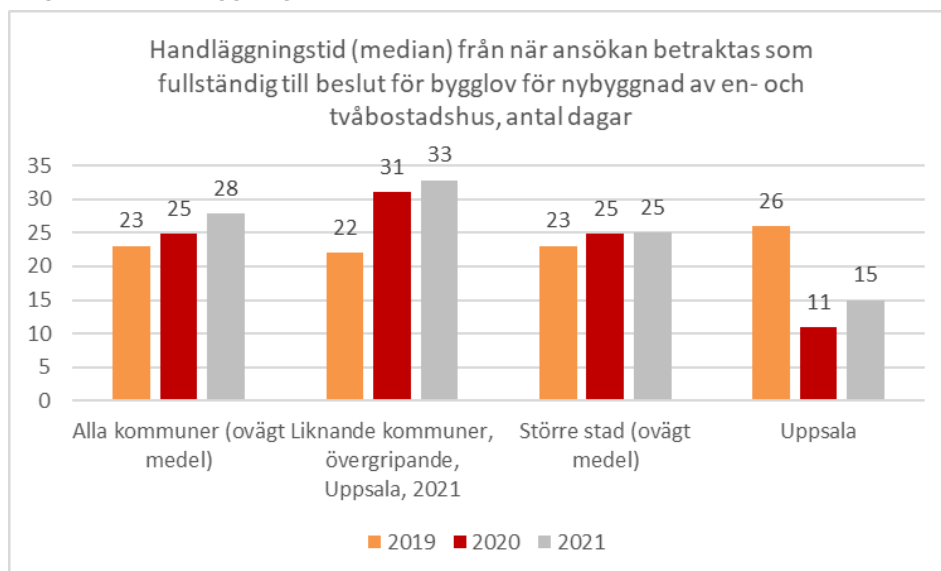
Diagram 3: Handläggningstid från inkommen ansökan



Källa: Kolada

Diagrammet visar att Uppsala kommun har något längre handläggningstid från dess att ansökan inkommit än jämförbara kommuner och riket i övrigt. Statistiken visar också att handläggningstiden ökade något från år 2020 till år 2021.

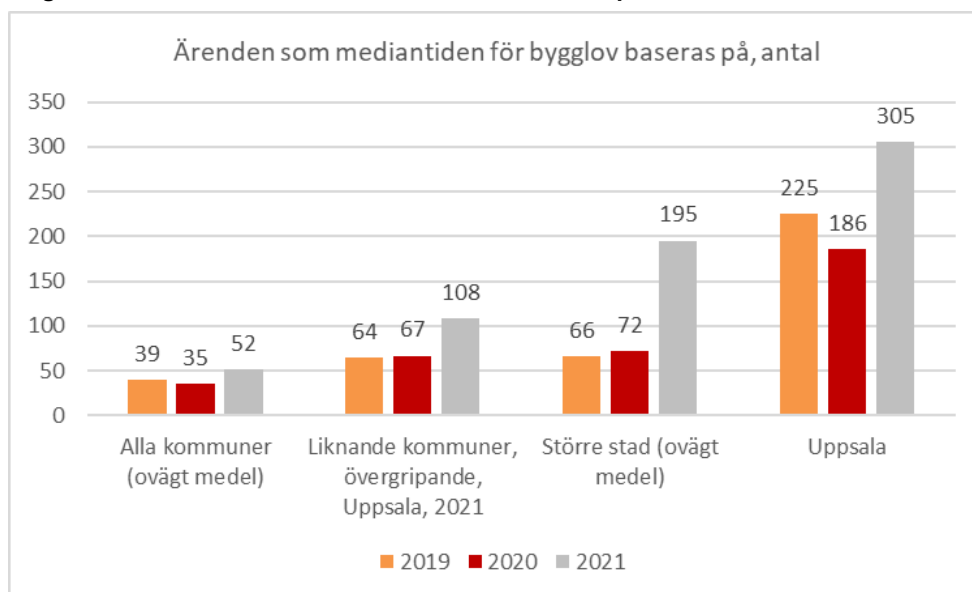
Diagram 4: Handläggningstid från komplett ansökan



Källa: Kolada

Diagrammet visar att Uppsala kommun har kortare handläggningstid från dess att en komplett ansökan inkommit än jämförbara kommuner och riket i övrigt. Statistiken visar att handläggningstiden i kommunen har minskat över tid. Kommunen visar en minskande trend avseende handläggningstider vilket står i kontrast till jämförbara kommuner samt riket i övrigt som visar en trend med ökande handläggningstider.

Diagram 5: Antal ärenden som mediantiden beräknas på



Källa: Kolada

Diagrammet ovan visar antalet ärenden som mediantiden beräknas på. Statistiken visar att det i beräkningarna ingår betydligt fler ärenden för Uppsala kommun i förhållande till jämförbara kommuner och riket som helhet.

Bedömning

Säkerställer plan- och byggnadsnämnden en tillfredsställande organisation och bemanning som svarar upp mot ärendenas volym och komplexitet?

Svaret på revisionsfrågan är **delvis**.

Bedömningen grundar vi på att det avseende bygglovssidan finns en tillräcklig bemanning som svarar upp mot ärendenas volym och statistik. Bedömningen grundar vi dels på att de intervjuade anser att organisation och bemanning är tillräcklig mot bakgrund av ärendemängden. Dels grundar vi bedömningen på att statistiken visar att trots att Uppsala kommun har fler ärenden än jämförbara kommuner så är handläggningstiden för fullständiga ansökningar kortare än i jämförbara kommuner. Vi noterar att handläggningstiden totalt sett är något längre än för jämförbara kommuner (diagram 3).

Vidare grundas bedömningen på att det inom tillsynssidan finns en stor eftersläpning av ärenden vilket enligt vår mening tyder på att organisationen inom tillsynssidan inte är tillräcklig för att svara upp mot de behov som finns.

Vi ser också att statistik visar att framförallt kundnöjdheten kan förbättras.

Rutiner för en effektiv och rättssäker process

Revisionsfråga 2: Finns rutiner för lov- och anmälningsprövningen som syftar till säkerställa en effektiv och rättssäker process?

lakttagelser

Framtagna rutiner

För att säkerställa en effektiv och rättssäker process krävs att det finns ett antal framtagna rutiner för verksamheten och handläggningen. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av diverse riktlinjer för bedömning och arbetsrutiner för handläggningen av bygglov samt processbeskrivningar över olika typer av tillsynsärenden. De dokument som finns innehåller beskrivningar gällande hela handläggningsprocessen och det finns även rutinbeskrivningar för handläggning kring specifika ärenden som exempelvis nätstationer, kompletteringsåtgärder och mobilmaster. Genom tillse att det finns rutiner och processer så säkerställs en likartad bedömning i ärendena och bidrar till att få bedömningsgrunderna så lika som möjligt.

I intervju beskrivs att det kommer ske en uppdatering av ByggR framöver som innebär att vissa rutindokument kommer behöva revideras med anledning av förändringarna i systemet. Det framhålls också att verksamheten under en period var underbemannad vilket har gjort att uppdatering av rutiner eller verksamhetsutveckling i övrigt inte alltid har kunnat prioriteras. Eftersom att bemanningen nu är på en god nivå har

bygglovsverksamheten kunnat kartlägga sitt arbete och värdera vad som kan förbättras framöver avseende rutiner och annat.

Avseende tillsynsverksamheten framhålls att det under år 2022 har vi påbörjats ett förbättringsarbete avseende bland annat handlägningsrutiner utöver de processbeskrivningar som finns.

Åtgärder för likvärdig bedömning

Vid intervju beskrivs bygglovsverksamheten ha en kultur som präglas av god kommunikation mellan handläggare där det finns möjlighet att informellt stämma av aspekter av handläggningen för de fall en handläggare är osäker på en bedömning. Därtill genomförs veckovisa avstämningsmöten vid vilka handläggare kan lyfta utmaningar i den löpande handläggningen, vilket inkluderar frågor om bedömningar. Det bedrivs inte någon systematisk aktgranskning men vid intervjuer beskrivs att kollegial granskning uppmanas. Nya medarbetare har alltid en mentor de kan vända sig till för frågor och funderingar.

Redovisning av delegationsbeslut

Efter genomgång av protokoll noterar vi att delegationsbeslut löpande redovisas under nämndsammanträden under år 2021 och år 2022.

Bedömning

Finns rutiner för lov- och anmälningsprövningen som syftar till säkerställa en effektiv och rättssäker process?

Svaret på revisionsfrågan är **ja**.

Bedömningen grundar vi på att det finns riktlinjer och arbetsrutiner framtagna för lov- och anmälningsprocessen som syftar till att säkerställa en effektiv och rättssäker process. Vi noterar att det också finns ett pågående arbete kring att ta fram fler rutiner kopplat till tillsynsärenden samt revidering av befintliga rutiner när verksamhetssystemet uppdateras. Enligt vår mening bidrar redan framtagna dokument till att säkerställa en effektiv och rättssäker process.

Effektiv och rättssäker handläggning

Revisionsfråga 3a: Sker handläggning av lov- och anmälningsärenden på ett effektivt sätt?

Enligt plan- och bygglagen ska en byggnadsnämnd skyndsamt handlägga ärenden om lov- och förhandsbesked samt anmälningsärenden. Vidare ska nämnden meddela sitt beslut om lov- eller förhandsbesked inom tio veckor från komplett ansökan. För anmälningsärenden är handläggningstiden från komplett ansökan till att beslut ska meddelas fyra veckor.

lakttagelser

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av en sammanställning över samtliga handlagda ärenden perioden 2021-01-01 till och med 2022-11-09.

Handläggningstider

Av den data vi tagit del av framgår att 95,9 procent av anmälningssärenden inkomna under 2021 kunde handläggas inom lagstadgad tidsfrist på fyra veckor, vilket framgår av tabell 1 nedan. Under 2022 fram till och med november var andelen anmälningssärenden som kunde handläggas inom lagstadgad tidsfrist 97,9 procent. Detta medför att för 2021 var andelen anmälningssärenden som överskred lagstadgad tidsfrist på fyra veckor 4,1 procent medan den för 2022 till och med november var 2,1 procent.

Tabell 1: Handläggning av anmälningssärenden 2021 och 2022.

Anmälningssärenden	2021	2022 (tom november)
Antal inkomna ärenden	635 (100%)	626 (100%)
Antal som överskridit tillåten tid	26 (4,1%)	13 (2,1%)
Antal handlagda inom tillåten tid	609 (95,9%)	613 (97,9%)

Källa: Statistik från bygglovsavdelningen

Av tabell 2 nedan framgår att för lovärenden inkomna under 2021 handlades 93,6 procent inom lagstadgad tidsfrist på tio veckor medan motsvarande siffra för lovärenden inkomna under 2022 är 96,6 procent. Således var för 2021 andelen lovärenden som överskred lagstadgad tidsfrist på tio veckor 6,4 procent medan den för 2022 till och med november var 3,3 procent.

Tabell 2: Handläggning av lovärenden 2021 och 2022.

Lovärenden	2021*	2022 (tom november)
Antal inkomna ärenden	1636 (100%)	879 (100%)
Antal som överskridit tillåten tid	105 (6,4%)	29 (3,3%)
Antal handlagda inom tillåten tid	1531 (93,6%)	849 (96,6%)

Källa: Statistik från bygglovsavdelningen

Av data över handläggningen av förhandsbesked för 2021 och 2022 som granskningen har tagit del av redovisad i tabell 3 nedan framgår att för ärenden inkomna under 2021 handlades 66,0 procent inom lagstadgad tidsfrist på tio veckor, medan siffran för 2022 till och med november är 73,8 procent. Därmed uppgår andelen ärenden som överskrider lagstadgad tidsfrist avseende förhandsbesked till 34,0 procent för 2021 och 26,2 procent för 2022 till och med november.

Tabell 3: Handläggning av förhandsbesked 2021 och 2022.

Förhandsbesked	2021	2022 (tom november)
----------------	------	---------------------

Antal inkomna ärenden	94 (100%)	65 (100%)
Antal som överskridit tillåten tid	32 (34,0)	17 (26,2%)
Antal handlagda inom tillåten tid	62 (66,0)	48 (73,8%)

Källa: Statistik från bygglovsavdelningen

Vidare framgår vid intervjuer med representanter för bygglovsavdelningen att förvaltningen har påbörjat ett arbete med att effektivisera och förbättra tilldelningen av inkommande ärenden som ett sätt att försöka minska ledtider i de tidiga skedena efter att ett ärende har kommit in till kommunen.

Kompleta ärenden

För det fall att ett inkommet ärende behöver kompletteras har nämnden tre veckor på sig att begära in kompletteringar. I vissa fall får då nämnden räkna tidsfristen om tio respektive fyra veckor från det datum då samtliga handlingar har kommit in till nämnden. Under 2021 var 53,9 procent av de anmälningsärenden som kom in till kommunen kompletta vid ansökningstillfället, medan 46,1 procent behövde förelägganden om kompletteringar för att beslut i ärendet skulle kunna vara möjligt vilket även redovisas i tabell 4 nedan. För 2021 är siffrorna 61,5 procent kompletta ärenden vid ansökningstillfället och för 38,5 procent av ärendena krävdes föreläggande om komplettering. Enligt rekommendationer i plan- och bygglagen bör förelägganden om kompletteringar utfärdas inom tre veckor från det att ett ärenden inkommit. Den data som granskningen har tagit del av visar att förelägganden om kompletteringar avseende anmälningsärenden har utfärdats inom tre veckor från ansökningstillfället i 91,5 procent av de ärenden där kompletteringar föreligger under 2021 och 94,2 procent under 2022 till och med november.

Tabell 4: Föreläggande om kompletteringar, anmälningsärenden 2021 och 2022.

Anmälningsärenden	2021	2022 (tom november)
Antal inkomna ärenden	635 (100%)	626 (100%)
Antal förelägganden om kompletteringar	293 (46,1%)	241 (38,5%)
Andel inkomna kompletta ärenden	342 (53,9%)	385 (61,5%)
Andel föreläggande om kompletteringar utskickade inom tre veckor från inkommen ansökan	268 (91,5% av antal förelägganden om komplettering)	227 (94,2% av antal förelägganden om komplettering)

Källa: Statistik från bygglovsavdelningen

Vad gäller lovärenden framgår av tabell 5 nedan att 56,7 procent av inkomna lovärenden under 2021 behövde förelägganden om kompletteringar för att kunna beslutas medan siffran för 2022 till och med november är 59,5 procent. Det medför att för 2021 var 43,3 procent av inkommande lovärenden kompletta vid ansökningstillfället och 40,5 procent för 2022 till och med november. Vidare framgår av erhållen data att 75,6 respektive 89,9

procent av förelägganden för 2021 respektive 2022 tom november skickades ut inom tre veckor från ansökningstillfället.

Tabell 5: Föreläggande om kompletteringar, lovärenden 2021 och 2022.

Lovärenden	2021	2022 (tom november)
Antal inkomna ärenden	1636 (100%)	879 (100%)
Antal förelägganden om kompletteringar	927 (56,7%)	523 (59,5%)
Andel inkomna kompletta ärenden	709 (43,3%)	356 (40,5%)
Andel föreläggande om kompletteringar utskickade inom tre veckor från inkommen ansökan	701 (75,6% av antal förelägganden om komplettering)	470 (89,9% av antal föreläggande om komplettering)

Källa: Statistik från bygglovsavdelningen

Tabell 6 nedan redogör för andel inkomna förhandsbesked där förelägganden om komplettering skickats ut för 2021 och 2022 tom november. 23,4 procent av förhandsbeskeden behövdes kompletteras innan beslut kunde fattas och 76,6 procent av ansökningarna var kompletta vid ansökningstillfället för 2021. För 2022 tom november var 78,5 procent av ansökningarna kompletta vid ansökningstillfället och 21,5 procent behövde kompletteringar. För 2021 skickades föreläggande om komplettering ut inom tre veckor för 54,5 procent av fallen medan siffran för 2022 till och med november är 85,7 procent.

Tabell 6: Föreläggande om kompletteringar, förhandsbesked 2021 och 2022.

Förhandsbesked	2021	2022 (tom november)
Antal inkomna ärenden	94 (100%)	65 (100%)
Antal förelägganden om kompletteringar	22 (23,4%)	14 (21,5%)
Andel inkomna kompletta ärenden	72 (76,6%)	51 (78,5%)
Andel föreläggande om kompletteringar utskickade inom tre veckor från inkommen ansökan	12 (54,5% av antal förelägganden om komplettering)	12 (85,7% av antal förelägganden om komplettering)

Källa: Statistik från bygglovsavdelningen

Vid intervjuer med företrädare för bygglovsavdelningen framgår att förvaltningen har ett förhållningssätt till bygglovsansökningar som går ut på att handläggare försöker lämna ett positivt besked, även om det i vissa fall skulle kunna leda till en något längre

handläggningstid. Vidare har, som tidigare noterats, förvaltningen ett pågående arbete med att korta ledtider vid fördelningen av ärendena. Vidare framgår vid intervjuer att den administrativa avdelningen gör en översiktlig kontroll av de inkommande handlingarna innan ärendet skickas vidare till bygglovshandläggare för att till denne kunna ge översiktlig indikation om eventuella kompletteringar eller andra utmaningar med ärendet.

Avgiftsreduktion

Av datan vi tagit del av framgår att avgiftsreduktion lämnats för 240 ärenden under 2021 till en sammanlagd intäktsreducering på 2,8 mnkr. Datat som granskningen tagit del av redogör för avgiftsreduktioner för ärenden som överskridit sin lagstadgade handläggningstid. Den absoluta merparten av de reducerade ärendena är bygglovsärenden vilket framgår av tabell 7 nedan.

Tabell 7: Avgiftsreduktion 2021.

Avgiftsreduktion 2021	Antal ärenden	Total summa reducering (sek)
Lovärenden	228	2 762 525
Anmälningsärenden	6	35 580
Förhandsbesked	6	28 070

Källa: Statistik från bygglovsavdelningen

Tabell 8 redogör för avgiftsreducering under 2022 till och med november.

Tabell 8: Avgiftsreduktion 2022 till och med november.

Avgiftsreduktion 2022 (tom nov)	Antal ärenden	Total summa reducering (sek)
Lovärenden	34	360 337
Anmälningsärenden	5	25 300
Förhandsbesked	2	29 520

Källa: Statistik från bygglovsavdelningen

Av tabellen framgår att 34 bygglovsärenden har reducerad avgift vilket motsvarar ett intäktsbortfall på 0,36 mnkr vilket är betydligt lägre än för 2021. Totalt uppgår avgiftsreduktionen under 2022 till och med november till 0,42 mnkr. Den sammanlagda avgiftsreduktionen för perioden 2021- november 2022 som framgår av den data granskningen har tagit del av uppgår till 3,2 mnkr.

Revisionsfråga 3b: Sker handläggning av lov- och anmälningsärenden på ett rättssäkert sätt?

En essentiell del i en rättssäker myndighetsutövning är att beslut som fattas är korrekta. För detta tar granskningen dels utgångspunkt i antal överklagade/-prövade ärende och utfall i nästa instans. Vidare måste lagar och regler efterlevas och i denna granskning ingår att kontrollera att nämnden, i de fall tillåten tidsfrist för handläggning överskrids, reducerar den avgift som tas ut (se vidare i PBL kap 12 § 8). Granskningen omfattar

även en stickprovskontroll av avslagsbeslut för bygglovsärenden. Avslagsbeslut ska bland annat innehålla en motivering till beslutet samt information kring om/hur beslutet kan överklagas (se vidare i förvaltningslag § 32-33).

lakttagelser

Överklagade ärenden

Inom ramen för granskningen har vi efterfrågat en sammanställning över samtliga ärenden under 2021 och 2022 som har överklagats och översänts till högre instans för bedömning. Förvaltningen har idag inte någon sammanhållen statistik över överklagade ärenden för vilket beslut i högre instans framgår. Tabell 9 nedan redogör för antal överklagade ärenden per ärendetyp under 2021 och 2022 till och med november, procentsats avser andel av totalt inkomna ärenden.

Tabell 9: Antal överklagade ärenden per ärendetyp, 2021 och 2022 tom november.

Antal överklagade ärenden	2021	2022 tom november
Lovärenden	52 (3,2%)	11 (1,3%)
Anmälningsärenden	1 (0,2%)	0 (0%)
Förhandsbesked	21 (22,3%)	19 (29,2%)

Källa: Statistik från bygglovsavdelningen

Vid intervjuer med representanter för bygglovsavdelningen framgår att förvaltningen ser överklaganden som något positivt och ger uttryck för att man gärna är med och skapar rättspraxis. En generell iakttagelse som lyfts vid intervjuer är att man har en uppfattning om att en stor del av de ärenden som överklagas handlar om ärenden utanför detaljplanelagt område som överklagas inte ändras i högre instans.

Vidare framgår vid intervjuer att det i dagsläget inte finns några dokumenterade mallar eller rutinbeskrivningar för hur bygglovshandläggare ska hantera överklagade ärenden administrativt. Tidigare har förvaltningen haft en särskild grupp med erfarna handläggare som har hanterat de ärenden som blir överklagade men enligt uppgift pågår det ett arbete med att ta fram mallar och rutiner för överklagandehantering. Representanter för bygglovsavdelningen beskriver vid intervjuer arbetsgången vid överklaganden som att ärenden som överklagas går tillbaka till handläggare som tidigare hanterat ärenden alternativt lyfts på ett av de veckovisa handläggaremöten för diskussion och inspel från andra kollegor. Vidare finns en inarbetad rutin som säkerställer att samtliga handläggare får en kopia på övre instans beslut. Kopior delas även med samtliga enhetschefer och kommunjuristen, samt skickas till plan- och byggnadsnämndens gemensamma mailadress. Vid intervjuer beskrivs att bygglovsavdelningen anser sig ha en god dialog med kommunens jurister samt att man ofta har en dialog med den juridiska expertisen i kommunen kring hur överklaganden ska hanteras.

Stickprovskontroll

Inom ramen för granskningen har vi begärt ut samtliga handlingar för tio hanterade ärenden. Urvalet av ärenden har genomförts utifrån en förteckning över samtliga lov- och anmälningsärenden som hanterats under 2021 och 2022 till och med november där beslut har fattats under perioden. Stickprovskontrollen syftar till att bedöma tillämpning av bygglovsprocessen i hanterade ärenden. I granskningen har kontroller genomförts för följande ärenden:

- PBN 2022-000971 (Bygglov)
- PBN 2022-002177 (Bygglov)
- PBN 2022-000149 (Bygglov)
- PBN 2022-001242 (Bygglov)
- PBN 2022-000152 (Bygglov)
- PBN 2022-000564 (Förhandsbesked)
- PBN 2021-001564 (Förhandsbesked)
- PBN 2021-002112 (Förhandsbesked)
- PBN 2022-000168 (Anmälan)
- PBN 2021-003653 (Anmälan)

I stickprovskontrollen har följande aspekter granskats för respektive ärenden:

- Handlagt inom angiven tidsfrist (10 resp. 4 veckor)?
- Finns bekräftelse på inkommen ansökan?
- Skickas mottagningsbevis för komplett ansökan?
- Beslutsgrunder motiveras samt innehåller hänvisning till lagrum
- Redogörelse för avgift samt hur den har räknats fram
- Överklagandehänvisning

Tabell 10 nedan redogör för stickprovskontrollens resultat, se även bilaga 1 för redogörelse för varje enskilt granskat ärende.

Tabell 10. Sammanställning av stickprovskontroll.

Kontrollmoment	Sammanställning
1. Beslut inom angiven tidsfrist (tio resp. fyra veckor)	6 av 10
2. Bekräftelse på inkommen ansökan	3 av 10
3. Mottagningsbevis utskickat	0 av 10
4. Beslutsgrunder motiveras inkl hänvisning till lagrum	10 av 10
5. Redogörelse för avgift samt hur den räknats fram	10 av 10
6. Information om hur beslut kan överklagas	10 av 10

Källa: Statistik från bygglovsavdelningen

Stickprovskontrollen visar att beslutsgrunder motiveras med hänvisning till lagrum i

samtliga granskade ärenden. Samtliga granskade ärenden innehåller även redogörelse för avgift samt hur avgiften räknats fram och information om hur beslut kan överklagas i högre instans. I sex av tio granskade stickprov har handläggningen genomförts inom lagstadgad tidsfrist, och i övriga fall har avgiften reducerats. I tre av de granskade ärendena har bekräftelse på inkommen ansökan skickats ut. Mottagningsbevis på komplett ansökan har inte skickats ut i något av de granskade ärendena. Vid sakgranskning påtalas att förvaltningen i och med införande av nytt ärendehanteringssystem i december 2022 har färdiga rutiner som bland annat innebär att systemet automatiskt skickar ut bekräftelse på mottagen/registrerad ansökan och mottagningsbevis vid kompletta lov- och anmälningsärenden, vilka enligt uppgift kommer att införas.

I stickprovsgranskningen har vi särskilt tittat på de avslagsbeslut som föreligger i utvalda ärenden med utgångspunkt i Boverkets rekommendationer om vilken information som ett avslagsbeslut ska innehålla vilket inbegriper kontrollpunkt 4, 5 och 6 i tabell 10. Två av de kontrollerade ärendena utgörs av avslagsbeslut och båda dessa möter upp till Boverkets rekommendationer om information i avslagsbeslut samt förvaltningslagens paragraf §§ 32-33 som klargör att myndighetsbeslut som anses påverka någon situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering.

Bedömning

Sker handläggning av lov- och anmälningsärenden på ett a) effektivt sätt och b) rättssäkert sätt?

Svaret på revisionsfrågan om effektivitet är **ja**.

Bedömningen grundar vi på att handläggningen av lov- och anmälningsärenden i all väsentlighet sker inom de lagstadgade tidsfristerna samt att förelägganden om kompletteringar i all väsentlighet skickas ut i rimlig tid från ansökans inkommande. Vidare är det en låg andel av inkommande ärenden som renderar i reducerade bygglovsavgifter. Vi noterar att en relativt stor del av inkommande ansökningar behöver kompletteras innan handläggning kan påbörjas eller beslut kan fattas vilket indikerar att informationen mot invånare och företag avseende bygglovsprocessen kan stärkas.

Svaret på revisionsfrågan om rättssäkerhet är **ja**.

Bedömningen grundar vi på att det finns inarbetade arbetsrutiner för hantering av överklagade ärenden samt att en rimlig andel av handlagda ärenden renderar i överklagande. Vi ser positivt på det pågående arbetet med att ta fram dokumenterade handläggningsrutiner för överklagade ärenden. Bedömningen grundar sig även på att stickprovskontroll av beslutade ärenden visar att beslutsgrunder motiveras med hänvisning till lagrum, avgift redovisas inklusive redogörelse för hur den räknats fram samt information om hur överklagande går till finns i samtliga kontrollerade stickprov. Vi noterar att sammanställningen av överklagade ärenden kan stärkas samt att mottagningsbevis inte skickas ut.

Tillsynsverksamhet

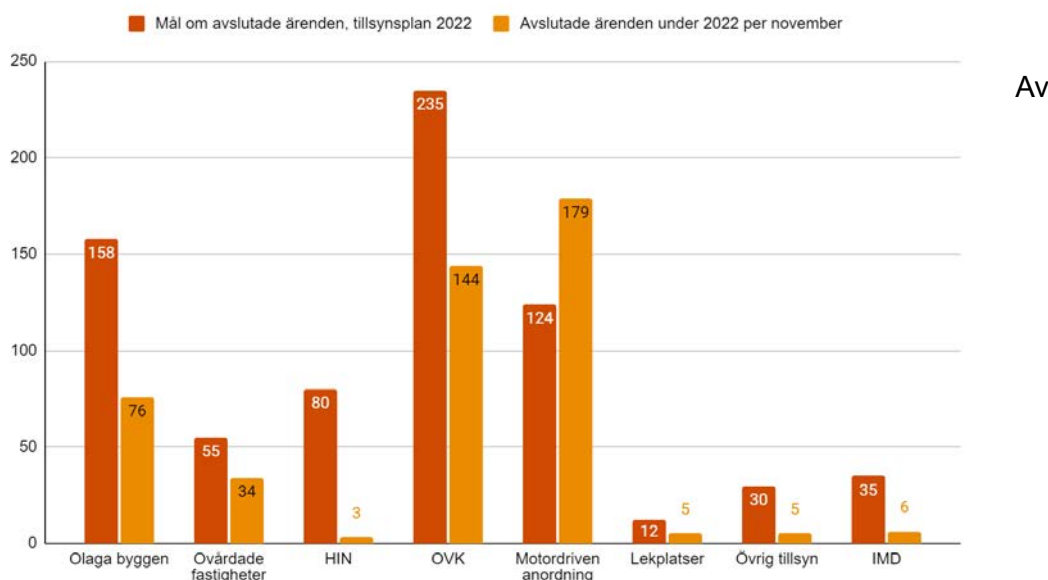
Revisionsfråga 4: Bedriver nämnden tillsyn i tillräcklig utsträckning?

lakttagelser

Tillsynsenheten består idag av sju handläggare, en enhetschef som lägger halva sin tjänst på tillsynsverksamheten och halva sin tjänst på bostadsanpassningsfrågor. Tjänsten är vakant, men är tillförordnad och fylls sedan ett år tillbaka av områdeschef för administration, geodata, bostadsanpassning och tillsyn. Vid intervjuer framgår att vid omorganisationen av plan- och byggavdelningen som genomfördes för en tid sedan valde man att lyfta bort tillsynsverksamheten från bygglovsverksamheten. Av intervjuer med representanter för tillsynsverksamheten framgår att syftet med förändringen bland annat var att skapa en parallell process för tillsyn gentemot bygglovshanteringen, istället för en underställd process vilket var fallet tidigare.

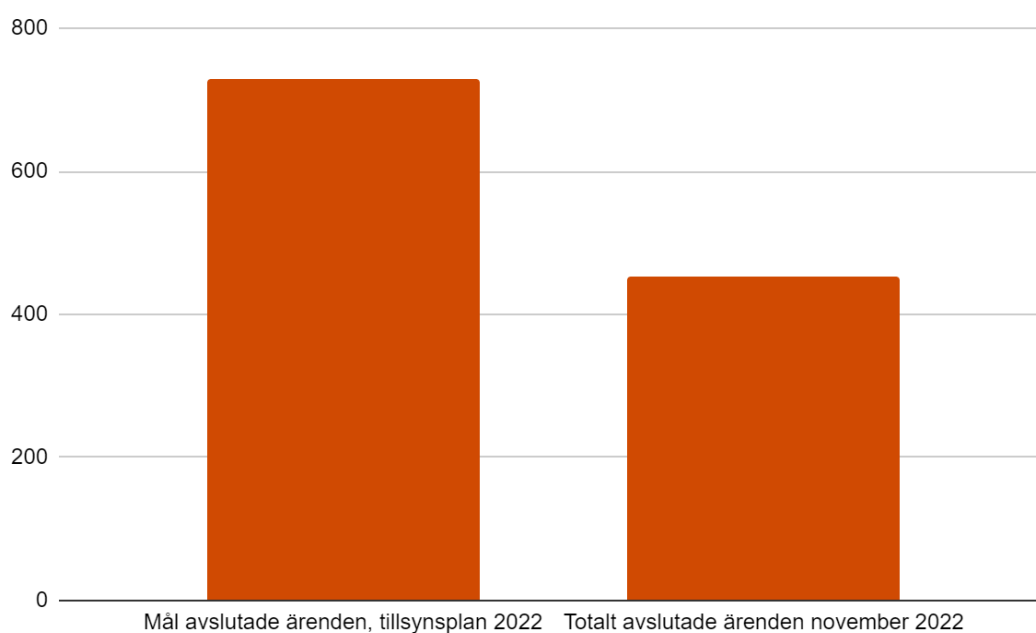
Det finns inte något lagkrav som anger att tillsynsplan enligt PBL ska finnas, däremot rekommenderar Boverket att kommuner tar fram en sådan som ett led i att uppfylla nämndens ansvar att regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsarbetet. Plan- och byggnadsnämnden har antagit en tillsynsplan 2022 för tillsyn enligt plan- och bygglagen. Av planen framgår att tillsynsenhetens resurser idag motsvarar en total summa på 6860 tillsynstimmar per år. Diagram 6 nedan redogör för tillsynsenhetens mål för 2022 enligt tillsynsplan samt avslutade ärenden per november 2022 fördelat på ärendetyp.

Diagram 6. Mål om avslutade ärenden, tillsynsplan 2022 samt avslutade ärenden under 2022 per november fördelat på ärendetyp.



diagrammet framgår att genomförd tillsyn överstiger målsättning endast för tillsynsområdet motordriven anordning. Övriga tillsynsområden understiger målsättningen för helår per november. Diagram 7 nedan visar den totala målsatta ärendemängden samt den totala hanterade ärendemängden per november 2022.

Diagram 7. Mål om avslutade ärenden, tillsynsplan 2022 samt avslutade ärenden under 2022 per november, totalt.

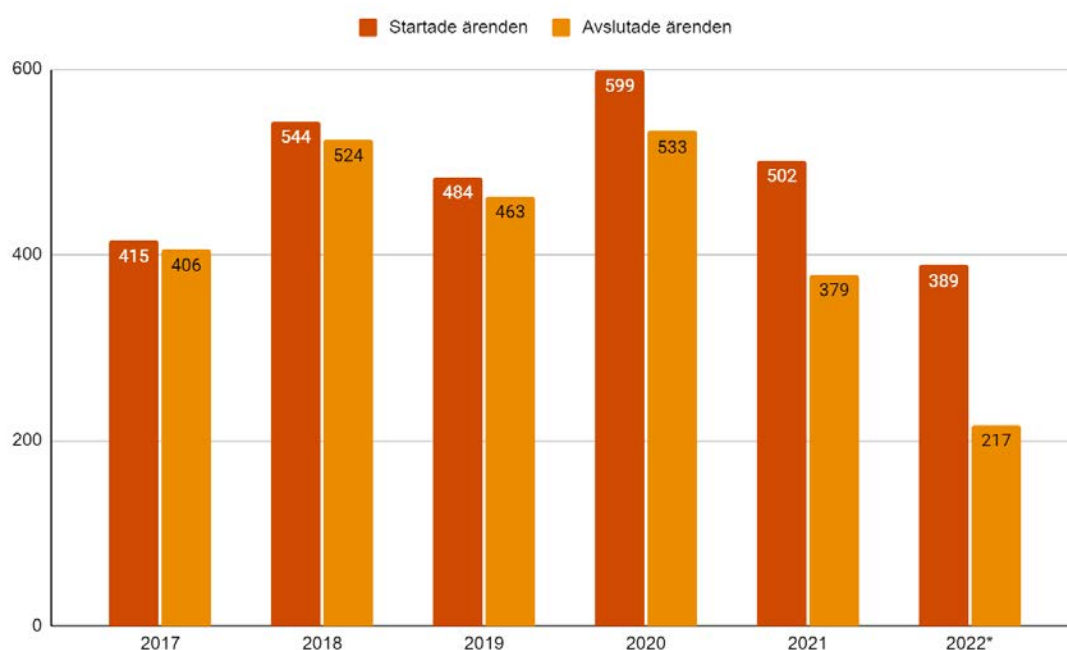


Av diagrammet ovan framgår att 227 ärenden återstår att hantera per november för att uppnå målsättningen i tillsynsplanen vilket motsvarar 31,1 procent av målsättningen. Vidare framgår av tillsynsplanen att tio procent av arbetstiden, motsvarande 735 tillsynstimmar för helåret, läggs på en så kallad PBN-prio (plan- och byggnadsnämndens prio) som för 2022 är att arbeta av den historiska ärendeskulden.

Tillsynsplanen redogör även kortfattat för tillsynsverksamheten under föregående år. Av den framgår att tillsynsenheten under 2021 utvecklades sitt digitala arbetssätt och i stort handlägger samtliga ärenden digitalt. Vidare framgår att enheten arbetat aktivt med att arbeta av den historiska ärendeskulden som byggts upp under tid och idag ser att målsättningen med att inte ha någon ärendeskuld till 2025 är realistisk. Av planen framgår att man under 2021 upprättat 501 tillsynsärenden och avslutat 561 ärenden i linje med 2021 års tillsynsplan, samt att en fjärdedel av dessa ärenden var ärenden från den historiska ärendeskulden.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av sammanställning över antalet hanterade tillsynsärenden från 2017 till och med november 2022. Diagram 8 nedan redogör för startade respektive avslutade ärenden för samtlig tillsynstyper per år.

Diagram 8. Antal startade respektive avslutade tillsynsärenden 2017-2022 (tom nov).

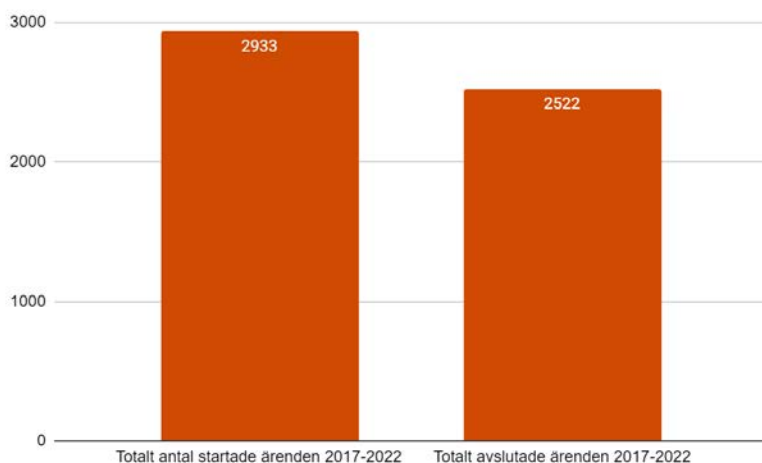


* Antal ärenden per november 2022.

Källa: Statistik från tillsynsenheten

Diagram 9 nedan visar det totala antalet startade respektive avslutade ärenden för samma period, det vill säga 2017 till och med november 2022. Vid intervjuer framgår att kommunen för ett antal år sedan var föremål för en riktad anmälningsaktion där intresseorganisationer organiserat anmält framkomlighetshinder och liknande tillsynsärenden till kommunen, vilket medförde en stor tillströmning av anmälningar att hantera.

Diagram 9. Totalt startade respektive avslutade tillsynsärenden 2017-2022 (tom nov).



Källa: Statistik från tillsynsenheten

Av diagram 8 och 9 ovan framgår att det finns en ärendeskuld som ackumulerats över tid. Tabell 11 nedan redogör för genomsnittlig handläggningstid för tillsynsärenden perioden 2017 till och med november 2022.

Tabell 11: Genomsnittliga handläggningstider, tillsynsärenden 2017-2022 (tom sept).

År	Genomsnittlig handläggningstid
2017	84 dagar
2018	164 dagar
2019	214 dagar
2020	210 dagar
2021	296 dagar
2022*	270 dagar

* Till och med november.

Källa: Statistik från tillsynsenheten

Av tabellen framgår att den genomsnittliga handläggningstiden ökar under perioden, vilket tyder på att historiska ärenden i högre grad avslutas under senare år. Detta är en indikation på att tillsynsverksamhet bedrivs i större utsträckning. Den genomsnittliga handläggningstiden för åren 2019, 2020, 2021 och 2022 överstiger de sex månader (motsvarande 183 dagar) som i förvaltningslagen ges som indikation på vad som är en rimlig handläggningstid.

Vid intervjuer med representanter för tillsynsenheten framgår att de tillsynsärenden som berör kommunal verksamhet ofta är svårhanterliga då man från tillsynsenheten i vissa fall bedömer att tillsynen inte är välkommen. Vid intervjuer framgår att vid olika tolkningar av plan- och bygglagen så uppfattar tillsynsenheten att bygglovsavdelningen har tolkningsföreträde inom förvaltningen.

Vid intervjuer framgår att tillsynsenheten med dagens bemanning inte har möjlighet att genomföra egeninitierade tillsyn i någon större bemärkelse. I detta sammanhang lyfts

vid intervjuer obligatoriska ventilationskontroller samt tillsyn av lekplatser som de områden som prioriteras, men att det inte finns resurser för att genomföra systematisk tillsyn. Vidare framgår vid intervjuer att tillsynsenheten har arbetat för att bredda kompetensen internt på enheten genom ett riktat arbete för att fler handläggare ska kunna hantera fler typer av tillsynsärenden och idag finns det inget tillsynsområde där det endast finns en kunnig handläggare.

Vid intervjuer framgår även att tillsynsenheten under det senaste året initierat ett arbete med att producera egna NKI-undersökningar då man ansett att tillsynsverksamheten försvinner lite i den övergripande undersökningen som genomförs. Resultatet från undersökningen följs upp varje månad och utskicken är anpassade för olika ärendetyper. Enligt uppgift vid intervjuer kommer resultatet av NKI-undersökningen presenteras nämnden i slutet av verksamhetsåret.

Bedömning

Bedriver nämnden tillsyn i tillräcklig utsträckning?

Svaret på revisionsfrågan är **nej**.

Bedömningen grundar vi på att det finns en historisk ärendeskuld att hantera samt att enheten inte har tillräckliga personella resurser för att bedriva egeninitierad tillsyn, även om vi ser positivt på det arbete med att minska ärendeskulden som bedrivs. Vidare grundas bedömningen på att handläggningstider överstiger lagstiftningens intention. Vi noterar att det är angeläget att säkerställa att tillsynen av den kommunala verksamheten har förutsättningar att bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.

Uppföljning av granskade områden

Revisionsfråga 5: Har nämnden en tillräcklig uppföljning av ovan granskade områden?

lakttagelser

Plan- och byggnadsnämnden följer den styrmodell som finns i Uppsala kommun och tar årligen fram en verksamhetsplan med budget. Målen i verksamhetsplanen utgår från kommunfullmäktiges inriktningsmål. Kopplat till inriktningsmålen finns uppdrag och indikatorer där bland annat följande är direkt hänförliga till bygglovsverksamheten:

- Öka andelen bygglov för trähus
- Öka andelen beviljade bygglov för bostäder.

Därtill finns målsättningar tillämpliga på hela nämndens verksamhet som bland annat rör service och bemötande.

I delårsrapport och årsredovisning följer nämnden upp de mål och styrtal som fastställs i verksamhetsplanen. Av delårsrapporten för år 2022 framgår att nämnden prognostiserar måluppfyllelse för de områdena som rör bygglovsfrågor.

Gällande tillsyn finns inte några direkt hänförliga mål i verksamhetsplanen. Dock finns målsättningar avseende tillsynsverksamheten formulerade i antagen tillsynsplan enligt plan- och bygglagen.

I nämndens internkontrollplan för år 2021 fanns ett kontrollmoment som berörde tillsynsområdet. Risken handlade om huruvida att de extramedel som avdelningen fått för att komma i kapp med gamla ärenden gällande geodata och tillsyn, inte givit önskvärd effekt. Vi har ej tagit del av uppföljningen av den interna kontrollen för år 2021. I nämndens internkontrollplan för år 2022 återfinns inte några kontrollmoment som rör bygglovs- eller tillsynsområdet.

Utöver uppföljning inom ramen för den ordinarie rapporteringen ser vi att nämndens protokoll löpande innehåller delegationsbeslut, informationsärenden och ekonomiska uppföljningar. Gällande informationsärenden så framhålls dessa under intervjuer som viktiga på grund av den långtgående delegationen. Avdelningen tar upp specifika ärenden som de tror att nämnden kan vara intresserade av att få information om genom att dessa antingen har ett politiskt eller allmänt intresse. Detta sker relativt frekvent under nämndens sammanträden. Vi ser också att det finns specifika ärenden som rör både bygglov och tillsyn. Nämnden får månadsvis ta del av statistik rörande bygglovsärenden.

Vad gäller tillsynsärenden så beslutas samtliga byggsanktionsavgifter i nämnden vilket gör att dessa löpande presenteras i nämnden. Vidare beslutat nämnden också om samtliga förelägganden om viten går upp till nämnden. Nämnden får också information om tillsynsplanen i samband med att denna beslutas av nämnden. Till nämnden lyfts också vissa kontroversiella ärenden som har varit svåra att hantera inom verksamheten. Exempelvis finns ett långt ärende där både handläggare och tidigare enhetschef varit anmälda för jäv (som inte förelåg), allt kring denna fastighet har gått upp till nämnd.

Även gällande tillsynsärenden tar nämnden del av nyckeltal månadsvis gällande hur många ärenden som startats och hur många ärenden som hanterats. Det framhålls att denna redovisning skulle kunna utvecklas. Eftersläpningen av ärenden redovisas i samband med delårsboksut. Det framhålls dock under intervju att i förhållande till hur många ärenden verksamheten får in så är det en försvinnande liten andel del som går upp till nämnd.

Bedömning

Har nämnden en tillräcklig uppföljning av ovan granskade områden?

Svaret på revisionsfrågan är **delvis**.

Bedömningen grundar vi på att både lov- och anmälningslov samt tillsyn följs upp inom ramen för den ordinarie uppföljningen samt löpande under året. Vi konstaterar att det sker övrig specifik uppföljning inom granskade områden i form av statistikredovisningar

och som särskilda punkter i nämndens protokoll. Vi noterar dock att uppföljningen inom ramen för intern kontroll kan utvecklas genom att områden som direkt rör tillsyn eller lov-och anmälningslov kan följas upp. Enligt vår mening finns också ett behov av att förbättra och tydliggöra uppföljningen av överskridna handläggningstider i förhållande till krav i PBL, reducerade avgifter, samt att säkerställa att uppföljningar även omfattar en analys av orsaker till eventuella brister som noteras.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om plan- och byggnadsnämnden bedriver bygglovsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig inom området. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att plan- och byggnadsnämnden **inte helt** bedriver bygglovsverksamheten och tillsynen på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen **inte helt** är tillräcklig inom området.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi plan- och byggnadsnämnden att:

- säkerställa att tillsynsenheten har tillbörliga resurser för att tillse nämndens lagstiftade tillsynsuppdrag i sin helhet.
- vidta lämpliga åtgärder för att på sikt minska andel lov- och anmälningsärenden för vilka kompletteringar behöver efterfrågas för att beslut ska vara möjligt.
- säkerställa en rutin för utskick av mottagningsbevis vid kompletta lov- och anmälningsärenden.
- säkerställa att en samlad uppföljning och systematisk analys av överklagade ärenden genomförs.
- säkerställa att tillsyn av den kommunala verksamheten enligt plan- och bygglagen har förutsättningar att bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.
- överväga att införa kontrollmoment avseende granskade områden i internkontrollplanen.
- nämnden förbättrar och tydliggör uppföljningen av reducerade avgifter och överskridna handläggningstider i förhållande till krav i PBL, samt säkerställer att uppföljningar även omfattar en analys av orsaker till eventuella brister som noteras.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Säkerställer plan- och byggnadsnämnden en tillfredsställande organisation och bemanning som svarar upp mot ärendenas volym och komplexitet?	Delvis Bedömningen grundar vi på att det avseende bygglovssidan finns en tillräcklig bemanning som svarar upp mot ärendenas volym och statistik. Bedömningen grundar vi dels på att de intervjuade anser att organisation och bemanning är tillräcklig mot bakgrund av ärendemängden. Dels grundar vi bedömningen på att statistiken visar att trots att Uppsala kommun har fler ärenden än jämförbara kommuner så är handläggningstiden för fullständiga ansökningar kortare än i jämförbara kommuner. Vi noterar att handläggningstiden totalt sett är något längre än för jämförbara kommuner. Vidare grundas bedömningen på att det inom tillsynssidan finns en stor eftersläpning av ärenden vilket enligt vår mening tyder på att organisationen inom tillsynssidan inte är tillräcklig för att svara upp mot de behov som finns. Vi ser också att statistik visar att framförallt kundnöjdheten kan förbättras.
2. Finns rutiner för lov- och anmälningsprövningen som syftar till säkerställa en effektiv och rättssäker process?	Ja Det finns riktlinjer och arbetsrutiner framtagna för lov- och anmälningsprocessen som syftar till att säkerställa en effektiv och rättssäker process. Vi noterar att det också finns ett pågående arbete kring att ta fram fler rutiner kopplat till tillsynsärenden samt revidering av befintliga rutiner när verksamhetssystemet uppdateras. Enligt vår mening bidrar redan framtagna dokument till att säkerställa en effektiv och rättssäker process.
3a. Sker handläggning av lov- och anmälningsärenden på ett a) effektivt sätt?	Ja Handläggningen av lov- och anmälningsärenden sker i all väsentlighet inom de lagstadgade tidsfristerna. Förelägganden om kompletteringar skickas i all väsentlighet ut i rimlig tid från ansökans inkommande. Vidare är det en låg andel av inkommande ärenden som renderar i reducerade bygglovsavgifter. Vi noterar att en relativt stor del av inkommande ansökningar behöver kompletteras innan handläggning kan påbörjas eller beslut kan fattas vilket indikerar att informationen mot invånare

och företag avseende bygglovsprocessen kan stärkas.

3b. Sker handläggning av lov- och anmälningsärenden på ett rättssäkert sätt?

Ja

Det finns inarbetade arbetsrutiner för hantering av överklagade ärenden samt att en rimlig andel av handlagda ärenden renderar i överklagande. Vi ser positivt på det pågående arbetet med att ta fram dokumenterade handläggningsrutiner för överklagade ärenden. Stickprovskontroll av beslutade ärenden visar att beslutsgrunder motiveras med hänvisning till lagrum, avgift redovisas inklusive redogörelse för hur den räknats fram samt information om hur överklagande går till finns i samtliga kontrollerade stickprov. Vi noterar att sammanställningen av överklagade ärenden kan stärkas samt att mottagningsbevis inte skickas ut.



4. Bedriver nämnden tillsyn i tillräcklig utsträckning?

Nej

Det finns en historisk ärendeskuld att hantera och enheten bedöms inte ha tillräckliga personella resurser för att bedriva egeninitierad tillsyn, även om vi ser positivt på det arbete med att minska ärendeskulden som bedrivs. Vidare grundas bedömningen på att handläggningstider överstiger lagstiftningens intention. Vi noterar att det är angeläget att säkerställa att tillsynen av den kommunala verksamheten har förutsättningar att bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.



5. Har nämnden en tillräcklig uppföljning av ovan granskade områden?

Delvis

Både lov- och anmälningslov samt tillsyn följs upp inom ramen för den ordinarie uppföljningen. Vi konstaterar dock att det sker övrig specifik uppföljning inom granskade områden i form av statistikredovisningar och som särskilda punkter i nämndens protokoll. Vi noterar dock att uppföljningen inom ramen för intern kontroll kan utvecklas genom att områden som direkt rör tillsyn eller lov- och anmälningslov kan följas upp. Enligt vår mening finns också ett behov av att förbättra och tydliggöra uppföljningen av överskridna handläggningstider i förhållande till krav i PBL, reducerade avgifter, samt att säkerställa att uppföljningar även omfattar en analys av orsaker till eventuella brister som noteras.



2022-12-16

Lena Salomon

Emma Ekstén

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 20 maj 2022. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.