

# Örebro kommun

Granskning av plan- och bygglovsprocesserna



Building a better  
working world

<b>Sammanfattande bedömning och rekommendationer .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning.....</b>	<b>3</b>
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte .....	3
1.3. Genomförande .....	4
1.4. Revisionskriterier .....	4
<b>2. Styrning, ansvar och organisation .....</b>	<b>5</b>
2.1. Reglementet fastslår nämndens ansvar för verksamhet och uppföljning .....	5
2.2. Verksamhetsplanen för 2023 förtydligar åtaganden gällande detaljplanering men inte bygglov .....	6
2.3. Bygglövsenheten och Detaljplaneenheten sorterar under olika avdelningar.....	7
2.4. Bygglov .....	8
2.4.1. Handläggning med stöd av granskningsblad .....	9
2.4.2. Nämndens uppföljning av bygglov brister .....	10
2.4.3. Kommunikationen med allmänheten sker framför allt via kommunens hemsida 12	
2.4.4. Stickprovsgranskning av bygglovsärenden .....	13
2.5. Detaljplan .....	14
2.5.1. Detaljplaneprocessen tydliggörs i formaliserade rutinbeskrivningar .....	15
2.5.2. Uppföljning av verksamheten.....	17
2.5.3. Kommunikationen med allmänheten och andra aktörer är regelstyrd .....	19
2.5.4. Stickprov av detaljplaneärenden .....	20
<b>Svar på revisionsfrågor .....</b>	<b>21</b>
Bilaga 1: Källförteckning .....	24
Bilaga 2: Revisionskriterier - Kortfattad sammanfattning av relevant innehåll i plan- och bygglagen .....	25

## Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om bygg- och miljönämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet rörande detaljplanering och bygglovshandläggning i enlighet med plan- och bygglagen.

Den sammanfattande bedömningen är att bygg- och miljönämnden i allt väsentligt bedriver en ändamålsenlig verksamhet i enlighet med plan- och bygglagen. Ett antal brister, som dock inte rör den lagstadgade hanteringen av detaljplaner och bygglov, har dock identifierats i granskningen.

Organisationen är i huvudsak tydlig avseende såväl bygglov som detaljplanering, dock saknas en tydlig angivelse kring vilken instans som har att fatta beslut om detaljplaner av principiell beskaffenhet eller av större vikt.

Brister har identifierats avseende nämndens styrning och uppföljning. Av nämnden antagna mål saknas för bygglovsverksamheten. För detaljplaneverksamheten finns mål angivna, dock konstateras att uppföljningen av dem brister och vid årets slut konstateras att inget av nämndens mål med bäring på detaljplaneverksamheten nås.

Inom ramen för den formella interna kontrollen saknas risker och åtgärder för såväl bygglovsenheten som för detaljplaneenheten. Båda verksamheterna har dock väl utvecklade rutiner för handläggning och interna instanser för kvalitetssäkring av arbetet.

Inom ramen för granskningen konstateras vidare att det av granskad dokumentation inte någonstans framgår att hänsyn har tagits till barnkonventionen i handläggandet av ärenden.

Med bakgrund av ovanstående och den information som framgår i rapporten lämnas följande rekommendationer till bygg- och miljönämnden:

- ▶ Tydliggör vilken typ av ärenden som är att betrakta som varande av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.
- ▶ Ange tydliga mål avseende bygglovsverksamheten, för att möjliggöra en tydlig styrning och uppföljning.
- ▶ Säkerställ att den initiala hanteringen av inkomna ansökningar fungerar, och att ärendena lottas till en ansvarig handläggare skyndsamt.
- ▶ Uppdatera granskningsbladen med information om att avstämning ska göras mot barnkonventionen.
- ▶ Sätt interna mål avseende handläggningstider och följ återkommande upp handläggningstiderna avseende bygglovsärenden.
- ▶ Säkerställ att det av dokumentationen i detaljplaneärendena framgår att hänsyn tas till barnkonventionen, för att möjliggöra spårbarhet.
- ▶ Förtydliga uppföljningen av målen med en beskrivande text, samt säkerställ att samtliga mål följs upp och att prognos för helåret görs, i syfte att förbättra styrningen.

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Detaljplane- respektive bygglovsprocessen är områden och processer 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 för möjligheten att få genomslag för viktiga kommunala mål.

I Örebro kommun ansvarar bygg- och miljönämnden för myndighetsutövningen avseende framtagandet av detaljplaner samt bygglovshantering. 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.

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

Plan- och bygglagen anger 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. Lagstiftningen kräver att informationsinsatser gentemot allmänheten samt utbildningsinsatser riktade mot berörd personal och berörda politiker genomförs.

Nämndens samlade verksamheter ansvarar kommunikation med medborgare, företagare och andra intressenter. Hur verksamhetens kommunikation och servicenivå fungerar är en viktig del i den totala uppfattningen om hur kommunens verksamhet fungerar.

Med bakgrund av stadsrevisionens risk- och väsentlighetsbedömning har detaljplane- och bygglovsprocesserna identifierats som väsentliga områden att granska vidare, där revisorerna vill förvissa sig om att bygg- och miljönämnden styr och följer upp dessa processer på ett ändamålsenligt sätt.

### 1.2. Syfte

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om bygg- och miljönämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet rörande detaljplanering och bygglovshandläggning i enlighet med plan- och bygglagen.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns det en tydlig organisation och ansvarsfördelning?
- ▶ Uppfyller bygg- och miljönämnden plan- och bygglagens krav rörande detaljplaneprocessen?
- ▶ Uppfyller bygg- och miljönämnden plan- och bygglagens krav rörande bygglovsprocessen och dess handläggningstider?

- ▶ Finns en tillräcklig planering, med konsekvensanalyser och beskrivningar, och styrning samt uppföljning av nämnden?
- ▶ Bedrivs planprocessen med erforderlig samverkan med andra berörda samhällsaktörer?
- ▶ Finns en ändamålsenlig kommunikation/information till allmänheten/medborgarna och andra externa aktörer?
- ▶ Finns en systematisk uppföljning och utvärdering avseende nämndens kommunikation och servicenivå?
- ▶ Har bygg- och miljönämnden en tillräcklig intern kontroll inom bygglovs- och detaljplaneområdet?
- ▶ På vilket sätt tas barnkonventionen i beaktande i samband med dessa processer?

### **1.3. Genomförande**

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier. Vilka funktioner som har intervjuats inom ramen för granskningen presenteras i bilaga 1.

Dokumentgranskning har gjorts av relevanta styrdokument, uppföljningar samt relevant statistik. En detaljerad lista över vilka dokument som granskats återfinns i bilaga 1.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats.

### **1.4. Revisionskriterier**

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Revisionskriterierna utgörs av:

- Plan- och bygglagen (2010:900)
- Reglemente för bygg- och miljönämnden

För kortfattad sammanfattning av relevanta delar av plan- och bygglagen och dess relevans för granskningen, se bilaga 2.

## 2. Styrning, ansvar och organisation

### 2.1. Reglementet fastslår nämndens ansvar för verksamhet och uppföljning

Av reglemente för Bygg- och miljönämnden (antaget av fullmäktige 2022-05-25) framgår att nämnden ansvarar för att fullgöra de uppgifter som åligger kommunen och byggnadsnämnd enligt plan- och bygglagen. Häri ingår ansvar för handläggning och beslut i bygglovsärenden, i enlighet med kap. 9 PBL.

Utöver detta ansvarar också bygg- och miljönämnden enligt reglementet för:

- Framtagande av och beslut om detaljplan. Nämndens beslutanderätt avser inte ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Plan- och bygglagen (5 kap. §27) fastslår att då det rör en detaljplan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt får fullmäktige uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planen. Boverket rekommenderar att planer av större vikt eller principiell beskaffenhet beslutas av kommunfullmäktige, huvudsakligen för att värna den offentliga debatten. Det anges i reglementet att nämnden inte har att fatta beslut om detaljplaner som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Det saknas i reglementet en skrivning rörande vilken typ av detaljplaner som är att betrakta som varande av större vikt eller principiell beskaffenhet.

Av reglementet framgår också att nämnden är anställningsmyndighet för personal vid dess förvaltning, med undantag för förvaltningschefen som anställs av kommunstyrelsen. Detta gäller dock inte Detaljplaneenhetens personal som har Markplanerings- och exploateringsnämnden som arbetsgivarnämnd.

Bygg- och miljönämnden har att kontinuerligt följa upp sin verksamhet, och två gånger per år ska nämnden redovisa till kommunfullmäktige hur nämnden har fullgjort de uppdrag som fullmäktige har lämnat nämnden, bland annat genom reglementet. Redovisningen ska ske enligt de riktlinjer som fastställts av fullmäktige och ska lämnas till kommunstyrelsen som samordnar rapporteringen till fullmäktige.

Vidare fastslås det i reglementet att nämnden ska ansvara för att samråda när deras verksamhet och ärenden berör kommunstyrelsens eller annan nämnds verksamhet. Detsamma gäller att nämnden ska ansvara för att samordna insatser för samverkan med lokala, regionala och nationella aktörer. Samråd bör även ske med föreningar och organisationer när dessa är särskilt berörda.

#### *Bedömning:*

*Vi noterar att det saknas en tydlig angivelse i reglementet av vilken typ av ärenden som är att betrakta som varande av större vikt eller principiell beskaffenhet. Det framgår inte heller i något annat av nämndens styrdokument. Det är normalt att fullmäktige beslutar om den typen av ärenden. Vi ser dock en risk i att inte ytterligare definiera vilken typ av ärenden det är, vilket gör att en särskild bedömningen behöver göras i varje enskilt fall. För att undvika att olika bedömningar görs i olika fall skulle verksamheten tjäna på att tydligare redogöra för vilken typ av ärenden det är som är att betrakta som varande av större vikt eller principiell beskaffenhet. Normalt är till exempel att det rör detaljplaner i centrum eller i centrumnära lägen, eller när det rör detaljplaner som av annan anledning kan anses vara*

*kontroversiella, t.ex. detaljplaner som leder till att ett områdes karaktär ändras i väsentlig utsträckning etc.*

*Rekommendation:*

- ▶ *Tydliggör vilken typ av ärenden som är att betrakta som varande av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.*

## **2.2. Verksamhetsplanen för 2023 förtydligar åtaganden gällande detaljplanering men inte bygglov**

Fullmäktiges strategiska mål nr. 12 lyder: *I Örebro ska tillgången på bostäder i högre grad överensstämma med efterfrågan både vad gäller fastighetstyp, läge och prisbild.*

I verksamhetsplanen anges att nämnden arbetar fortlöpande med att skapa förutsättningar för bostadsbyggande och att den geografiska spridningen av planuppdrag är god. Nämnden arbetar med att hålla en stor planreserv för bostäder. Det anges vidare att det är en ambition att förkorta ledtiderna mellan positivt planbesked och antagen detaljplan. Ledtiderna är idag långa men ska kortas väsentligt genom trimning av processer och bättre samarbeten mellan olika aktörer involverade i processen.

För att leva upp till fullmäktiges övergripande strategiska mål har nämnden brutit ner det i två mål.

1. Tillgången på detaljplanelagd mark för bostäder ska motsvara marknadens efterfrågan.

De två indikatorer som används för att mäta måluppfyllelsen är *antal bostäder som adderas till planreserven utifrån årets lagkraftvunna detaljplaner* (målvärde för 2023 är 550) och *behov av nyproducerade bostäder utifrån befolkningsökning*. Det beräknade värdet för 2023 är 1099. Nämndmålet anses uppfyllt när indikator 1 dividerad med indikator 2 uppgår till mer än 0,9.

2. Detaljplaneringen ska vara effektiv.

Indikatorn som används för att mäta måluppfyllelsen är *medianvärdet för antal månader från planuppdrag till beslut om antagande*. Målvärdet för 2023 är mindre än 40 månader.

Fullmäktiges strategiska mål nr. 14 lyder: *Örebro kommun ska fortsatt vara attraktivt för företag att växa och etablera sig i.*

I verksamhetsplanen anges att nämnden skapar förutsättningar för företag att etableras, utvecklas och utökas. Trots en svagare konjunktur är det stor efterfrågan på verksamhetsmark och det finns risk att det under 2023 kommer vara brist på byggklar och kommunägd verksamhetsmark, i synnerhet för större och ytkrävande verksamheter. Det anges att verksamheten regelbundet bjuder in till frukostmöten för näringslivet för information och dialog om aktuella frågor. För att säkerställa hur verksamheten uppfattas av dem som bedriver företag i kommunen tas Nöjd Kund Index (NKI) fram för flera olika delar inom nämndens ansvarsområde. Ett av områdena där NKI-mätningar görs är bygglov.

För att leva upp till fullmäktiges övergripande strategiska mål har nämnden brutit ner det i två mål.

1. Detaljplanelagd verksamhetsmark ska motsvara marknadens efterfrågan.

Den indikator som används för att mäta måluppfyllelsen är *antal hektar verksamhetsmark som adderas till planreserven utifrån årets laga kraftvunna detaljplaner*. Målvärdet för 2023 är 30.

2. Bygg- och miljönämnden ska ge god service till företag som vill växa och etablera sig i Örebro

Den indikator som används för att mäta måluppfyllelsen är *andelen mätområden inom nämnden som har ett NKI över 70*. Målvärdet för 2023 är 100%.

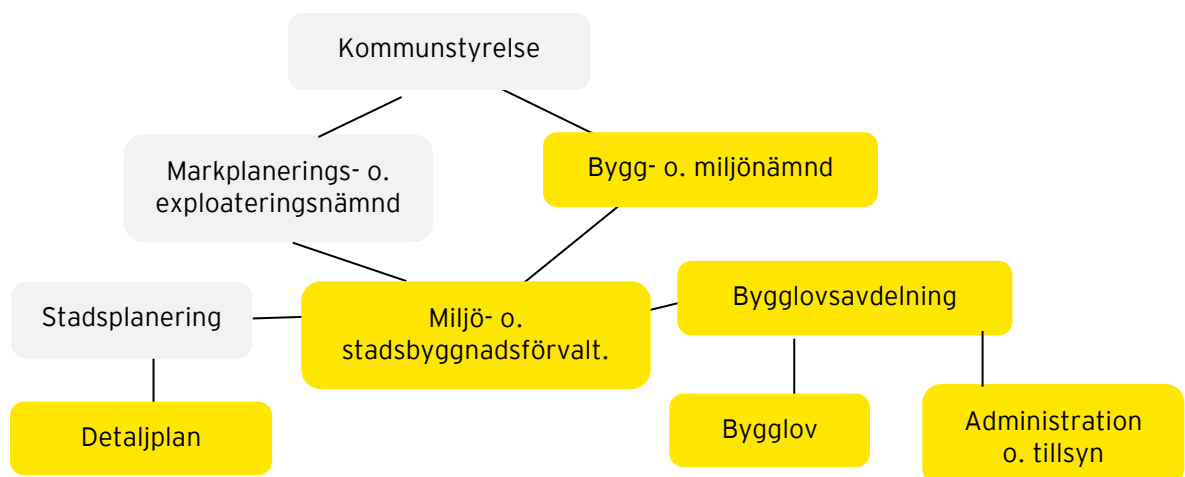
**Bedömning:**

Vi noterar att verksamhetsplanen bryter ner fullmäktiges övergripande mål i tydliga mål för detaljplanearbetet men inte för bygglovsverksamheten. För bygglov anges i verksamhetsplanen endast ett mål avseende NKI. Vår bedömning är att det saknas en tydlig styrning från nämnden avseende bygglovsverksamheten.

**Rekommendation:**

- Ange tydliga mål avseende bygglovsverksamheten, för att möjliggöra en tydlig styrning och uppföljning.

### 2.3. Bygglovsenheten och Detaljplaneenheten sorterar under olika avdelningar



Organisationskarta, avgränsad till Detaljplan och Bygglov. De gula boxarna är relevanta för granskningen. Det ska noteras att Detaljplan sorterar in under avdelningen Stadsplanering, vars verksamheter, förutom just Detaljplan, sorterar under markplanerings- och exploateringsnämnden.



## 2.4. Bygglov

Bygglovsenheten består av en chef, en arbetsledare<sup>1</sup> och totalt 13 bygglovshandläggare/bygglovsingenjörer. Vid granskningstillfället var tre bygglovshandläggare tjänstlediga på grund av studier eller föräldraledighet. Enheten är uppdelad i två team, med fem bygglovshandläggare i vardera teamet. Uppdelningen är endast administrativ och samtliga typer av ärenden hanteras av båda teamen. Detta är ett medvetet val för att öka kompetensen för samtliga och inte bli för sårbar. Uppdelningen är endast för att förenkla erfarenhetsutbyte och stöttning, vilket blir för omständligt i storgrupp. Två gånger per år görs teamen om, för att möjliggöra att alla ska få arbeta tillsammans med alla och dra nytta av samtligas erfarenheter.

Av intervjuer framkommer att det händer att inkomna ärenden når handläggaren sent. Enligt lagstiftningen har kommunen tre veckor på sig att återkoppla till byggherren, dvs den som söker bygglov, om behov av komplettering föreligger. Enligt uppgift händer det att ärenden kommer till handläggaren först efter drygt två veckor efter att ansökan registrerades som inkommen till kommunen, och ibland kommer de redan dagen efter. Att detta emellanåt sker uppges dock bero på att arbetsledaren inte alltid fördelar samtliga inkomna ärenden omgående, med hänsyn till handläggarnas arbetsmiljö. Arbetsledaren uppges dock bevaka kön och tillse att återkoppling sker inom tre veckor.

Den administrativa hanteringen av samtliga bygglov sker vid enheten *Bygglovsadministration och tillsyn*, som består av en chef samt fem medarbetare. Administrationen av bygglov beskrivs som omfattande. Enheten ansvarar för hanteringen av bygglovs funktionsmailbox *Bygglovsjouren*, svarar på allmänna frågor, expedierar beslut, fakturerar avgifter, rapporterar statistik till Statistiska Centralbyrån och Boverket, ansvarar för ärendehanteringssystemet *ByggR* med mera.

Teamen, som nämns ovan, träffas tre gånger per vecka för gemensamma diskussioner om särskilt komplicerade ärenden etc. Detta fungerar som en intern kvalitetssäkrande funktion. Vid teammötena deltar också arbetsledaren. Vid återkommande *handläggarmöten* deltar hela bygglovsavdelningen där generella frågor diskuteras som t.ex. rutiner och rättspraxis. Varannan vecka genomförs också så kallade *Svåraärendemöte*, då särskilt komplicerade ärenden kan diskuteras. Vid dessa möten deltar de handläggare som har något ärende som behöver diskuteras. Deltar gör också kommunjurist, antikvarie, stadsarkitekt, avdelningschef och bygglovsstrateg. Därutöver finns också den så kallade *verkstan*, som genomförs varje vecka, då företrädare för hela förvaltningen träffas för diskussion kring gemensamma frågeställningar eller utmaningar. Utöver de ovan nämnda grupperna, där fokus i stor utsträckning ligger på intern kvalitetssäkring, deltar bygglovsenheten i ett stort antal förvaltningsövergripande utvecklingsgrupper, bland annat finns företrädare i gruppen för att optimera den så kallade Örebromodellen, gruppen för riktlinjer för bostadsförsörjande, kommunens grupp för VA (Vatten och avlopp) samt i den grupp som internt i kommunen granskar detaljplaner under samrådsskedet.

---

<sup>1</sup> Arbetsledaren, ny roll sen aug. 2023, ansvarar för att verksamheten löper på som den ska, fördelar inkommande ärenden, håller koll på ärenden för den som är sjuk, handlägger vissa ärenden, utvecklar verksamheten.

#### 2.4.1. Handläggning med stöd av granskningsblad

Enligt *delegationsordning för bygg- och miljönämnden* får handläggare i det aktuella ärendet bevilja bygglov inom ramen för de föreskrifter som anges i plan- och bygglagens kap. 9. Under hösten 2023 reviderades delegationsordningen, där den huvudsakliga justeringen som gjordes rör att bygglovsingenjörerna nu har delegation att fatta beslut om åtgärder som avviker från detaljplan. Tidigare fattades dessa beslut av ordförande i bygg- och miljönämnden.

Delegationsordningen tar inte upp avslag av bygglov. I och med detta konstaterar vi att det är bygg- och miljönämnden som i samtliga fall fattar beslut om avslag.

För att handläggningen av bygglovsärenden ska ske rättssäkert och ändamålsenligt har så kallade *granskningsblad* tagits fram. Det finns två olika granskningsblad, *Inom detaljplan* och *Utanför detaljplan*. Enligt uppgift nyttjas granskningsbladen i samtliga ärenden som en form av checklista för att säkerställa att alla väsentliga delar i handlägningsprocessen genomförs.

Inom ramen för föreliggande granskning har granskningsbladen granskats. Granskningsbladen består av flera olika färgkodade sektioner, t.ex. *Generell ärendeinfo*, *Handlingar i ärendet*, *Detaljplan avvikelser från detaljplan*, *kulturvärden och tillgänglighet*. Granskningsbladen innehåller också en lång lista över remissmottagare som ska ges möjlighet att uttala sig om bygglovet. Här återfinns såväl remissinstanser i den kommunala organisationen som externa remissinstanser som t.ex. Länsstyrelsen, Försvarsmakten, Brandkåren etc. Granskningsbladen saknar avsnitt rörande i vilken utsträckning hänsyn tas till barnkonventionen. Framför allt torde det vara relevant i ärenden som rör byggnation av förskolor och skolor.

Granskningsbladen revideras enligt uppgift löpande. Ansvaret för att utveckla granskningsbladen är allas, och vikten av att lyfta otydligheter understryks. Granskningsbladen diskuteras också vid de halvdagar som genomförs för hela avdelningen månatligen, med fokus på verksamhetsutveckling. De granskade granskningsbladen reviderades senast i juli 2023, vilket tyder på återkommande uppdateringar och revideringar.

Enheten genomför ingen löpande uppföljning avseende handläggningstider, dvs hur lång tid det tar att handlägga ett ärende från det att ärendet är komplett till dess att beslut fattas. Enligt lagstiftningen (kap. 9 PBL) ska handläggningstiden inte överstiga 10 veckor. Om så sker stipulerar plan- och bygglagen (kap. 12) att reducerad avgift ska tillämpas. Avgiften ska reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som den stipulerade handläggningstiden överskrids. Enligt intervjuade företrädare vid bygglovsenheten är det en handfull ärenden per år som verksamheten inte hinner handlägga inom lagstiftad maxtid för handläggning. I ärendehanteringssystemet *ByggR* finns en modul som automatiskt påminner handläggaren när handläggningstiden håller på att löpa ut.

Under innevarande år kommer enheten införa ett nytt system för uppföljning vid namn *Visuell styrning*, som kommer möjliggöra en bättre och tydligare uppföljning av bland annat handläggningstider. Visuell styrning är en del av ett helt nytt ärendehanteringssystem som löpande ska implementeras och byta ut det äldre *ByggR*.

Enligt uppgift har nämnden inte efterfrågat någon uppföljning avseende handläggningstider, varför verksamheten inte heller har prioriterat arbetet det medför att följa upp dem.

**Bedömning:**

*Vi noterar att enheten jobbar med omfattande intern kvalitetssäkring och flera fora finns för diskussion av särskilt komplicerade ärenden, vilket vi bedömer vara positivt. Samma sak gäller de omfattande granskningsbladen, vilka nyttjas och revideras löpande. Vi noterar dock att det saknas information i styrande dokument och riktlinjer om att avstämning och bedömning behöver göras mot barnkonventionen.*

*Vi konstaterar vidare att enheten inte i någon utsträckning följer upp handläggningstiderna avseende bygglov. Det är förståeligt då nämnden inte ställer krav på återrapportering av handläggningstider. Vi noterar dock också att det enligt uppgift har förekommit att ärenden når ansvarig handläggare ibland flera veckor efter att ärendet inkommit, vilket på ett onödigt vis fördröjer handläggningen och i värsta fall kan leda till att det lagstadgade kravet på handläggningstider inte nås. För att möjliggöra en kontinuerlig förbättring och effektivisering av verksamheten behöver mätningar avseende handläggningstider göras. Om så sker kan avvikelser och negativa trender i det interna arbetet upptäckas och avvägras i tid, utan negativa följder för vare sig verksamheten eller den enskilde byggherren.*

**Rekommendationer:**

- ▶ Säkerställ att den initiala hanteringen av inkomna ansökningar fungerar, och att ärendena lottas till en ansvarig handläggare skyndsamt.
- ▶ Uppdatera granskningsbladen med information om att avstämning ska göras mot barnkonventionen.
- ▶ Sätt interna mål avseende handläggningstider och följ återkommande upp handläggningstiderna avseende bygglovsärenden.

#### **2.4.2. Nämndens uppföljning av bygglov brister**

Uppföljning av hur nöjda kunderna, dvs de som söker bygglov, är med ärendehantering och kontakt med kommunen görs löpande. NKI-undersökningar<sup>2</sup> går ut till samtliga företag som är byggherrar. Rörande privatpersoner har under 2023 enheten skickat ut en egen enkät med ungefär samma frågeställningar som i NKI-mätningen. Från och med 2024 kommer dock även privatpersoner omfattas av NKI-undersökningen.

NKI-resultatet tas upp varje månad vid enheten arbetsplatsträffar. Inom ramen för granskningen har vi erhållit statistik för åren 2020-2022. Samtliga dessa år ligger NKI-värdet över målet för 2023, som är 70. 2020 var värdet 74, 2021 var värdet 72 och 2022 redovisades ett NKI-värde på 73. Resultatet av NKI redovisas för bygg- och miljönämnden i

---

<sup>2</sup> NKI är ett index som mäter styrkan i en kundrelation. NKI baseras på frågorna *Hur nöjd är kunden med leverantören/kommunen i dess helhet, Hur väl uppfyller leverantören kundens förväntningar, Hur presterar leverantören jämfört med en ideal verksamhet*. NKI-värdet beräknas utifrån en särskild formel, på en skala från 1-100. Ju närmare 100 desto bättre resultat.

samband med årsredovisningen. En prognos för året presenteras i delårsrapport 2. I delår 2 per sista augusti 2023 var prognosen avseende NKI för bygglov 72.

Vid genomgång av bygg- och miljönämndens delårsrapporter för 2023<sup>3</sup> konstateras att uppföljning i delår 1 framför allt görs avseenden nämndens ekonomi. Det konstateras att anledningen till att intäkterna för nämnden blir lägre 2023 än normalt främst är det minskade antalet inkomna ansökningar om bygglov. I delårsrapport 2 anges att inflödet av bygglovsansökningar under 2023 avtagit med cirka 30% jämfört med 2022. I rapporten fastslås också att bygglovsavdelningen (med de två enheterna) har genomfört några organisationsförändringar för att på längre sikt höja kvaliteten och utvecklingsförmågan. Bland annat har en bygglovsjourhandläggare rekryterats för att stärka upp medborgarservicen och kvaliteten i de muntliga svar som avges vid telefonkontakt. En bygglovsstrateg har också anställts för att bland annat arbeta med verksamhetsutveckling och digitalisering.

I delårsrapport 2 redovisas förutom NKI-resultat även resultatet avseende kundnöjdhet för privatpersoner. På en sexgradig skala är enligt delårsrapporten målet satt till 4,8. För 2022 var det uppmätta resultatet 4,68 och för 2021 var resultatet 4,86. Av delårsrapporten framgår ingen prognos för 2023 och inte heller görs någon analys av varför resultatet inte nådde målet 2022.

En redovisning görs också i delårsrapport 2 avseende antalet inkomna bygglovsansökningar och anmälningspliktiga åtgärder<sup>4</sup>, där resultatet för 2022 var 1387 och prognosen för 2023 var 1000.

#### *Bedömning:*

*Nämnden har inga andra mål för bygglovsverksamheten än målet om NKI. Under senare år har resultatet avseende NKI varit högre än det satta målet. Vår bedömning är att detta i praktiken gör att målet inte styr verksamheten i någon utsträckning. Vår bedömning är således att bygg- och miljönämnden för 2023 inte haft något konkret mål avseende bygglovsverksamheten, och därmed inte heller krävt någon särskild uppföljning, vilket sammantaget leder till att nämndens styrning avseende bygglovsverksamheten brister.*

*En rekommendation avseende målformulering och uppföljning har lämnats tidigare i rapporten.*

#### **2.4.2.1 Bristande formell intern kontroll av bygglovsverksamheten**

Bygg- och miljönämnden antar årligen en tillsynsplan, vilket är en plan för uppföljning av intern kontroll i nämndens verksamheter. *Tillsynsplan 2023* beslutades av bygg- och miljönämnden 2023-01-19. I planen görs en riskvärdering av respektive risk som lyfts. Till

---

<sup>3</sup> Delårsrapport med prognos 1 2023, beslutad av bygg- och miljönämnden den 24 maj 2023, delårsrapport med prognos 2 2023, beslutad av bygg- och miljönämnden den 21 september 2023.

<sup>4</sup> En anmälningspliktig åtgärd är en åtgärd som kommunen ska informeras om, men som inte kräver bygglov (tidigare användes begreppet bygganmälan). Åtgärden får inte vidtas innan nämnden lämnat ett startbesked. Åtgärder som ofta kräver bygganmälan är rivning av byggnad, installation av hiss, eldstad eller dyl. samt inredning av en till bostad i ett enbostadshus.

varje risk utses en ansvarig för uppföljning, information till vilken instans rapportering ska ske samt när.

I tillsynsplan 2023 har inga risker identifierats rörande handläggningen av bygglovsärenden, som kräver åtgärd inom ramen för den formella interna kontrollen. Två risker som lyfts rör dock expediering av beslut samt kontering av fakturor. Vidare lyfts risken att fler frågor skickas vidare från kommunens Servicecenter till enheterna, till följd av förändrat uppdrag hos Servicecenter. Detta kan leda till ökad arbetsbelastning framför allt för bygglovsavdelningen. Det fastslås dock att risken inte ska hanteras inom ramen för den interna kontrollen.

I *tillsynsrapport 2023 intern kontroll*<sup>5</sup> anges att granskning har genomförts avseende avsaknad av relevanta handlingar vid expediering. Resultatet visade att det i vissa fall (6 av 7) saknas handlingar vid expediering, samt att viss information också saknas i relevanta rutiner avseende vilka handlingar som ska finnas. Beslutad åtgärd är att styrdokumentet förtydligas med ytterligare information.

Avseende kontering har också kontroll gjorts. Kontrollen visar att konteringen sker på ett korrekt sätt men att det ibland saknas kompletterande information. Beslutad åtgärd är att påminna om att vid behov lämna kompletterande information.

Vid granskningens genomförande hade redan tillsynsplan 2024 antagits av nämnden. Vi noterar att det i den finns en risk angiven i den sammanställning som görs. Risken rör *bristande kontrollgranskningar* med följden att besluten inte blir korrekta och rättssäkerheten äventyras. Sannolikheten att det inträffar bedöms dock vara låg och det totala riskvärdet som tilldelas risken är 2, vilket innebär att risken inte lyfts in i planen för åtgärd och uppföljning. En annan risk som lyfts rör brist på dokumentation av samtal med medborgare, vilket riskerar leda till skadat förtroende för kommunen samt frustration hos medarbetare och politiker. Det uppges att det pågår arbete med att minimera risken, varför risken inte värderas. Det anges dock inte vilken åtgärd som är planerad att genomföras.

*Bedömning:*

*Avsaknaden av kontrollåtgärder, inom ramen för den formella interna kontrollen, med tydlig bäring på bygglovsverksamheten och bygglovshandläggningen, befäster vår bedömning ytterligare, rörande bristande styrning och kontroll av bygglovsverksamheten. En koppling till risker inom området välfärdsbrottslighet saknas dessutom.*

#### **2.4.3. Kommunikationen med allmänheten sker framför allt via kommunens hemsida**

En korrekt och komplett inkommen bygglovsansökan underlättar arbetet markant och möjliggör en snabb handläggning. Det är därför väsentligt för bygglovsverksamheten att tydlig och klar uppdaterad information om hur bygglovsansökningar ska göras och vilket underlag som ska skickas in, finns på kommunens hemsida. Bygglovsenheten ansvarar själv för innehållet på hemsidan. Vid enhetens utvecklingsdagar brukar informationen på hemsidan gås igenom och vid behov uppdateras eller förtydligas. Kommunens

---

<sup>5</sup> Beslutad 2023-12-07.

kommunikationsavdelning kan stötta med att lägga upp informationen på hemsidan och att göra den mer lättillgänglig och enkel att ta till sig och förstå.

#### 2.4.4. Stickprovgranskning av bygglovsärenden

Inom ramen för granskningen har vi genomfört tio stickprov av bygglovsärenden. Granskningen av stickproven genomfördes utifrån 12 punkter som fastslås i plan- och bygglagen. I lagstiftningen fastslås att innan kommunen fattar beslut i ett bygglovsärende ska kommunen ha informerat om tidsfrist, avgifter och beslutsgrunder för ett bygglovsbeslut.

Beslut i bygglovsärenden ska tas inom tio veckor. Tiden får förlängas en gång med högst tio veckor, se punkt 5 nedan. Om tiden ska förlängas ska ett beslut om förlängd handläggningstid tas. Förlängd handläggningstid har inte beslutats i något fall av de granskade bygglovsärendena.

Kommunen får ta ut avgifter för olika moment som ingår i handläggning och för prövning i ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan. I de fall tidsfristen för handläggning löper ut innan beslut har fattats gällande bygglov ska avgiften reduceras, se punkt 10. Avgiftsreducering har inte varit aktuellt i något av de granskade bygglovsärendena.

För granskade bygglovsärenden saknas underlag som styrker att mottagningsbevis av inkommen komplettering har skickats till sökande. I ärendehanteringssystemet markerar handläggaren när handläggningstiden ska börja löpa, dvs när ärendet inkommit och anses vara komplett. Information skickas då automatiskt till sökande om att handläggningstiden börjar. Det skickas alltså ingen information manuellt från bygglovsenheten, och därför finns inte underlaget i ärendet. Att det anges i ärendehanteringssystemet möjliggör dock mätning och uppföljning av handläggningstider. När ärendet är komplett från början skickas som regel ingen information ut om att handläggningstiden börjar löpa. Då skickas i stället ärendebekräftelse/mottagningsbevis.

Krav enligt PBL		B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10
1	Ärendebekräftelse/mottagningsbevis för inkommen ansökan	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Ärendebekräftelse innehållande information om tidsfrist, avgiftsreducering och överklagan	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	Kompletteringsbegäran inom tre veckor (när tillämpligt)	✓	✓	✓	✓	✓	✓ <sup>6</sup>	✓	✓ <sup>7</sup>	(✓) <sup>8</sup>	✓

<sup>6</sup> Kompletterat vid ansökan, inget föreläggande om kompletteringar har skickats ut.

<sup>7</sup> Kompletterat vid ansökan, inget föreläggande om kompletteringar har skickats ut.

<sup>8</sup> Komplettering har inkommit, däremot saknas kompletteringsbegäran. Enligt enheten har kompletteringen inkommit innan föreläggande har skickats ut.



4	Mottagningsbevis utskickat vid komplett ansökan <sup>9</sup>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	ET	✓	✓
5	Information om ändrad start för tidsfrist (när tillämpligt)	ET	ET	ET	ET	ET	ET	ET	ET	ET	ET
6	Beslutsgrunder motiveras ändamålsenligt	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7	Beslut om avgift framgår av beslut	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
8	Redovisning hur avgiften har fastställts framgår av beslut	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9	Beslut inom tio veckor från komplett ansökan	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10	Korrekt avgiftsreducering (när tillämpligt)	ET	ET	ET	ET	ET	ET	ET	ET	ET	ET
11	Information om hur beslut kan överklagas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
12	Delgivning/kungörelse	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

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

#### Bedömning:

Efter genomförd stickprovsgranskning konstaterar vi att bygglovsärendena innehåller det underlag som krävs enligt plan- och bygglagen. Mottagningsbevis skickas automatiskt när handläggningen startar, från ärendehanteringssystemet. Det är också detta datum som anges som startdatum för handläggningstiden. I samtliga ärenden vi granskat har handläggningstiden som mest uppgått till cirka 6 veckor.

## 2.5. Detaljplan

Detaljplaneenheten är en av totalt fyra enheter under avdelningen Stadsplanering. Bygg- och miljönämnden har ansvar för frågor rörande detaljplanering, men arbetsgivaransvaret för Detaljplaneenheten vilar på markplanerings- och exploateringsnämnden. Övriga enheter vid avdelningen sorterar till fullo under markplanerings- och exploateringsnämnden.

Vid detaljplaneenheten arbetar 17 personer. 15 av dessa är planarkitekter, därutöver finns en planadministratör och en enhetschef. Vid granskningstillfället uppgavs en medarbetare vara sjukskriven och en föräldraledig. Enheten är uppdelad i två team med en teamledare i varje. Teamledarens uppgift är att ge stöd och vägledning i det dagliga arbetet. Planadministratörens uppgifter består bland annat i rent administrativa uppgifter relaterade till planprocessen såsom utskick till samråd, utställning, fakturering etc. Planadministratören ansvarar vidare bland annat också för samarbetet med kommunens kommunikationsavdelning, t.ex. i samband med publiceringar i dagstidningar, men också i de fall då det i detaljplaneprocessen bedöms vara relevant med en kommunikationsplan. Detta rör framför allt detaljplaner som bedöms ha ett större allmänintresse. Planadministratören har också ansvar för enhetens funktionsbrevlåda och utveckling och revidering av rutiner och mallar.

<sup>9</sup> Framgår enligt bygglovsenheten av ärendehanteringssystemet. Lista erhållen.

Teamträffar genomförs två gånger per vecka. Vid dessa träffar kan frågor lyftas och diskuteras. Tanken med teamträffarna är att vilka frågor som helst ska kunna lyftas för diskussion. Det normala är att mer komplicerade frågor lyfts för diskussion. Vid enheten finns också en särskild rutingrupp, som har i ansvar att arbeta med att förbättra och förtydliga rutiner, mallar och övriga styrdokument som enheten har att arbeta med och hantera ärendena utifrån. Enhetsmöten genomförs en gång per vecka, förutom rent administrativa spörsmål kan också vid enhetsmötet särskilt komplicerade ärenden och frågor lyftas för diskussion.

### 2.5.1. Detaljplaneprocessen tydliggörs i formaliserade rutinbeskrivningar

Av *Delegationsordning för bygg- och miljönämnden*, framgår inga särskilda skrivningar avseende beslut om detaljplan. Vi konstaterar således att samtliga beslut om att anta detaljplan fattas av bygg- och miljönämnden, i enlighet med skrivningarna i reglementet (se avsnitt 2.1). Av delegationsordningen framgår dock att avdelningschefen för stadsplanering har rätt att fatta positiva planbesked, det vill säga beslut om att kommunen har för avsikt att inleda ett planläggningsärende. Detta ska göras inom fyra månader efter att den som planerar att vidta en åtgärd som kräver att en detaljplan antas, har ansökt om detta hos kommunen. Om negativt planbesked ska lämnas behöver beslutet fattas av bygg- och miljönämnden, eftersom några skrivningar om detta inte finns i delegationsordningen.

I somliga fall har inte bygg- och miljönämnden mandat att fatta beslut om detaljplanen, såsom det fastslås i reglementet. I de fall ett så kallat *utökat förfarande* är aktuellt, eller då detaljplanen är av *särskild tyngd eller art* ska annan instans fatta beslutet. Det framgår dock varken av reglemente eller delegationsordning, vilken instans som då ska fatta beslutet. Det framgår inte heller av kommunstyrelsens reglemente, varför beslutsrätten kan antas vara kommunfullmäktiges.

Det huvudsakliga styrdokumentet som planarkitekterna arbetar utifrån är *Rutinbeskrivning för planprocessen*<sup>10</sup>. I dokumentet, som inte ska laddas ner, utan användas digitalt då uppdateringar och justeringar enligt uppgift ofta görs, finns de olika arbetsmomenten för att ta fram planbesked och planhandlingar beskrivna. Dokumentet syftar till att ge en överblick över vad som ska göras, när, hur och av vem. I dokumentet finns särskilda avsnitt och checklistor för *planbesked, start för planuppdrag, samråd, granskning, antagande i bygg- och miljönämnden, överklagande* samt processen för *laga kraft*. Respektive avsnitt innehåller bland annat information om vilka mallar som ska tillämpas, vilka åtgärder som ska vidtas samt vem som ansvarar för vilka delar. Dokumentet innehåller också mallar för e-post samt en lista över kontaktpersoner och vilka olika avstämningsfora som finns.

I avsnittet *Start av planuppdrag* återfinns information om att det ska göras en bedömning av behovet av kommunikationsinsatser utöver vad som är kravet enligt lagstiftningen. Det anges att det vid bedömningen ska beaktas aspekter såsom allmänhetens intresse för uppdraget, dess politiska känslighet och hur kontroversiellt uppdraget kan uppfattas. Det finns en rutin som kan fungera som stöd vid bedömningen. Tre olika nivåer av kommunikationsinsatser listas där den första är i enlighet med kraven i plan- och bygglagen, den andra nivån handlar om utökad information och dialog innan eller under

---

<sup>10</sup> Granskad version senast uppdaterad 2023-10-04



samråd. Den tredje nivån innebär utökade möjligheter till deltagande från allmänheten och andra intressenter, innan samråd eller dialog innan planarbetet sätter igång.

I samma avsnitt återfinns också information om processteget *Bemanning av projektgrupp*. Här anges att det i varje detaljplaneprojekt ska finnas en planhandläggare och en exploateringsingenjör. Övriga enheter ska bemanna projektet vid behov. De enheter som nämns är enheten för stadsmiljö och trafik, miljökontoret (numera miljöavdelningen), tekniska förvaltningen (numera teknik- och serviceförvaltningen), naturvårdsenheten och enheten för översiktlig planering. Det är upp till respektive enhetschef att ansvara för att deltagare från respektive enhet registreras som ingående i projektgruppen.

I avsnittet *Samråd* anges vilka förberedelser som behöver göras inför samrådet. Här anges också att det genomförs ett månatligt samråd med *Länsstyrelsen*, vilket är en återkommande fysisk träff där pågående detaljplaneprojekt diskuteras.

Det finns en *sändlista* för samråd, vilket är en sammanställning av vilka remissinstanser som får utskick av samrådshandlingar, samt vilka handlingar som skickas till respektive instans. Sändlistan ska fastställas enligt en särskild instruktion till vilken det länkas i dokumentet. Samrådet är normalt sett det första tillfället (förutom för länsstyrelsen) som externa samverkansaktörer har möjlighet att tycka till om förslaget till detaljplan. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av sändlistan, vilken innehåller cirka 50 olika verksamheter, såväl interna i kommunen som externa parter, som kan beröras av detaljplanen. Exempel på externa aktörer som finns med på sändlistan är Försvarmakten, Trafikverket, Örebro Airport, Hyresgästföreningen, Naturskyddsföreningen, E.ON, Vattenfall och Stadsnät i Örebro AB.

Med de kommunala bolagen Örebroporten, ÖBO och Futurum genomförs det löpande avstämningar, på såväl strategisk som operativ nivå. Detaljplaneenheten informerar bolagen om hur tidplaner ser ut och bolagen informerar om ungefär när de avser att skicka in begäran om planbesked från kommunen. Enligt uppgift från intervjuade företrädare i kommunen fungerar samarbetet bra.

Uppfattningen hos några av de intervjuade tjänstepersonerna är att vissa samverkansaktörer tycker att de ibland kommer in för sent i processen, vilket kan göra att deras synpunkter leder till att vissa delar måste arbetas om, vilket i sin tur leder till onödiga ledtider. Uppfattningen är att det som regel kommer in ganska mycket synpunkter i samband med samrådet, från externa aktörer.

Utöver ovan nämnd rutinbeskrivning som är det huvudsakliga styrdokumentet enheten arbetar med har vi inom ramen för granskningen tagit del av flertalet ytterligare styrdokument, rutiner och mallar, som t.ex.

- Rutin för antagande i kommunfullmäktige
- Dokument som tydliggör ansvar inom arbetsgrupper avseende olika typer av detaljplaner
- Guide till GEOSECMA - Fysisk planering (guide till verktyget som används i ärendeberedningsprocessen)

Granskade underlag, rutiner och riktlinjer saknar avsnitt rörande i vilken utsträckning hänsyn tas till barnkonventionen i samband med beredningsarbetet inför antagande av

detaljplan. Enligt intervjupersoner vid detaljplanenheten finns medvetenheten om barnkonventionen dock med i processen hela tiden och avvägningar och bedömningar görs utifrån barns bästa i samtliga beslut. Detta är dock inget som framgår av dokumentationen av de beslut som fattas.

Samtliga intervjupersoner upplever organisationen och processen som tydlig. Det uppges inte förekomma några områden där ansvaret inte är tydligt och där det finns risk att uppgifter faller mellan stolarna. Detaljplaneprocessen upplevs vara tacksam att arbeta med då den är väldigt tydlig och lagstyrd.

#### *Bedömning:*

*Vår bedömning är att detaljplaneenheten har omfattande och detaljerade rutiner och mallar. Positivt är att omfattande sändlistor finns utifrån vilka urval görs till vilka samrådshandlingar ska skickas. Vidare bedömer vi det vara mycket positivt att återkommande avstämningar görs med såväl Länsstyrelsen som med relevanta kommunala bolag, för att hålla dem uppdaterade i processen och för att ge dem möjlighet att inkomma med synpunkter löpande.*

*Dock konstaterar vi att det saknas hänvisning i rutiner och mallar att hänsyn ska tas till barnkonventionen. Trots att det uppges av intervjupersonerna att detta görs framgår det inte av granskat underlag.*

#### *Rekommendation:*

- ▶ *Säkerställ att det av dokumentationen i detaljplaneärendena framgår att hänsyn tas till barnkonventionen, för att möjliggöra spårbarhet*

### **2.5.2. Uppföljning av verksamheten**

Detaljplaneenheten arbetar med en *aktivitetslista* i MS Excel, där årets aktiviteter anges. Häri framkommer också information om till vilket eller vilka strategiska mål eller nämndmål aktiviteten kopplar, samt ansvarig för aktiviteten i fråga. Vidare framgår att uppföljning ska göras två gånger årligen samt uppföljningens status vid dessa två tillfällen. I vissa fall anges också en indikator som ska användas för att mäta utfallet. Bland övriga aktiviteter finns tre av de fyra mål som nämnden anger i verksamhetsplanen för 2023, som också presenteras i rapportens kapitel 2.2.

- Tillgången på detaljplanelagd mark för bostäder ska motsvara marknadens efterfrågan. (målvärde 2023 - 550 bostäder)

Resultatet vid uppföljningar per maj/juni och november/december visar gult på en trafikljusskala. Exempel på detaljplaner som uppges som ska innebära att målet ska nås för året är Bettorp, Hjorttorpsplan, Rynningeåsen och Kävlingeån.

Dock saknas en kommentar om uppnått resultat vid de två uppföljningstillfällena. Den gula färgen kommenteras inte. Det saknas också en redogörelse för vad de olika färgerna i uppföljningsdokumentet står för.

I nämndens delår 2 konstateras att flera stora detaljplaner som bidrar till kommunens planreserv för bostäder är antingen klara eller under framtagande. Det görs dock ingen uppföljning av målet, och någon prognos för vad resultatet kan komma att bli för helåret görs inte.

Vid granskningstillfället har inte redovisning och måluppfyllelse för helåret beslutats av nämnden. Vi har tagit del av det preliminära resultatet som låter göra gällande att målet inte nås för helåret 2023, då resultatet som redovisas är att detaljplaner som innehåller 500 bostäder har vunnit laga kraft.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av 2022 års *utvärdering av detaljplaneprocessen*. Detta är en årlig intern utvärdering som görs där samtliga antagna detaljplaner under året går igenom, positiva och negativa erfarenheter lyfts och uppföljning görs avseende hur långa ledtiderna varit för respektive del i processen. Motsvarande utvärdering har enligt uppgift gjorts för 2023. Utöver den utvärderingen görs också en särskild fördjupad utvärdering av ett par projekt, då ingår också visuell besiktning av genomförda projekt, där också övriga deltagande enheter i kommunen deltar med kommenterar och synpunkter avseende hur genomförandet har gått till.

- Detaljplaneringen ska vara effektiv. (målvärde 2023 - <40 månader)

För att nå målet har fyra aktiviteter genomförts: utveckla planbeskedsmallen, jobba för ett nytt ramavtal med en plankonsult, tydliggörande kring utredningar redan på startmöte samt tydliggöra kostnader för detaljplaner och startbesked. Resultatet vid uppföljningar per maj/juni visar gul färg för samtliga fyra aktiviteter. Vid uppföljningen i november/december visar uppföljningen för de två första aktiviteterna grön färg och de sista två visar gul färg. Det saknas en kommentar kring huruvida det övergripande målet nås.

I bygg- och miljönämndens delårsrapport 2 delas uppföljningen upp i två delar, antalet månader det tar från planuppdrag till uppstart av planarbete, där prognosen är <24 månader, och antalet månader från uppstart av planarbete till beslut om antagande, där prognosen är <16 månader. Sammantaget blir alltså prognostiserad mediantid från planuppdrag till antagen detaljplan <40 månader, vilket också var målet.

Vid granskningstillfället har inte redovisning och måluppfyllelse för helåret beslutats av nämnden. Vi har tagit del av det preliminära resultatet som låter göra gällande att målet inte nås för helåret 2023. Det anges framför allt bero på två detaljplaner där handläggningstiden överstiger 100 månader.

- Detaljplanelagd verksamhetsmark ska motsvara marknadens efterfrågan. (målvärde 2023 - 30 hektar)

Uppföljningen som görs visar på ett gult resultat i maj/juni och ett rött resultat i november/december.

Övriga aktiviteter som listas i aktivitetslistan har inte samma tydliga koppling och relevans för föreliggande granskning. Sammanlagt innehåller listan 20 aktiviteter där 11 bedöms vara gröna vid årets andra uppföljning. Fem av aktiviteterna bedöms röda.

I bygg- och miljönämndens delårsrapport 2 följs målet upp, och prognoser visar på 75 nya hektar verksamhetsmark. Målet bedöms komma att nås.

Vid granskningstillfället har inte redovisning och måluppfyllelse för helåret beslutats av nämnden. Vi har tagit del av det preliminära resultatet som låter göra gällande att målet inte nås för helåret 2023, då årets laga kraftvunna detaljplaner uppgår till 5 hektar. Detta anges framför allt bero på överklagande av detaljplanen för Törsjö 13:2.

**Bedömning:**

*Vår bedömning är att uppföljning görs utifrån de övergripande målen som angivits i verksamhetsplanen. Däremot saknas i viss utsträckning förtydliganden kring vad de olika trafikljusfärgerna står för, samt beskrivande kommentarer och analys av utfallet. Det saknas också en prognos för helåret. Delårsuppföljningen ska fungera som ett verktyg för verksamheten, och att justeringar ska kunna göras för att nå målen vid årets slut. Saknas väsentliga delar i delårsuppföljningen kan den inte fungera som ett styrmedel för verksamheten. Vi ser det vidare som problematiskt att inget av målen för året med bäring på detaljplaneprocessen förefaller nås.*

**Rekommendation:**

- ▶ *Förtydliga uppföljningen av målen med en beskrivande text, samt säkerställ att samtliga mål följs upp och att prognos för helåret görs, i syfte att förbättra styrningen.*

### **2.5.2.1 Formell intern kontroll av detaljplaneverksamheten**

I tillsynsplanen för 2023 lyfts en risk som har påverkan på genomförandetiderna för framtagande av detaljplaner. Risken sorteras dock som hemmahörande vid miljöavdelningen, men med påverkan på detaljplaneenhetens verksamhet. Den risk som identifierats är *risk att miljökontorets utlåtande inte kommer fram ordentligt i detaljplaneskedet*, vilket kan leda till längre handläggningstider samt motsättningar i de olika personalgrupperna i förvaltningen. Den åtgärd som konstateras behöver vidtas är att miljökontoret behöver sätta sig in i plan- och bygglagen och att avdelningen för stadsbyggnad bättre ska sätta sig in i miljöbalken, samt att nya arbetssätt behöver tas fram. En anledning till att risken har uppstått är den nya organisationen. Det fastslås dock att risken inte ska hanteras inom ramen för den interna kontrollen.

Samma risk lyfts i tillsynsplanen för 2024, där det dock anges att ett nytt arbetssätt har införts, men att rutinen inte dokumenterats.

### **2.5.3. Kommunikationen med allmänheten och andra aktörer är regelstyrd**

Inom ramen för detaljplaneprocessen är det tydligt reglerat när och på vilket sätt kommunikation ska ske med allmänheten och med andra aktörer, vilket framför allt sker i samband med *samråd* och *granskning*. I varje detaljplaneprocess ska initialt överväganden göras om en särskild kommunikationsplan ska tas fram. Överväganden i det arbetet redogörs för i kapitel 2.5.1.

Samarbetet med kommunikationsavdelningen uppges som regel fungera på ett bra sätt. Kommunikationsavdelningen stöttar verksamheten när kommunikation sker i enlighet med kraven i lagstiftningen. När särskild kommunikationsinsats ska genomföras, det vill säga

när nivå 2 eller 3 avseende kommunikationsinsatser ska tillämpas, stöttar kommunikationsavdelningen med pressnyheter, annonser, tidiga insatser avseende dialog med berörda etc.

#### 2.5.4. Stickprov av detaljplaneärenden

Inom ramen för granskningen har vi genomfört tre stickprov av detaljplaner. Granskningen av stickproven genomfördes utifrån 11 punkter som fastslås i plan- och bygglagen. PBL stipulerar att innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget, kungjort det samt låtit det granskas.

- D1 - Detaljplanens huvudsakliga syfte är att upprätta fastigheter för industri- och lagerändamål, i likhet med närliggande fastigheter i området.
- D2 - Detaljplanens ändamål är byggnation av flerbostadshus (hyresrätter).
- D3 - Detaljplanen syftar till att anlägga en ny förskola.

Krav enligt PBL		D1	D2	D3
1	Begäran om planbesked	✓	✓	✓
2	Grundkartor och fastighetsförteckning <sup>11</sup>	✓	✓	✓
3	Dokument som styrker samråd med berörda	✓	✓	✓
4	Info kring betydande miljöpåverkan	✓	✓	✓
5	Samrådsredogörelse	✓	✓	✓
6	Kungörelse, granskning och utställning av förslaget <sup>12</sup>	✓	✓	✓
7	Information om kungörelsen till kända sakägare	✓	✓	✓
8	Utställning av planförslag för allmänheten <sup>13</sup>	✓	✓	✓
9	Granskningsutlåtande	✓	✓	✓
10	Datum för antagande	✓	✓	✓
11	Meddelande om antagande till berörda	✓	✓	✓
12	Laga kraft	✓	ET <sup>14</sup>	✓

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

#### Bedömning

Efter genomförd stickprovsgranskning konstaterar vi att samtliga granskade detaljplaneärenden innehåller information om och genomförande av de olika steg som krävs i enlighet med plan- och bygglagen. I ett fall saknas laga kraftbevis, detta dock till följd av att överklagan alltjämt pågår i ärendet.

<sup>11</sup> Örebro kommun har inte separata handlingar för grundkartor eftersom grundkartorna utgör del av plankartorna.

<sup>12</sup> I samtliga granskade detaljplaneprocesser har kungörelse, utställning och granskning annonserats digitalt. Vi har tagit del av sändlistan som redovisar vilka som informerats om planförslaget. Vi bedömer kravet som uppfyllt.

<sup>13</sup> Utställning av planförslag har genomförts digitalt.

<sup>14</sup> Detaljplanen har överklagats och prövning pågår, därav saknas laga kraftbevis.

## Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar på revisionsfrågor
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Finns det en tydlig organisation och ansvarsfördelning?</li> </ul>	<p>Ja. Rörande <b>bygglov</b> är organisationen tydlig och upparbetade rutiner och fördelning av ansvar är tydligt. Det anges dock emellanåt vara långa ledtider från det att ansökan registrerats till dess att de fördelats till en handläggare. Det framgår också av delegationsordningen vilka beslut handläggare respektive nämndens ordförande får fatta.</p> <p>Delvis. Rörande <b>detaljplanering</b> är organisationen tydlig och rutiner är dokumenterade och uppdateras löpande. Mallar och riktlinjer finns för väsentliga moment i processen. Det saknas dock en tydlighet kring vilken instans som har att fatta beslut om detaljplaner av principiell beskaffenhet eller av större vikt.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Uppfyller byggnadsnämnden plan- och bygglagens krav rörande detaljplaneprocessen?</li> </ul>	<p>Ja, vår stickprovsgranskning visar att de steg och det underlag som krävs i enlighet med lagstiftningen har genomförts och finns dokumenterade.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Uppfyller nämnden plan- och bygglagens krav rörande bygglovsprocessen och dess handläggningstider?</li> </ul>	<p>Ja, vår stickprovsgranskning visar att de steg och det underlag som krävs i enlighet med lagstiftningen har genomförts. I ärendena saknas dock genomgående mottagningsbevis med datum angivet för när handläggningstiden startar. Den uppgiften finns dock i ärendet i ärendehanteringssystemet. Uppföljning av handläggningstider görs inte, vilket medför att det inte går att säkerställa om nämnden lever upp till kraven på handläggningstider enligt lagstiftningen. För de tio ärenden vi granskat klarar dock nämnden lagstiftningens krav om handläggningstider.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Finns en tillräcklig planering, med konsekvensanalyser och beskrivningar, och styrning samt uppföljning av nämnden?</li> </ul>	<p>Nej. Inom ramen för den formella interna kontrollen har inga risker identifierats som rör handläggningen av <b>bygglovsärenden</b>. Kontroller har gjorts avseende underlag vid expediering samt kontering av fakturor. Uppföljning av bygglov görs endast avseende uppmätt NKI-resultat. Nämnden följer t.ex.</p>

	<p>inte upp handläggningstider eller andra relevanta indikatorer för en framgångsrik bygglovsprocess.</p> <p>Nämnden har inte antagit några mål med direkt bäring på bygglovsprocessen, förutom gällande kundnöjdhet, vilket tyder på en svag styrning.</p> <p>Delvis. <b>Detaljplaneenheten</b> arbetar med en lokal aktivitetslista där aktiviteter för året anges, som ska genomföras för att enheten ska bidra till nämndens måluppfyllelse. Aktivitetslistan följs upp internt av enheten vid två tillfällen per år. Samtliga antagna detaljplaner följs också upp årligen av enheten.</p> <p>I nämndens delårsrapport 2 saknas uppföljning/prognos avseende ett av tre uppsatta mål för detaljplanering för året.</p> <p>I årsrapporten anges att inget av de av nämnden uppsatta målen med bäring på detaljplaneprocessen nås.</p>
<p>▶ Bedrivs planprocessen med erforderlig samverkan med andra berörda samhällsaktörer?</p>	<p>Ja, av rutinbeskrivningen för planprocessen framgår hur samverkan ska ske med såväl interna som externa parter. Rutiner för hur andra enheter i kommunen ska involveras i projektgruppen, samt hur och med vilka samrådet ska genomföras. Med Länsstyrelsen och relevanta kommunala bolag genomförs återkommande, löpande avstämningar.</p>
<p>▶ Finns en ändamålsenlig kommunikation/information till allmänheten/medborgarna och andra externa aktörer?</p>	<p>Ja, för <b>bygglovsprocessen</b> finns tydlig information på kommunens hemsida, vilket är den primära kanalen som bygglovsverksamheten nyttjar för kommunikation och information till allmänhet och övriga.</p> <p>Ja, i rutinbeskrivning för <b>planprocessen</b> anges riktlinjer för hur kommunikationen ska se ut. Utöver vad som krävs av lagstiftningen kan ytterligare kommunikation vara nödvändig på grund av detaljplanens karaktär, vilket ska bedömas i uppstartningsskedet av arbetet. Vi har inte heller i våra stickprov noterat några avvikelser från lagstiftningens krav på</p>



	kommunikation och information i detaljplaneprocessen.
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Finns en systematisk uppföljning och utvärdering avseende nämndens kommunikation och servicenivå?</li> </ul>	<p>Delvis. Uppföljning avseende kommunikation och servicenivå gällande <b>bygglov</b> genomförs genom NKI-undersökningar samt enhetens egna uppföljningar gentemot privatpersoner. Resultatet rapporteras till nämnden årligen. Någon uppföljning på motsvarande vis görs inte för <b>detaljplaneprocessen</b>.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Har bygg- och miljönämnden en tillräcklig intern kontroll inom bygg- och planområdet?</li> </ul>	<p>Nej, inom <b>bygglovsområdet</b> förekommer ingen formell intern kontroll beslutad av nämnden. Verksamheten har dock väl utvecklade rutiner för handläggning samt flera instanser för intern kvalitetssäkring av arbetet.</p> <p>Nej, för <b>detaljplaneprocessen</b> förekommer ingen formell intern kontroll beslutad av nämnden. En risk lyfts med bäring på processen, men risken ägs av miljökontoret. Verksamheten har dock väl utvecklade rutiner för hur processen ska genomföras och flera fora för löpande avstämningar internt.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ På vilket sätt tas barnkonventionen i beaktande i samband med att dessa processer?</li> </ul>	<p>Barnkonventionen, och att samtliga beslut behöver beakta den, anges ingenstans i beredningsprocesserna eller besluten för varken <b>bygglov</b> eller <b>detaljplaner</b>.</p>

Örebro 2024-03-14

Anders More  
Certifierad kommunal revisor

Sarah Thorsell  
Verksamhetsrevisor



## Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- Enhetschef Bygglovsenheten
- Arbetsledare Bygglovsenheten
- Bygglovsingenjör Bygglovsenheten
- Bygglovsadministratör Enheten för administration och tillsyn
- Enhetschef Detaljplanenheten
- Planarkitekt Detaljplanheten
- Planadministratör Detaljplanenheten

Dokumentation:

- Nämndreglementen för Örebro kommun mandatperioden 2023-2026
- Delegationsordning Bygg- och miljönämnden
- Verksamhetsplan med budget 2023, bygg- och miljönämnden
- Delårsrapport med prognos 1 2023, bygg- och miljönämnden
- Delårsrapport med prognos 2 2023, bygg- och miljönämnden
- Tillsynsplan 2023 - Plan för uppföljning av intern kontroll, bygg- och miljönämnden
- Tillsynsrapport 2023 - uppföljning av intern kontroll, bygg- och miljönämnden
- Verksamhetsplan med budget 2024, bygg- och miljönämnden
- Tillsynsplan 2024 - Plan för uppföljning av intern kontroll, bygg- och miljönämnden

Lokala styrdokument för bygglovsenheten, som t.ex.

- Arbetsplan
- Avdelningsorganisation
- Deltagande i grupper
- Minnesanteckningar från enhetsmöte
- Minnesanteckningar svåraärendemöte
- Granskningsblad inom detaljplan
- Granskningsblad utom detaljplan
- Kundundersökning Örebro kommuns Bygglovsavdelning
- Statistik avseende NKI 2020-2022
- Ärendelista beviljade lov 1 juli - 1 dec 2023

Lokala styrdokument för detaljplanenheten, som t.ex.

- Beredningsgångar MSF
- Beredningsstruktur
- Rutin för antagande i KF
- Ansvar inom arbetsgrupp
- GEOSECMA - Fysisk planering
- Information om planändringar
- Rutin för hantering av minnesanteckningar
- Rutinbeskrivning för planprocessen

- Aktivitetslista 2023 stadsplanering
- Rutin kommunikationsinsatser DP
- Rutin för utvärdering av detaljplaner
- Utvärdering av detaljplaneprocessen för 2022
- Sändlista samråd och granskning

## **Bilaga 2: Revisionskriterier - Kortfattad sammanfattning av relevant innehåll i plan- och bygglagen**

### PBL Detaljplaneärende

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

#### *1. Begäran om planbesked*

Kommunen ska besluta om planbesked senast inom fyra månader från den dag då en komplett begäran kommit in. Av planbeskedet ska det framgå om kommunen avser inleda planläggning. Planbeskedet ska vara skriftlig. Ändamålet med åtgärden ska framgå och en karta ska bifogas som visar vilket område som berörs. Om åtgärden gäller byggnadsverk ska ansökan innehålla en beskrivning av karaktären och den ungefärliga omfattningen. Det kan exempelvis vara husens högsta våningsantal, uppskattat antal lägenheter eller utformningen i stort, till exempel om husen ska vara friliggande eller sammanbyggda. Att lämna mer detaljerade beskrivningar är onödigt eftersom det kan leda till låsningar i planens utformning.

#### *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 samråd med berörda*

Dokument som styrker att samråd har skett med berörda, samt under vilken tid samråd har genomförts. Samrådet kan exempelvis genomföras genom utskick, offentliga möten eller möten på den aktuella platsen. Vid standardförfarande är kraven på samråd inte lika omfattande och det är inte heller reglerat hur länge samrådet ska pågå.

#### *4. Info kring betydande miljöpåverkan*

Information om planen medför betydande miljöpåverkan. Om detta är fallet ska en miljökonsekvensbeskrivning ha genomförts.

#### *5. Samrådsredogörelse*

En samlad redogörelse av alla kommentarer som inkommit under samrådet.

#### *6. Kungörelse, granskning och utställning av förslaget*

Förslaget till detaljplan som tagits fram efter genomfört samråd ska kungöras och ställas ut för granskning under minst tre veckor vid utökat förfarande. Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning vid utökat förfarande. Av

kungörelsen ska framgå vilket område som avses, om förslaget avviker från översiktsplan, vilken mark som kan komma att tas i anspråk, var förslaget finns tillgängligt och hur lång granskningstiden är, att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under granskningstiden, till vem synpunkter ska lämnas, att den som under granskningstiden inte har lämnat skriftliga synpunkter kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen.

#### *7. Information om kungörelsen till kända sakägare*

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. Utställning av planförslag för allmänheten*

Kommunen ska under granskningstiden hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Det reviderade förslaget ska vara tillgängligt under två veckor. 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*

Datum för antagande samt laga kraft ska antecknas på planhandlingarna.

#### *11. Meddelande om antagande till berörda*

När detaljplanen har antagits ska kommunen tillkännage beslutet genom att anslå det justerade protokollet på kommunens anslagstavla. Kommunen ska meddela om antagandet till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten samt de kommuner och regionplaneorgan som är berörda. Kommunen ska även skicka ett meddelande om antagandet till bostadsrättshavare, hyresgäster, boende, hyresgästorganisationer och ideella föreningar under förutsättning att de senast under granskningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Detta gäller även sakägare.

#### **PBL bygglovsärende**

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

1. Skriftlig ansökan om bygglov - ska innehålla ritningar och beskrivningar av vad som ska göras
2. Förslag på kontrollansvarig ska finnas, dock med undantag för mindre ändringar eller tillbyggnader av exempelvis en- eller tvåfamiljshus.
3. Vid ofullständig ansökan ska nämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom angiven tid.
4. Att höra grannar och andra berörda - om ansökningen avser en åtgärd som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser eller ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser och åtgärden inte är en sådan åtgärd som avses i PBL 9:31 a § 1, ska byggnadsnämnden underrätta kända sakägare och organisationer som berörs av ansökan och ge dem tillfälle att yttra sig.

5. Handläggning ska ha gjorts inom tio veckor efter att fullständig ansökan inkommit. Förlängning får ske men då ska sökanden informeras om detta innan de första tio veckorna löpt ut.
6. Mottagningsbevis ska skickas när fullständig ansökan inkommit, innehållandes information om handläggningstider, vad som händer om beslut inte fattas inom stipulerad tid samt möjligheterna till rättslig prövning av beslut.
7. Expediering och kungörelse av beslut - av ett bygglov ska framgå vilken giltighetstid lovet har, om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga och att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked. Lovet ska också innehålla villkor och upplysningar. Ett beslut om lov eller förhandsbesked ska tillsammans med en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra, delges sökande och annan part om det inte är uppenbart obehövt och dem som lämnat synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Beslutet ska kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar.