

PM 2017:208 RII (Dnr 110-1061/2017)

Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner (Rapport 2017:4)

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid den 15 oktober 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Roger Mogert anför följande.

Ärendet

Stockholms stad har fått Boverkets rapport Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner (2017:4) på remiss från Näringsdepartementet.

I rapporten redovisar Boverket en utvärdering av byggnadsnämndernas tillämning av tidsfristerna för förhandsbesked och lov enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen samt anmälningsärenden enligt 6 kap. 7 § plan- och byggförordningen, samt lämnar ett förslag till sanktionssystem för de fall byggnadsnämnderna inte håller de angivna tidsfristerna för förhandsbesked, lov och anmälningsärenden.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [Boverkets hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret delar inte Boverkets bedömning att ”nollalternativet”, det vill säga att de föreslagna förändringarna inte införs, innebär att nuvarande problem att klara tidsfristerna kommer att kvarstå och är tveksamma till att ett sanktionssystem som medför reduktion av kommuners intäkter kommer att uppfylla syftet med förslaget.

Stadsbyggnadsnämnden är kritisk till förslaget. Nämnden anser att förslaget bygger på delvis felaktiga analyser och inte är tillräckligt genomarbetat och att det därför bör omprövas.

Mina synpunkter

Byggtakten i Stockholm är hög. I dag byggs det 25 procent över den takt som rådde under miljonprogrammet och ambitionerna framåt är höga. Fram till år 2020 ska 40 000 nya bostäder påbörjas och mellan åren 2010-2030 ska 140 000 bostäder påbörjas. Denna höga takt innebär en stor arbetsbelastning för Stockholms

stadsbyggnadsnämnd Idag råder det kompetensbrist inom stadsbyggnadsnämndens hela verksamhetsområde. Särskilt allvarig är situationen när det kommer till bygglovshandläggare.

Boverkets rapport bygger på en ögonblicksbild över handläggningstiderna. En god service till medborgarna och en tidseffektiv handläggning är ett självklart mål och det är viktigt att tidsfristerna nås. Samtidigt bör en analys över orsakerna utgå från hur handläggningstiderna har förändrats. Byggnadstakten har ökat markant i Sverige som helhet, hur detta påverkat handläggningstiderna går inte att utläsa ur Boverkets material.

Det är därför också allvarligt att Boverket utifrån en så bristfällig analys landar i en så långtgående åtgärd. Ett system med sanktionsavgifter kan få stora negativa effekter. Det kan innebära att komplicerade ärenden som kräver utredningar och remisser prioriteras ner för mindre komplicerade ärenden som enkelt klaras inom tidsfristen, vilket skulle strida mot likabehandlingsprincipen. Minskade intäkter kan påverka den totala arbetsbelastningen för handläggarna med följden att arbetsmiljön och handläggningens kvalitet påverkas negativt.

Kompetensbrist är idag den viktigaste faktorn som påverkar kommunernas handläggning. Detta måste vara prioriterat att komma tillrätta med. Förslaget om avgiftsreduktion bör dock omprövas helt. För ytterligare synpunkter hänvisas till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 28 september 2017

ROGER MOGERT

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Boverkets rapport Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner (2017:4)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Föredragande borgarrådets förslag till beslut avslås.
2. Som svar på remissen från näringsdepartementet anføres följande .

Stockholm ska vara en stad som lever upp till och respekterar gällande lagar och regler, om detta ska inget tvivel finnas. Vi är positiva till alla förslag som innebär förenklingar av regelverken i syfte att snabbare får fram fler bostäder och kommunal och kommersiell samhällsservice. I det avseende har vi framfört förslag om att exempelvis korta handläggningstiderna för detaljplaner hos överprövande instanser. Vi finner det därför rimligt

att även stadens egen organisation håller sig inom en viss tid för handläggning, i detta fall är den därtill lagstadgad.

Staden har, genom plan- och bygglagen, ett lagstadgat krav på sig om att handlägga bygglovsärenden inom en period på tio veckor. Med tanke på att staden årligen hanterar omkring 8 000 bygglovsärenden så kan det finnas viss respekt för en mindre avvikelse. Vid utgången av 2014 hanterades 99 procent av samtliga dessa bygglov inom den lagstadgade tiden om tio veckor. Därefter har det successivt gått åt helt motsatt håll. Förra året hanterades 95,7 procent av byggloven inom tio veckor och för 2017 är siffran nere på 90 procent.

Åtgärder behöver vidtas internt i staden, och på nationell nivå, för att komma tillrätta med detta problem, det handlar i bred utsträckning om kompetensförsörjning. Men innan så sker är det fullt rimligt att införa ett sanktionssystem. Det handlar i grund och botten om stadens bemötande av enskilda och näringsidkare i dessa frågor, något som måste upplevas som tryggt, transparent och tillåtande – inte tvärtom. Vi stöder därför tillämpliga delar i Boverkets rapport.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Dennis Wedin och Johanna Sjö (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) och Erik Slottner (KD) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

I Boverkets rapport Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner (Rapport 2017:4) redovisar Boverket en utvärdering av byggnadsnämndernas tillämning av tidsfristerna för förhandsbesked och lov enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen samt anmälningssärenden enligt 6 kap. 7 § plan- och byggförordningen, samt lämnar ett förslag till sanktionssystem för de fall byggnadsnämnderna inte håller de angivna tidsfristerna för förhandsbesked, lov och anmälningssärenden.

En kartläggning har genomförts med hjälp av Plan-, bygg- och tillsynsenkäten 2016, vilken besvarats av 244 av landets 290 kommuner. Enligt Boverkets analys klarar majoriteten av byggnadsnämnderna att handlägga större delen av ärendena inom de angivna tidsfristerna. De byggnadsnämnder som ofta har problem att hålla tidsfristerna anger att orsaken främst är hög arbetsbelastning och komplexa ärenden som drar ut på tiden. Boverket ser inga tydliga mönster när det gäller vilka kommuner som inte klarar att hålla tidsfristerna.

Boverket har utrett två alternativa sanktionssystem: sanktionsavgift respektive reduktion av avgift. I rapporten belyses även några ytterligare alternativ, som premier i olika former, automatiskt beviljande om tidsfristen inte hålls och skadeståndsansvar.

Boverket har eftersträvat ett sanktionssystem som kan hanteras inom ramen för nuvarande prövningsförfarande och som är tids- och kostnadseffektivt utan att ge avkall på den preventiva och avhållande effekten.

Boverket föreslår ett sanktionssystem med reduktion av avgift. Enligt förslaget ska de avgifter som byggnadsnämnden får ta ut för förhandsbesked, lov och anmälningssärenden reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som aktuell tidsfrist överskrids. Efter fem veckor är avgiften noll.

Förslaget motiveras av att ett system med avgiftsreduktion är enklare att införa och tillämpa än en sanktionsavgift. Det krävs exempelvis inte någon fristående prövning av annan myndighet. Avgifterna kan reduceras inom ramen för kommunens beslut om avgift i varje enskilt ärende. Boverket anser därtill att det är en fördel att reduktionen tillkommer den sökande som drabbats av förseningen.

I rapporten ingår ett författningsförslag med tillhörande författningskommentarer. Boverket föreslår också att gällande regler om tidsfrister förtydligas och kompletteras på ett antal punkter för att det lättare ska gå att avgöra bland annat när en ansökan är fullständig och hur tidsfristerna ska räknas.

Sammantaget bedömer Boverket att ett införande av reduktion av avgift får mer positiva konsekvenser än ett nollalternativ eller införande av alternativa åtgärder. Nollalternativet, det vill säga att inga förändringar genomförs, innebär enligt Boverket att nuvarande problem med kommunernas efterlevande av tidsfristerna kvarstår.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 18 september 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad har ambitiösa mål för bostadsbyggandet. Enligt kommunfullmäktiges budget ska 140 000 bostäder byggas till år 2030, varav 40 000 till år 2020. En nyckelfaktor för ett högt bostadsbyggande är effektiva processer.

Stadsledningskontoret konstaterar att ett flertal ändringar i plan- och bygglagen genomförts under senare år, i syfte att effektivisera plan- och byggprocessen. Detta är i grunden något positivt. Men det innebär för kommunens del utmaningar när det gäller anpassning av verksamheten och upprätthållande av kompetens.

Därtill är det ett välkänt faktum att det råder brist på, och därmed hård konkurrens om, erfaren kompetens inom plan- och byggsektorn. Detta är också något som Boverket konstaterar i rapporten. Stadsledningskontoret konstaterar att för komma tillrätta med detta krävs insatser på nationell nivå, exempelvis ett utökat antal studieplatser.

Utgångspunkten är självklart att de tidsfrister som föreskrivs i lag ska hållas. Boverket konstaterar att huvudförklaringen till att tidsfristerna ibland inte hålls är komplexa ärenden och personalbrist. Stadsledningskontoret konstaterar att detta är också skälen till att Stockholms stad ibland har svårt att hålla de angivna tidsfristerna för förhandsbesked, lov och anmälningsärenden.

Boverkets kartläggning ger en ögonblicksbild av kommunernas efterlevnad av tidsfristerna. Stadsledningskontoret anser att det hade varit intressant med en analys av hur efterlevnaden utvecklats över tid, sedan tidsfristerna infördes i lag.

Stadsledningskontoret delar inte Boverkets bedömning att ”nollalternativet”, det vill säga att de föreslagna förändringarna inte införs, innebär att nuvarande problem att klara tidsfristerna kommer att kvarstå. Med rätt stöd och stabilitet över tid vad gäller lagstiftning kan kommunerna mycket väl komma tillrätta med nuvarande problematik, trots avsaknad av sanktioner.

Boverket konstaterar att förslaget skulle innebära första gången ett sanktionssystem med avgiftsreduktion införs i svensk lag. Stadsledningskontoret anser att det är anmärkningsvärt att Boverket då inte gjort en mer utförlig konsekvensutredning av förslaget.

Stadsledningskontoret är tveksamt till att ett sanktionssystem som medför reduktion av kommuners intäkter kommer att uppfylla syftet med förslaget. Stadsledningskontoret anser inte att det är självklart att tidsfristerna skulle hållas högre utsträckning med ett sådant sanktionssystem. Snarare är risken att en minskad intäkt leder ökad arbetsbelastning för befintlig personal och svårigheter att rekrytera, vilket i sig kan leda till ökad ohälsa, sjukskrivningar och personalomsättning, och därmed svårigheter att hålla tidsfristerna.

Byggnadsnämnden kan därtill nödgas att prioritera mellan ärenden i försök att bibehålla intäktsnivån, vilket skulle innebära ett brott mot likabehandlingsprincipen. Det skulle dessutom vara rent kontraproduktivt om exempelvis ärenden där tidsfristen bedöms inte kunna hållas prioriteras ned eftersom ingen avgift ändå kommer att kunna tas ut.

I Stockholms stad finansieras bygglovsverksamheten via en taxa som bygger på självkostnadsprincipen. Målsättningen är att stadens kostnader för handläggning av förhandsbesked, lov och anmälningsärenden ska finansieras av de sökande.

Stadsledningskontoret konstaterar att Boverkets förslag innebär att kostnader som inte kan debiteras den sökande, till följd av avgiftsreduktionen, istället indirekt kommer att drabba skattekollektivet. Även om minskade intäkter för bygglovsverksamheten troligen inte kommer att leda till ett ökat skatteuttag, skulle det innebära behov av omprioriteringar från andra verksamheter.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 21 september 2017 att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av Joakim Larsson m.fl. (alla M) och Erik Slottner (KD), *bilaga 1*.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 12 september 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret är kritiskt till förslaget. Kontoret anser att förslaget bygger på delvis felaktiga analyser och inte är tillräckligt genomarbetat. Kontoret anser därför att förslaget bör omprövas.

Stadsbyggnadskontoret anser att Boverkets rapport inte i tillräckligt hög utsträckning belyser vissa avgörande delar. Rapporten belyser exempelvis inte vilka konsekvenser sanktionssystemet kan få för bostadsbyggandet i Sverige. De kommuner som har ett omfattande bostadsbyggande är generellt sett de kommuner som uppger att de har svårare att klara tidsfrister. Stockholms stad påverkas starkt av rådande byggttryck och fram till år 2020 ska 40 000 nya bostäder byggas i staden. För att säkerställa en fortsatt hög takt i bostadsbyggandet är det viktigt att undersöka hur handläggningen av byggfrågor påverkas när kommunernas intäkter minskar.

Vidare anser stadsbyggnadskontoret att den problematik som Boverket pekar ut som härrör till kompetensförsörjning och resursbrist är en fråga som behöver adresseras på nationell nivå innan ett eventuellt sanktionssystem införs. Dessa faktorer pekas ut som huvudorsaker till att tidsfrister inte uppnås och det är svårt för enskilda kommuner att påverka detta. Detta understryks i flertalet av Boverkets egna rapporter där de pekar på att det saknas utbildningsplatser för blivande handläggare, att kommuner har ett stort anställningsbehov samt att det saknas resurser och kompetens inom området (rapport 2013:16, rapport 2012:16). Inom Stockholmsregionen gör bristen på handläggare, tillsammans med ett omfattande generationsskifte, att efterfrågan på resurser och kompetent personal är extremt hög. Detta skapar i sin tur en hög arbetsbelastning och försämrad arbetsmiljö.

Antalet komplicerade ärenden ökar i kommunerna vilket också betyder att tiden för att handlägga komplexa ärenden ökar. Plan- och byggenkäten 2016 visar att cirka 40 % av Sveriges kommuner anser att det är svårt att klara tidsfristen i komplicerade och omfattande ärenden. Det är också svårt att klara tidsfristen där handläggningen kräver särskilda utredningar eller remisser när beslut behöver fattas av kommunens byggnadsnämnd. Nuvarande förslag kan därmed innebära intäktsförluster i komplicerade ärenden. Stadsbyggnadskontoret anser att Boverket behöver göra en genomlysning av detta och utreda hur ett eventuellt införande av ett sanktionssystem kan utformas så att hänsyn tas till ett ärendes komplexitet och utformning.

Stadsbyggnadskontoret vill också framhålla att lov, förhandsbesked och anmälan är tidsbegränsande företeelser i mer omfattande projekt. Hela kedjan av aktiviteter i en byggprocess skulle behöva genomlysas för att tydliggöra hur och i vilka skeenden processer kan förbättras för att få ett bättre helhetsgrepp. Exempelvis kan överinstansers handläggningstider vid överklagan samt lantmäteriets handläggningstider i förrättningsärenden behöva granskas då detta har stor effekt på tidsåtgången i en byggprocess.

Det är positivt att Boverket i samband med ett eventuellt införande av ett sanktionssystem också tar hänsyn till nuvarande lagstiftning samt kompletterar med allmänna råd och

vägledningar. Stadsbyggnadskontoret vill dock framhålla att innan ett eventuellt sanktionssystem införs så är det önskvärt med en grundläggande översyn av PBL-systemet. Detta då förutsättningarna inom gällande lagrum, rådande rättspraxis, allmänna råd och vägledningar samt tekniska egenskapskrav är under ständig förändring. Det har i sin tur medfört att regelsystemet upplevs som svårt att överblicka vilket skapar ett mer omfattande utredningsarbete och svårigheter med tolkning och tillämpning av nu gällande system.

Stadsbyggnadskontoret noterar också att vid en eventuell reduktion av avgifter kan kommuner behöva finansiera kostnaden för arbetsinsatsen på annat sätt. Därmed finns en risk att kommuner tvingas att fokusera på ärenden som genererar större intäkter på bekostnad av mindre lönsamma ärenden. Genom att minska kommunernas intäkter samt skapa merarbete i form av administration finns det också en risk att det blir ännu svårare att rekrytera personal. Detta kan i sin tur medföra en ökad arbetsbelastning för befintlig personal. Stadsbyggnadskontoret anser att det skulle vara av värde att belysa Boverkets rapport utifrån effekter på befintlig arbetsmiljö.

Avslutningsvis anser stadsbyggnadskontoret att en mer grundlig och geografisk genomlysning av det statistiska materialet ska genomföras för att komplettera bilden av det föreslagna sanktionssystemets konsekvenser. Det bör exempelvis finnas mer analyser som belyser hur bostadsbyggandet förhåller sig till tillämpningen av tidsfrister, hur antalet inkomna ärenden förhåller sig till antal fattade beslut och hur olika lovärenden påverkar kommunernas möjlighet att uppnå tidsramarna. Exempelvis noterar stadsbyggnadskontoret att i storstäder och större städer så klarar inte 89 % att uppfylla tidsramarna för handläggning, se bilaga ett.

Sammanfattningsvis bedömer stadsbyggnadskontoret att förslaget att införa ett sanktionssystem ska omprövas och kompletteras med ytterligare utredningar.

Reservationer m.m.

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av Joakim Larsson m.fl. (alla M) och Erik Slottnér (KD) enligt följande.

Att stadsbyggnadsnämnden beslutar att som svar på remissen anför följande:

Stockholm ska vara en stad som lever upp till och respekterar gällande lagar och regler, om detta ska inget tvivel finnas. Vi är positiva till alla förslag som innebär förenklingar av regelverken i syfte att snabbare får fram fler bostäder och kommunal och kommersiell samhällsservice. I det avseende har vi framfört förslag om att exempelvis korta handläggningstiderna för detaljplaner hos överprövande instanser. Vi finner det därför rimligt att även stadens egen organisation håller sig inom en viss tid för handläggning, i detta fall är den därtill lagstadgad.

Staden har, genom Plan- och bygglagen, ett lagstadgat krav om att handlägga bygglovsärenden inom en period på tio veckor. Med tanke på att staden årligen hanterar omkring 8 000 bygglovsärenden så kan det finnas viss respekt för en mindre avvikelse. Vid utgången av 2014 hanterades 99 procent av samtliga dessa bygglov inom den lagstadgade tiden om tio veckor. Därefter har det successivt gått åt helt motsatt håll. Förra året hanterades 95,7 procent av byggloven inom tio veckor och för 2017 är siffran nere på 90 procent.

Åtgärder behöver vidtas internt i staden, och på nationell nivå, för att komma tillrätta med detta problem, det handlar i bred utsträckning om kompetensförsörjning. Men innan så sker är det fullt rimligt att införa ett sanktionssystem. Det handlar i grund och botten om stadens bemötande med enskilda och näringslivet i dessa frågor, något som måste kunna upplevas som tryggt, transparent och tillåtande – inte tvärtom. Vi stöder därför tillämpliga delar i Boverkets rapport. Stockholm ska vara en stad som lever upp till och respekterar gällande lagar och regler, om detta ska inget tvivel finnas. Vi är positiva till alla förslag som innebär förenklingar av regelverken i syfte att snabbare får fram fler bostäder och kommunal och kommersiell samhällsservice. I det avseende har vi framfört förslag om att exempelvis korta handläggningstiderna för detaljplaner hos överprövande instanser. Vi finner det därför rimligt att även stadens egen organisation håller sig inom en viss tid för handläggning, i detta fall är den därtill lagstadgad.

Staden har, genom Plan- och bygglagen, ett lagstadgat krav om att handlägga bygglovsärenden inom en period på tio veckor. Med tanke på att staden årligen hanterar omkring 8 000 bygglovsärenden så kan det finnas viss respekt för en mindre avvikelse. Vid utgången av 2014 hanterades 99 procent av samtliga dessa bygglov inom den lagstadgade tiden om tio veckor. Därefter har det successivt gått åt helt motsatt håll. Förra året hanterades 95,7 procent av byggloven inom tio veckor och för 2017 är siffran nere på 90 procent.

Åtgärder behöver vidtas internt i staden, och på nationell nivå, för att komma tillrätta med detta problem, det handlar i bred utsträckning om kompetensförsörjning. Men innan så sker är det fullt rimligt att införa ett sanktionssystem. Det handlar i grund och botten om stadens bemötande med enskilda och näringslivet i dessa frågor, något som måste kunna upplevas som tryggt, transparent och tillåtande – inte tvärtom. Vi stöder därför tillämpliga delar i Boverkets rapport.