



Boverket

RAPPORT 2024:11



# Utvärdering av reglerna om handläggningstider och avgiftsreduktion

Titel: Utvärdering av reglerna om handläggningstider och avgiftsreduktion

Rapportnummer: 2024:11

Utgivare: Boverket, 04, 2024

ISBN pdf: 978-91-89581-54-8

Processnummer: 3.4.1

Diarienummer: 7611/2022

# Förord

Boverket har haft i uppdrag att utvärdera systemet med avgiftsreduktion i plan- och bygglagen (2010:900) som infördes efter förslag i propositionen Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan (prop. 2017/18:210). Den här rapporten utgör Boverkets redovisning av uppdraget.

Utvärderingen belyser effekterna av systemet som sådant och om det skapat incitament för att följa de tidsfrister som gäller för handläggning av ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan. Rapporten bygger på resultat från dels en intervjustudie som genomförts med 30 kommuner, dels en enkätstudie där samtliga landets kommuner haft möjlighet att delta.

Rapporten har tagits fram av projektledare Marie Rosberg tillsammans med en arbetsgrupp bestående av Fredrik Hansson, Fredrik Ingmarson, Linda Björkander och Martin Lindholm. Frida Jonsson har varit ansvarig projektägare.

Karlskrona april 2024

Anders Sjelvgren  
generaldirektör

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	5
1 Inledning och läsanvisningar.....	7
2 Metod .....	9
2.1 Intervjustudie.....	9
2.2 Enkätstudie .....	9
3 Effekter av systemet med avgiftsreduktion.....	11
3.1 Majoriteten av ärenden om lov och förhandsbesked handläggs inom tio veckor .....	11
3.2 Även de flesta anmälningsärenden handläggs inom fyra veckor.....	13
3.3 Vissa av bestämmelserna är svårtolkade .....	15
3.4 Systemets konsekvenser för handläggningen .....	18
4 Incitament att hålla tidsfristerna .....	23
4.1 Kommuner som anser att bestämmelserna har gett incitament 23	
4.2 Kommuner har även incitament från andra håll.....	23
4.3 Bestämmelserna har lett till negativa konsekvenser .....	23
4.4 Avgiftsreduktionens ekonomiska kännbarhet upplevs som tillräcklig.....	24
Bilaga 1 – WSP:s rapport Utvärdering av systemet med avgiftsreduktion.....	25

## Sammanfattning

Boverket har haft i uppdrag att utvärdera effekterna av systemet med avgiftsreduktion och om det har skapat incitament till att följa de tidsfrister som gäller för handläggning av lov- och anmälningsärenden. För att genomföra uppdraget har Boverket genomfört en intervjustudie med 30 utvalda kommuner, samt en enkätstudie där samtliga landets kommuner haft möjlighet att delta.

Resultatet av enkätstudien visar att en majoritet av ärendena om lov, förhandsbesked och anmälan beslutats inom 10 respektive 4 veckor under åren 2019–2022. Under denna period har det samtidigt skett en minskning i andelen ärenden som har beslutats, vilket har påverkats av faktorer som till exempel en ökad ärendemängd under covid-19-pandemin. Den ökade ärendemängden under pandemin gör det svårt att med säkerhet säga att det är införandet av reglerna i sig som gjort det svårt för kommunerna att hålla tidsfristerna.

Däremot anger de flesta kommuner som intervjuats att systemet gett incitament till att följa gällande tidsfrister. Bland dessa har också de flesta vidtagit någon form av åtgärder för att i högre grad klara tidsfristerna, som exempelvis nya rutiner och arbetssätt eller utökad bemanning. För några kommuner har införandet av systemet dock snarare lett till att tidsfristerna har fått ett ökat fokus i kommunen, än till att åtgärder faktiskt har vidtagits. Det handlar då om att systemet mer fungerar som ett mentalt incitament där det finns en vilja och en press att klara tidsfristerna. Vissa kommuner som ser att systemet har gett incitament betonar dock samtidigt att systemets införande även lett till negativa konsekvenser, exempelvis gällande kvalitet på handläggningen, arbetsbelastningen och kommunikationen med de sökande.

När det gäller tolkning av reglerna så anser de flesta kommuner att det är mest komplicerat att avgöra när tidsfristen för en ansökan eller anmälan kan förlängas. Ett flertal kommuner anger även att det borde finnas en möjlighet att förlänga tidsfristen för handläggning med hänsyn till tidpunkt för byggnadsnämndens sammanträde. Kommunerna anger också att handläggningstiderna på 10 veckor för ärenden om lov och förhandsbesked och 4 veckor för ärenden om anmälan i normalfallet är tillräckliga. Tiderna är dock inte helt tillräckliga när det gäller ärenden som framför allt är komplexa eller som inte delegeras utan behöver beslutas på byggnadsnämndens sammanträden.

Enligt majoriteten av de intervjuade kommunerna sker det också en prioritering av ärenden utifrån i första hand komplexitet eller storlek, där de mer tidskrävande ärendena prioriteras framför enklare ärenden. Det förekommer även att avgiftens storlek påverkar prioriteringen på så vis att ärenden med större avgift prioriteras framför ärenden med mindre avgift.

# 1 Inledning och läsanvisningar

Boverket har i regleringsbrevet för år 2023 haft i uppdrag att utvärdera systemet med avgiftsreduktion som infördes år 2019 för ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan. Enligt uppdraget ska utvärderingen belysa effekterna av systemet som sådant och om det skapat incitament för att följa de tidsfrister som gäller.

De nuvarande reglerna om handläggningstid och avgiftsreduktion för lov, förhandsbesked och anmälan infördes den 1 januari 2019 utifrån regeringens proposition ”Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan” (prop. 2017/18:210). Propositionen hade föregåtts av ett uppdrag till Boverket att utvärdera byggnadsnämndernas tillämpning av bestämmelserna om tidsfrister i plan- och bygglagen (2010:900), PBL. I uppdraget ingick att Boverket, oberoende av utvärderingens resultat, skulle lämna ett förslag till ett system med sanktioner som är tillämpligt när föreskrivna tidsfrister inte hålls. Uppdraget redovisades av Boverket i april 2017 i rapporten ”Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner”<sup>1</sup>.

Efter att de nuvarande reglerna trädde i kraft 1 januari 2019 har Boverket i uppföljningen av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen för åren 2019–2022 ställt enkätfrågor till kommunerna om handläggningstider och avgiftsreduktion för ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan.

De regler som infördes den 1 januari 2019 innebär att beslut i ärenden om lov eller förhandsbesked eller en anmälan som huvudregel ska tas inom 10 respektive 4 veckor från det att ansökan eller anmälan kom in, eller den senare dag då sökanden eller anmälaren kom in med ytterligare underlag på eget initiativ. Om byggnadsnämnden har förelagt om komplettering inom tre veckor från den dag då ansökan eller anmälan eller ytterligare underlag på sökandens eller anmälarens egna initiativ kom in till byggnadsnämnden, räknas tiden i stället från den dag då bristerna i ansökan eller anmälan har avhjälpats.

Byggnadsnämnden får sedan besluta att förlänga tidsfristen för att avgöra ett ärende om lov, förhandsbesked eller anmälan om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet. Tidsfristen får dock bara förlängas en gång med högst 10 respektive 4 veckor. Den totala handläggningstiden får inte överskrida 20 respektive 8 veckor. Om den tidsfrist som gäller för ärendet och den aktuella handläggningen har löpt ut ska byggnadsnämnden reducera avgiften med en femtedel per påbörjad vecka.

---

<sup>1</sup> Boverkets rapport 2017:4 Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner.

Denna rapport är strukturerad på följande sätt:

I kapitel 2 beskrivs den metod som använts för att genomföra uppdraget, där en del har varit en intervjustudie och en annan del enkätfrågor.

I kapitel 3 beskrivs det resultat som kommit fram från intervjustudien och enkätfrågorna. Dels beskrivs de effekter som införandet av reglerna om handläggningstider och avgiftsreduktion har medfört för kommunerna, dels beskrivs hur kommunernas handläggningstider har påverkats, hur reglerna tolkas och de konsekvenser som reglerna har medfört för kommunernas handläggning.

I kapitel 4 beskrivs om införandet av reglerna har medfört ett incitament för kommunerna att hålla tidsfristerna.

I bilaga 1 återfinns den intervjustudie som genomförts av ett konsultföretag på uppdrag av Boverket.



## 2 Metod

Den metod som har använts för att genomföra uppdraget är dels en intervjustudie med 30 utvalda kommuner, dels en enkätstudie där samtliga kommuner haft möjlighet att delta. I följande avsnitt beskrivs metoderna närmare.

### 2.1 Intervjustudie

Boverket har anlitat ett konsultföretag för att genomföra en intervjustudie. Syftet med intervjustudien var att studera effekterna av systemet med avgifts-reduktion samt huruvida systemet skapat incitament till att följa gällande tidsfrister för ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan. Totalt har 30 kommuner intervjuats. Urvalet har i första hand gjorts utifrån kommunernas svar på Boverkets årliga plan-, bygg- och tillsynsenkät avseende handläggningstiderna, samt utifrån de specifika enkätfrågor Boverket ställde i samband med ett uppdrag år 2016, där kommunerna fick uppskatta hur stor del av ärendena om lov, förhandsbesked och anmälan som de klarade att handlägga inom gällande tidsfrister. Urvalet har även tagit hänsyn till geografisk spridning samt olika invånarantal. Intervjupersonerna har företrädesvis varit bygglovschefer, men det har också förekommit att bygglovshandläggare medverkat vid intervjun. Detta har främst varit fallet i mindre kommuner med få anställda. Intervjuerna har varat i cirka 60 minuter och genomförts under oktober till november år 2023.

Resultatet från intervjustudien har sammanställts av ett konsultföretag i en rapport som finns i sin helhet som bilaga till denna rapport, se bilaga 1.

### 2.2 Enkätstudie

Boverket har ställt frågor om handläggningstider och avgiftsreduktion i plan-, bygg- och tillsynsenkäten, PBTE, för åren 2019–2022 som skickas ut till samtliga landets 290 kommuner. Frågorna har handlat om hur många ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan som handlagts inom en viss tid och hur många som har fått avgiften reducerad.

Utöver dessa frågor så tog Boverket också fram fördjupade frågor för år 2023 som handlade om orsaker till varför handläggningstiderna överskridits, vilka delar av reglerna som är enkla eller komplicerade att bedöma, om kommunerna har tillräckligt med tid för handläggning och om kommunerna ansåg att det finns tillräckliga möjligheter att förlänga handläggningstiderna. Kommunerna hade också möjlighet att rapportera in övriga erfarenheter om reglerna om handläggningstider och avgiftsreduktion.

### 2.2.1 Osäkerheter i underlaget

Till skillnad från föregående års uppföljningar så valde Boverket att i PBTE 2023 följa upp de ansökningar eller anmälningar som kommit in under år 2022. Detta gjordes för att de ansökningar eller anmälningar som kommit in under slutet av år 2023 oftast inte hinner beslutas samma år, utan i stället beslutas de i början av år 2024. Syftet var därmed att få en bättre helhetsbild av vad som händer med de ärenden som kommer in till kommunerna under ett visst år.

Utifrån de svar som kommunerna har gett på frågorna om handläggningstider och avgiftsreduktion för lov, förhandsbesked och anmälan i PBTE 2023 (frågorna 6.1-6.16) så har några kommuner angett att de inte haft möjlighet att få fram svar på hur många ärenden som inkommit under år 2022 och som handlagts under en viss tid. De har därför inte lämnat några svar alls på dessa frågor eller bara angett 0. Flera kommuner har också särskilt angett att de inte har kunnat få fram statistik från år 2022 på hur många ärenden om lov, förhandsbesked eller anmälan som förelagts om komplettering inom eller efter 3 veckor (frågorna 6.1, 6.2, 6.9 och 6.10).

Kommunerna har i både PBTE 2022 och 2023 svarat på frågorna kopplat till lov, förhandsbesked och anmälan avseende föreläggande om komplettering inom eller efter 3 veckor, beslut inom 10 eller 4 veckor, förlängning med 10 eller 4 veckor och ärenden som avgiftsreducerats. När Boverket har jämfört de svar vi har fått in på frågorna i PBTE 2023 med svaren på motsvarande frågor i PBTE 2022, kan det noteras att svaren från vissa kommuner skiljer sig åt på ett sätt som inte är förväntat. Tyvärr är skillnaden såpass stor att Boverket har kommit fram till att det inte går att använda de svar som kommit in på dessa frågor som ett underlag till denna rapport.

Sammantaget så innebär detta att de svar som kommunerna har gett på frågorna 6.1-6.16 i sin helhet i PBTE 2023 inte går att använda. Svaren på dessa frågor redovisas därmed inte i denna rapport.

Däremot går svaren på de fördjupande frågorna 6.17-6.23 i PBTE 2023 att använda. Dessa svar är därmed med i rapporten i de delar de är relevanta för den analys som görs av underlaget i förhållande till uppdraget.

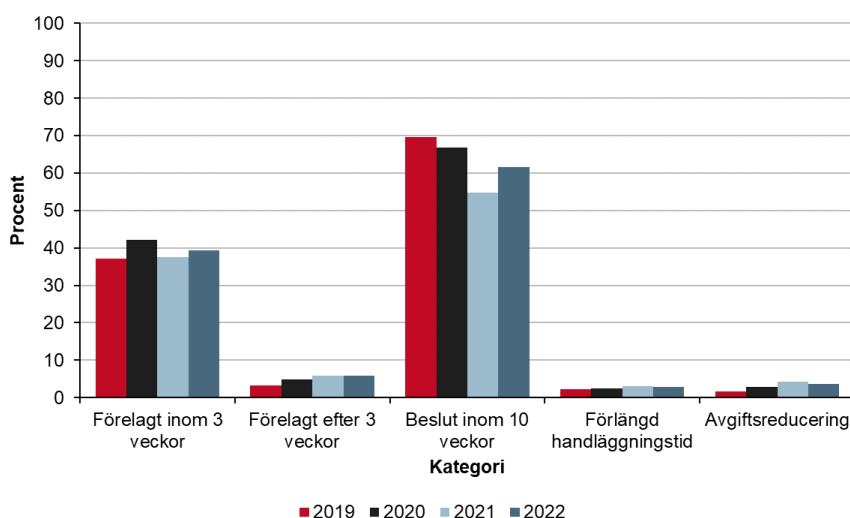
### 3 Effekter av systemet med avgiftsreduktion

I detta kapitel redovisas resultaten från enkät- och intervjustudierna som har utförts inom ramen för uppdraget samt de slutsatser som Boverket har kunnat dra utav dessa studier kopplat till vilka effekter reglerna om handläggningstider och avgiftsreduktion har haft.

#### 3.1 Majoriteten av ärenden om lov och förhandsbesked handläggs inom tio veckor

Under åren 2019–2022 har en majoritet av ärendena beslutats inom 10 veckor<sup>2</sup>. Andelen ärenden som har fått avgiften reducerad under samma period är låg. Enligt Boverkets uppfattning går det inte att säga att införandet av reglerna om handläggningstid och avgiftsreduktion i sig har påverkat handläggningstiderna. I stället är det andra faktorer som har påverkat att färre ärenden har beslutats under dessa år, som exempelvis covid-19-pandemin.

Figur 1. Andel av det totala antalet ansökningar om lov och förhandsbesked för åren 2019–2022 Källa: Boverkets plan-, bygg- och tillsynsenkäten 2019–2022. Illustration: Boverket



Utifrån enkätsvaren framgår det att det har skett en minskning av andelen ärenden som beslutats inom 10 veckor fram till år 2021, för att sedan öka igen under år 2022. En majoritet av de svarande kommunerna i intervjustudien anger att de har haft särskilt svårt att hålla tidsfristerna under pandemiåren 2020 och 2021. Flera kommuner såg ett ökat ärendeinflöde under dessa år, samtidigt som en ökad sjukfrånvaro och omställning till

<sup>2</sup> Andelen beräknas på de ärenden som kommit in under ett år, exempelvis år 2019, och som har blivit beslutade under samma år.

distansarbete skapade svårigheter att hinna handlägga ärendena inom gällande tidsfrister. I flera kommuner byggdes det upp en hög ärendebalans som även spillde över på resultaten av handlagda och avgiftsreducerade ärenden för år 2022. För år 2023 så uppger de kommuner som hade problem under pandemin att de har hunnit arbeta ner ärendebalansen. Flera kommuner märker nu att inflödet av ärenden minskar till följd av lågkonjunkturen och höga räntor.

Att kommunerna såg ett ökat ärendeinflöde under pandemin kan enligt Boverkets uppfattning förklara varför andelen beslutade ärenden inom 10 veckor minskade markant fram till år 2021. Att kommunerna efter pandemin sedan har hunnit arbeta ner ärendebalansen kan förklara varför andelen beslutade ärenden inom 10 veckor ökade igen under år 2022.

### **3.1.1 Komplicerade ärenden största orsaken till överskridna handläggningstider i ärenden om lov och förhandsbesked**

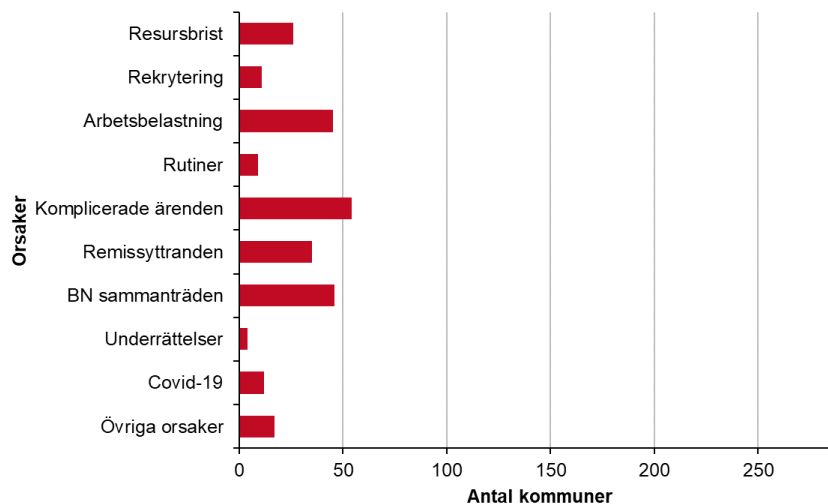
Boverket kan konstatera att bland de kommuner som svarat på enkäten så är den främsta orsaken till att handläggningstiderna har överskridits att det har varit komplicerade eller omfattande ärenden som har dragit ut på tiden att handlägga.

Totalt har 87 kommuner angett att de har överskridit den lagstadgade handläggningstiden om högst 20 veckor för ansökningar om lov eller förhandsbesked som inkommit under år 2022<sup>3</sup>. Den främsta orsaken till att handläggningstiden för lov och förhandsbesked har överskridits är att ärendena har varit komplicerade eller omfattande och att handläggningen därför har dragit ut på tiden. Andra vanliga orsaker är att ärendena har behövt invänta byggnadsnämndens sammanträden, att handläggarna har haft hög arbetsbelastning, att remissyttranden eller utredningar dröjer och att det fanns en resursbrist hos kommunerna.

---

<sup>3</sup> Kommunerna fick besvara följande fråga i enkäten med ett Ja eller Nej: ”6.17 Har ni överskridit handläggstiderna på totalt 20 eller 8 veckor (efter förlängning) för ansökningar om lov, förhandsbesked eller anmälan som inkommit under år 2022?”. De kommuner som svarade Ja fick sedan svara på vilka orsakerna var till att handläggningstiderna har överskridits.

Figur 2. Orsaker till att handläggningstiden på totalt 20 veckor (efter förlängning) har överskridits för ansökningar om lov eller förhandsbesked som kommit in under år 2022. Källa: Boverkets plan-, bygg- och tillsynsenkäten 2023 fråga 6.17b. Illustration: Boverket



Endast 12 kommuner har angett att orsakerna till att handläggningstiderna har överskridits beror på covid-19-pandemin. Att det inte är fler som har nämnt pandemin som orsak kan bero på att frågan avser år 2022, vilket var det år då restriktionerna kopplat till pandemin upphörde. Vidare har 17 kommuner angett övriga orsaker till att handläggningstiderna har överskridits, exempelvis bemanning i samband med ledighet eller införandet av nya ärendehanteringssystem samt administrativa rutiner.

I den undersökning som genomfördes av Boverket år 2016 fanns en motsvarande fråga om vilka orsaker som medfört att handläggningstiderna överskridits<sup>4</sup>. Jämfört med de svar som gavs då är det samma orsaker som nu utgör de främsta orsakerna till att handläggningstiderna överskreds.

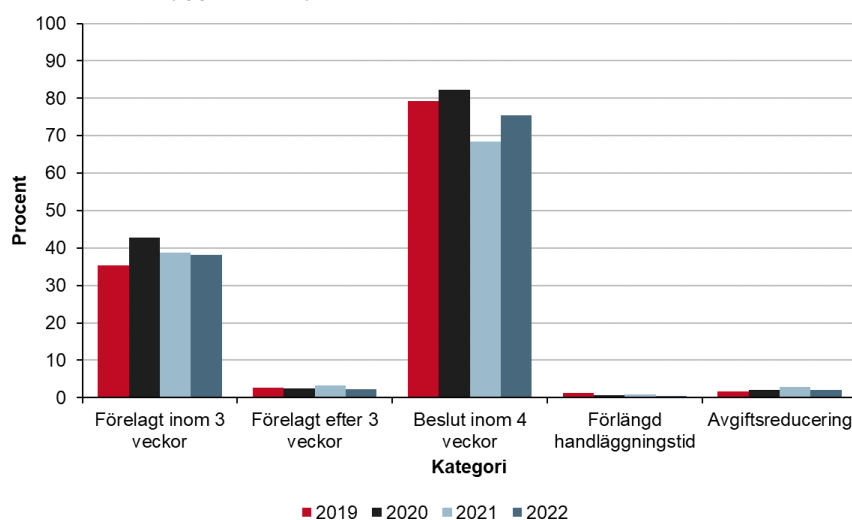
### 3.2 Även de flesta anmälningsärenden handläggs inom fyra veckor

Under åren 2019–2022 har en majoritet av ärendena beslutats inom 4 veckor<sup>5</sup>. Andelen ärenden som har fått avgiften reducerad är låg. Det går, i likhet med vad som tidigare har beskrivits om handläggningstiden för lov och förhandsbesked, inte att säga om införandet av reglerna om handläggningstid och avgiftsreduktion i sig har påverkat handläggningstiderna. I stället är det andra faktorer som har påverkat att färre ärenden har beslutats under dessa år, som exempelvis covid-19-pandemin.

<sup>4</sup> Boverkets rapport 2017:4 Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner, s. 12.

<sup>5</sup> Andelen beräknas på de ärenden som kommit in under ett år, exempelvis år 2019, och som har blivit beslutade under samma år.

Figur 3. Andel av det totala antalet anmälningar för åren 2019–2022. Källa: Boverket plan-, bygg- och tillsynsenkäten 2019–2022. Illustration: Boverket



Utifrån enkätsvaren framgår det att det har skett en minskning av andelen ärenden som har beslutats inom 4 veckor under år 2021, för att sedan öka igen under år 2022. I likhet med vad som tidigare har beskrivits för ärenden om lov och förhandsbesked så framgår det av svaren från kommunerna i intervjustudien att en majoritet av de svarande kommunerna har haft det särskilt svårt att hålla tidsfristerna under pandemiåren 2020 och 2021. För år 2023 så uppger de kommuner som hade problem under pandemin att de har hunnit arbeta ner ärendebalansen. Flera kommuner märker nu att inflödet av ärenden om anmälan minskar till följd av lågkonjunkturen och höga räntor.

Att kommunerna såg ett ökat ärendeinflöde under pandemin kan enligt Boverkets uppfattning förklara varför andelen beslutade ärenden inom 4 veckor minskade markant fram till år 2021. Att kommunerna efter pandemin sedan har hunnit arbeta ner ärendebalansen kan förklara varför andelen beslutade ärenden inom 4 veckor ökade igen under år 2022.

### 3.2.1 Hög arbetsbelastning största orsaken till överskridna handläggningstider i anmälningsärenden

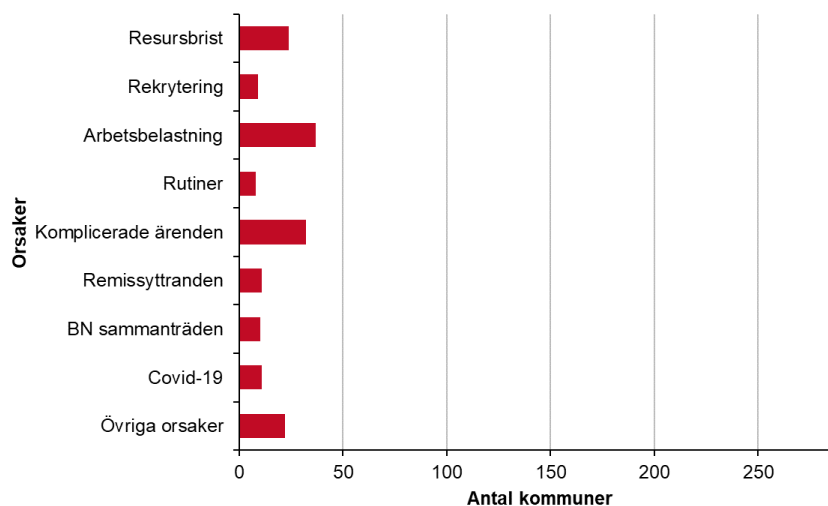
Boverket kan konstatera att bland de kommuner som har besvarat enkäten är hög arbetsbelastning den främsta orsaken till att handläggningstiderna för anmälningsärenden har överskridits.

Totalt har 87 kommuner angett att de har överskridit den lagstadgade handläggningstiden om högst 8 veckor för anmälningsärenden som inkommit under år 2022<sup>6</sup>. Den främsta orsaken till att handläggningstiden

<sup>6</sup> Kommunerna fick besvara följande fråga i enkäten med ett Ja eller Nej: ”6.17 Har ni överskridit handläggningstiderna på totalt 20 eller 8 veckor (efter förlängning) för ansökningar om lov, förhandsbesked eller anmälan som inkommit under år 2022?”. De kommuner som svarade Ja fick sedan svara på vilka orsakerna var till att handläggningstiderna har överskridits.

har överskridits i anmälningssärenden är hög arbetsbelastning. Andra vanliga orsaker är att ärendena har varit komplicerade eller omfattande ärenden som har dragit ut på tiden att handlägga, att det är resursbrist hos kommunerna och övriga orsaker. De övriga orsaker som flertalet av de svarande kommunerna har nämnt är desamma som för övriga orsaker kopplat till lov och förhandsbesked.

Figur 4. Orsaker till att handläggningstiden på totalt 8 veckor (efter förlängning) har överskridits för ärenden om anmälan som kommit in under år 2022. Källa: Boverket plan-, bygg- och tillsynsenkäten 2023 fråga 6.17c. Illustration: Boverket



I likhet med vad som tidigare beskrivits för lov och förhandsbesked så utgör dock inte covid-19-pandemin en betydande orsak till att handläggningstiderna överskrids, vilket kan ha att göra med att frågan avser år 2022, vilket var det år när restriktionerna kopplade till pandemin upphörde. Dock utgör inte heller byggnadsnämndens sammanträden, remissyttranden eller utredningar någon större orsak till att handläggningstiderna för ärenden om anmälan har dragit över tiden. Det kan förklaras av att sådana inslag i handläggningen inte är så vanligt förekommande i ett anmälningssärende.

I den undersökning som genomfördes av Boverket år 2016 fanns en motsvarande fråga om vilka orsaker som medfört att handläggningstiderna överskridits<sup>7</sup>. Jämfört med de svar som gavs då är det samma orsaker som nu utgör de främsta orsakerna till att handläggningstiderna överskreds.

### 3.3 Vissa av bestämmelserna är svårtolkade

Boverket kan konstatera att utifrån resultatet av intervjustudien är bilden av kommunernas upplevelse av att tillämpa lagstiftningen något splittrad. De flesta kommuner upplever att själva processen med att reducera avgiften, och hur den ska räknas ut, är enkel och tydlig. Ett antal

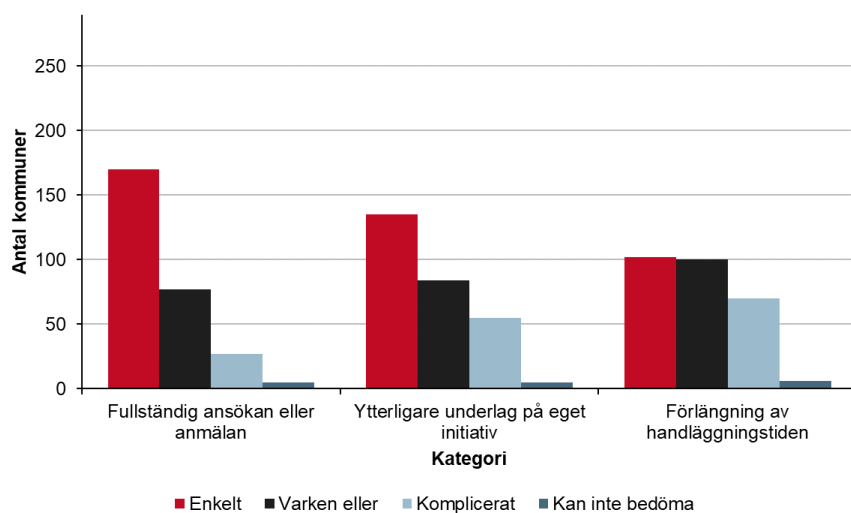
<sup>7</sup> Boverkets rapport 2017:4 Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner, s. 14.

kommuner anser dock att det kan vara svårt att tolka när handläggningstiden ska börja löpa.

Däremot tycker ett flertal kommuner i enkätsvaren att det är svårt att beräkna handläggningstiden och avgiftsreduktionen och att det är svårt att förklara detta för sökanden. Några kommuner anger även att det är svårt att se alla behov av kompletteringar inom 3 veckor och att det kan vara svårt att hinna med denna granskning under semestertider eller vid sjukfrånvaro bland personalen. En annan kommun tycker dock inte att det är ett stort problem att bedöma om ärendet är komplett inom 3 veckor, eftersom de har rutiner som gör att de nästan hinner bedöma alla ärenden inom denna tid.

De flesta kommuner anser att det är mest komplicerat att avgöra när tidsfristen för en ansökan eller anmälan kan förlängas. Det näst mest komplicerade är att avgöra när ytterligare underlag har inkommit på sökandens eller anmälares initiativ. Att avgöra om en ansökan eller anmälan är komplett bedöms däremot vara enkelt enligt de flesta som svarat på enkäten, men bara enligt hälften av de som svarat på intervjustudien.

Figur 5. Bedömning av om reglerna är enkla eller komplicerade att bedöma. Källa: Boverket plan-, bygg- och tillsynsenkäten 2023 fråga 6.18. Illustration: Boverket



### 3.3.1 Fullständig ansökan

Ungefär hälften av de intervjuade kommunerna upplever att det finns stort tolkningsutrymme i lagstiftningen gällande vad som krävs för att ett ärende ska anses som komplett, men i enkätsvaren framgår att en majoritet av de svarande kommunerna anser att det är enkelt att bedöma om ett ärende är komplett.

Att detta skiljer sig åt kan bero på att det i en intervju är lättare lyfta upp enskilda fall för att illustrera svårigheter i att bedöma om ett ärende är komplett. Samtidigt är det fler kommuner som svarat på enkäten jämfört



med intervjustudien. Enligt Boverket är det troligt att det i flera fall är relativt enkelt för kommunerna att bedöma om ett ärende är komplett, men att det förekommer fall då det inte är det.

Som exempel på vad kommunerna anser vara svårt att bedöma kan nämnas att det kan vara svårt att avgöra om de ritningar som är inlämnade är av rätt kvalitet, vilka utredningar som kan begäras in för att kunna avgöra om en plats är lämplig och att det vid en remiss kan komma fram saker som gör att en ansökan kan behöva kompletteras. Kommunerna nämner också att det kan vara svårt att avgöra om ärendet är komplett i de fall det bedöms att det ska avslås. Då handlar det om att kommunen inte vill begära in mer handlingar av sökanden än vad som är nödvändig för att inte göra det dyrare för sökanden.

Av de kommuner som anser att det är enkelt att avgöra om ett ärende är komplett så beskriver dessa kommuner i intervjustudien bland annat att alla ärenden är olika och kräver olika handlingar och att det inte går att specificera för mycket i lagen för att det ska vara ändamålsenligt.

I den undersökning som genomfördes av Boverket år 2016 fanns en motsvarande fråga av om det är enkelt eller komplicerat att bedöma om en ansökan eller anmälan är fullständig<sup>8</sup>. Jämfört med de svar som gavs då med de svar som getts nu så framgår det att de flesta kommunerna i båda fallen anser att det är enkelt att bedöma när en ansökan eller anmälan är fullständig.

### **3.3.2 Ytterligare underlag på sökandens eller anmälarens initiativ**

I både intervjustudien och enkätsvaren nämner kommunerna att det är svårt att bedöma när sökanden eller anmälaren inkommit med ytterligare underlag på eget initiativ i samband med att ansökan eller anmälan har kompletterats eller ändrats. Svårigheten i bedömningen beror bland annat på hur stor skillnad det är mellan det nya och det befintliga underlaget.

Några kommuner anger också att det kan uppstå svårigheter när sökanden tillfälligt vill avvakta med en komplett ansökan för att lämna in revideringar, där kommunerna anger att reglerna inte möjliggör för detta förfarande. Det kan också uppstå svårigheter när sökanden vill ändra sin ansökan efter att ha fått besked från handläggaren om att den ursprungliga ansökan inte kan beviljas.

### **3.3.3 Möjligheten till förlängning**

Det som upplevs som mest komplicerat att bedöma enligt både intervjustudien och enkätsvaren är reglerna kring förlängning av tidsfristen. Det finns en osäkerhet kring vilka grunder som kan utgöra skäl till

---

<sup>8</sup> Boverkets rapport 2017:4 Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner, s. 14.

förlängning och kommunerna använder förlängningsmöjligheten på olika sätt. Ett exempel som nämns i intervjustudien är att det råder olika uppfattningar kring om det går att förlänga handläggningstiden för ett ärende när det behöver tas upp på byggnadsnämndens sammanträde. Enligt förarbetena till lagändringen utgör just detta skäl inte grund för förlängning<sup>9</sup>. Att det råder olika uppfattning kring denna fråga kan tala för att Boverket behöver ge mer vägledning om förlängning av handläggningstiden kopplat till byggnadsnämndens sammanträde.

### 3.4 Systemets konsekvenser för handläggningen

Boverket kan konstatera att i normalfallet anses tidsfristerna på 10 veckor för ärenden om lov och förhandsbesked samt 4 veckor för ärenden om anmälan tillräckliga för kommunerna. Tiderna upplevs dock inte vara helt tillräckliga för framför allt de ärenden som är komplexa eller som ska beslutas på byggnadsnämndens sammanträde. Även ärenden som ska remitteras uppges vara svåra att hinna med inom tidsfristerna.

#### 3.4.1 Finns det tillräckligt med tid för handläggning?

Tidsfristerna på 10 veckor upplevs normalt som tillräckliga av de allra flesta kommuner. Det är dock många kommuner enligt intervjustudien som menar att tiden är allt för knapp vid mer komplicerade ärenden, som exempelvis handläggningen av planstridiga åtgärder i ett bygglovsärende.

Handläggningen av ärenden om förhandsbesked lyfts särskilt fram av några kommuner som svårt att hinna med inom 10 veckor. Anledningen till detta, vilket en del kommuner förtydligar i enkätsvaren, är att sådana ärenden kräver en lokaliseringssprövning som är relativt omfattande och dessutom nästan alltid måste beslutas på byggnadsnämndens sammanträde.

Detsamma gäller också andra ärenden där beslut ska tas i nämnd och ärenden med många remissinstanser. Frågan om nämndärenden är också kopplad till ärendenas komplexitet, eftersom det ofta är just de mer komplexa, stora ärendena som behöver tas i nämnden. Platsbesök under vintertid när det är mycket snö anges också vara svårt att genomföra enligt några kommuner.

Medan tidsfristen på 4 veckor upplevs som tillräcklig i de flesta anmälningsärenden, menar många kommuner enligt intervjustudien att tiden är allt för knapp vid mer komplicerade ärenden. Däremot utgör inte anpassningen till tidpunkten för byggnadsnämndens sammanträden ett lika

---

<sup>9</sup> I prop. 2017/18:210 (s. 18) anges att den politiska behandlingen av ett ärende bör rymmas inom de tidsfrister som föreskrivs och att byggnadsnämndens sammanträdesplanering inte utgör i sig tillräckliga skäl att förlänga fristen.

stort problem i anmälningssärenden, eftersom handläggarna i de allra flesta kommuner har delegation att fatta beslut i dessa ärenden. Dock har ett antal kommuner särskilt angett i enkätsvaren att i de få fall ett anmälningssärende trots allt behöver tas upp i nämnd, så finns det inte tid för att göra detta inom 4 veckor.

Några kommuner har också särskilt kommenterat i enkätsvaren att handläggningen av så kallade attefallsåtgärder, framför allt komplementbostadshus, är komplicerade att handlägga och svåra att hinna med inom tiden på 4 veckor. Några anger även att det är svårt att hinna med ett tekniskt samråd inom 4 veckor från det att anmälningssärendet är komplett.

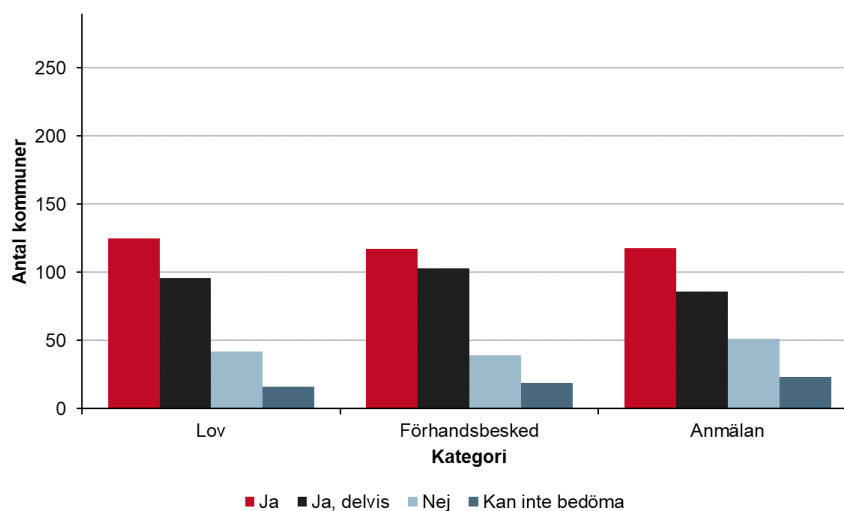
### **3.4.2 Finns det tillräckliga möjligheter att förlänga tidsfristen?**

Boverket kan konstatera att möjligheten till förlängning används och tolkas olika av kommunerna. Ett flertal kommuner anser att det borde finnas fler skäl till att förlänga handläggningstiderna, där framför allt en förlängning utifrån tidpunkten för byggnadsnämndens sammanträden är något som kommunerna önskar.

Av svaren från intervjuerna framkommer det att förlängning av tidsfristen används på olika sätt av kommunerna. Kommunerna tolkar också bestämmelsen olika sett till när den går att använda och utifrån vilka grunder som tidsfristen i ett ärende kan förlängas.

Vad gäller om det finns tillräckliga möjligheter till förlängning så framgår det av enkätsvaren att merparten av kommunerna anser att de generellt sett har, eller delvis har, tillräckliga möjligheter att förlänga handläggningstiden för ärenden om lov och förhandsbesked. Detta gäller även svaren om anmälningssärenden, men här anger ett något större antal att de inte har tillräckliga möjligheter att förlänga handläggningstiden jämfört med förlängning av handläggningstiden för lov och förhandsbesked.

Figur 6. Bedömning av om det finns tillräckliga möjligheter att förlänga handläggningstiden. Källa: Boverket plan-, bygg- och tillsynsenkäten 2023 fråga 6.22. Illustration: Boverket



Utifrån både intervjuerna och kommentarerna i enkätsvaren framkommer dock att flertalet av kommunerna anser att det finns skäl till fler grunder för förlängning, där nämndärenden är det som flest kommuner önskar kunna förlänga tidsfristen utifrån.

Enligt Boverkets uppfattning kan de flesta beslut fattas på delegation medan övriga är politiska nämndbeslut. Byggnadsnämnden är fri att själv bestämma hur den vill lägga sina sammanträden. Samtidigt är det tydligt från kommunernas svar att de har många ärenden som inte fattas på delegation och att det då inte finns tillräckligt med tid att hinna med att ta upp ärendena på byggnadsnämndens sammanträde inom den ordinarie handläggningstiden. Det kan därför finnas skäl att utreda vidare om det ska vara möjligt att förlänga tidsfristen i ett ärende för att det ska kunna beslutas på byggnadsnämndens sammanträde.

### 3.4.3 Har kvaliteten på handläggningen påverkats?

Boverket kan konstatera att ungefär hälften av de intervjuade kommunerna anser att kvaliteten på handläggningen i viss bemärkelse har påverkats negativt efter införandet av reglerna om handläggningstid och avgiftsreduktion. Den försämring som flera lyfter fram är att kommunikationen med sökanden har blivit mer begränsad sedan reglerna infördes.

Av de kommuner som medverkat i intervjustudien så anger ungefär hälften att kvaliteten inte påverkats negativt på något vis. Flera av dessa kommuner understryker att de aktivt prioriterat bibehållen kvalitet framför att följa tidsfristerna, i de fall som en sådan situation uppstår. Den andra hälften av de intervjuade kommunerna anser att kvaliteten påverkas negativt i viss bemärkelse. Det är dock enstaka kommuner som ser att kvaliteten på själva beslutsunderlaget blivit sämre, i bemärkelsen sämre

rättssäkerhet<sup>10</sup>. En försämring som lyfts är att utrymmet som finns till att diskutera arkitektoniska kvaliteter har begränsats på grund av tidsbrist. En annan försämring som flera lyfter är kommunikationen med den sökande. Denna möjlighet upplevs som mer begränsad sedan systemet infördes. Till exempel hinns inte rådgivning med i samma utsträckning som tidigare och det finns också en rädsla för att dialog kan leda till att det uppfattas som att kommunen begärt kompletteringar eller revideringar från sökanden.

Av de kommuner som lämnat kommentarer i enkäten så anger även ett flertal att reglerna har påverkat kommunikationen med sökanden och att det inte alltid är till fördel för sökanden. Kommunerna nämner exempelvis att när mer fokus läggs på att formellt förelägga en sökande om komplettering, så minskar möjligheten till muntlig dialog. Några kommuner anger också att reglerna riskerar att leda till en sämre kvalitet på handläggningen.

De kommentarer som kommunerna har lämnat i enkätsvaren bekräftar den bild som beskrivs i intervjustudien, framför allt när det gäller hur kommunikationen med sökanden har påverkats av reglerna.

#### **3.4.4 Sker det en prioritering av ärenden?**

Boverket kan konstatera att utifrån svaren i intervjustudien så sker det en prioritering av ärenden i majoriteten av de intervjuade kommunerna. Det vanligaste är att ärenden prioriteras utifrån komplexitet eller storlek, där de mer tidskrävande ärendena prioriteras framför enklare ärenden. Detta belystes redan i regeringens proposition inför lagändringen och i Boverkets rapport som en potentiell konsekvens av att införa systemet med avgiftsreduktion<sup>11</sup>.

Det förekommer också att avgiftens storlek påverkar prioriteringen på så vis att ärenden med större avgift prioriteras framför ärenden med mindre avgift. Mycket få kommuner prioriterar ärenden utifrån ärendetyp och ingen kommun prioriterar startbesked i ärenden om anmälan framför startbesked i lovärenden.

Av de kommuner som har svarat på enkäten så är det bara två kommuner som särskilt har kommenterat att reglerna om handläggningstider och

---

<sup>10</sup> I både prop. 2017/18:210 (s. 14) och Boverkets rapport 2017:4 (s. 37) identifierades en risk för att en eventuell förbättring av tidsfrister skulle kunna leda till sämre kvalitet på handläggningen genom färre remisser, sämre beslutsunderlag, sämre beslut och bedömningar samt fler överklaganden.

<sup>11</sup> I både prop. 2017/18:210 (s. 23) och i Boverkets rapport 2017:4 (s. 38) belystes det bland annat att systemet skulle kunna leda till en prioritering av ärenden, exempelvis att enklare ärenden prioriteras framför mer komplexa ärenden, som inte ansågs önskvärd.

avgiftsreduktion för ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan har lett till att ärenden om tillsyn blir nedprioriterade.

Eftersom det är så få kommuner som särskilt har nämnt prioritering av ärenden i enkätsvaren så går det inte att dra några generella slutsatser av dessa svar, men utifrån svaren i intervjustudien framgår det tydligare att det sker en prioritering av ärenden i de kommuner som intervjuats.

## 4 Incitament att hålla tidsfristerna

Boverket kan konstatera att utifrån vad som tidigare har beskrivits så går det inte att utifrån enkätsvaren se att införandet av reglerna om handläggningstid och avgiftsreduktion har medfört att fler ärenden har beslutats inom 10 respektive 4 veckor. Däremot framkommer det av intervjustudien att de flesta kommuner anser att systemet har gett incitament till att följa gällande tidsfrister. Vissa kommuner som ser att systemet gett incitament betonar dock samtidigt att systemets införande även lett till negativa konsekvenser.

### 4.1 Kommuner som anser att bestämmelserna har gett incitament

De flesta kommuner som intervjuats anser att systemets införande har gett incitament till att följa gällande tidsfrister. Bland dessa har också de flesta vidtagit någon form av åtgärder, som exempelvis nya rutiner och arbetssätt eller utökad bemanning, för att i högre grad klara att följa tidsfristerna. För några kommuner har införandet av systemet dock snarare lett till att tidsfristerna har fått ett ökat fokus i kommunen, än till att åtgärder faktiskt har vidtagits.

### 4.2 Kommuner har även incitament från andra håll

I intervjustudien framgår det att bland de kommuner som klarar att handlägga ärendena inom gällande tidsfrist idag är det många som håller sig inom tidsfristen med goda marginaler. Detta kan härledas till att handläggningstiderna i normala fall är tillräckliga. Dessa kommuner lyfter dock också att de har andra incitament att följa tidsfristerna, som exempelvis lokala politiska mål för handläggningstiden som är skarpare än den lagstadgade tidsfristen, samt att de har kundnöjdhet som en drivkraft för att hålla handläggningstiderna korta.

### 4.3 Bestämmelserna har lett till negativa konsekvenser

Vissa av de kommuner som ser att systemet gett incitament i intervjustudien betonar dock samtidigt att systemets införande även lett till negativa konsekvenser. Exempelvis gällande kvalitet på handläggningen, arbetsbelastningen och kommunikationen med sökanden. Ingen av de intervjuade kommunerna anger dock att systemets införande har lett till

förändringar i bygglovstaxan, omfördelning av medel eller till höjning av nivån på avgiften<sup>12</sup>.

Att systemet har lett till negativa konsekvenser bekräftas också av de kommuner som svarat på enkäten. Ett flertal av kommunerna har särskilt kommenterat att reglerna har påverkat arbetsmiljön för handläggarna genom att de skapar stress och i slutändan sjukskrivningar. Några kommuner anger också att det är svårare för personalen att få en längre sammanhängande ledighet, speciellt i mindre kommuner med färre handläggare. Andra kommuner anger att när avgiften reduceras så ger det färre intäkter till kommunen som dels kan göra det svårare att ha kvar befintlig personal, dels göra det svårare att rekrytera ny, i det fall avgiftsreduktionen orsakades av bristande resurser från början.

#### 4.4 Avgiftsreduktionens ekonomiska kännbarhet upplevs som tillräcklig

De flesta kommuner som intervjuats anser att avgiftsreduktionens ekonomiska kännbarhet är tillräcklig. Ett fåtal kommuner ser också att perioder av stora intäktstapp till följd av reduktionen har lett till utökad bemanning. Några andra berättar i stället att den ekonomiska förlusten inte varit tillräckligt stor för att utgöra ett argument gentemot den politiska ledningen för utökningar av personalstyrkan.

Frågan om incitament och ekonomisk kännbarhet bör dock enligt intervjustudien ställas i ljuset av att de flesta kommuner i nuläget i hög grad klarar handläggningen inom gällande tidsfrister. Många av de intervjuade kommunerna har under tidigare år haft problem med att klara tidsfristerna och covid-19-pandemin beskrivs som en starkt bidragande orsak till detta. Troligen har de åtgärder som många kommuner vidtagit under pandemin bidragit till att de idag klarar tidsfristerna i högre utsträckning. Samtidigt är det viktigt att beakta marknadsläget och konjunkturen, då ärendeflödet i hög grad påverkar kommunernas förutsättningar att klara handläggningen inom gällande tidsfrister.

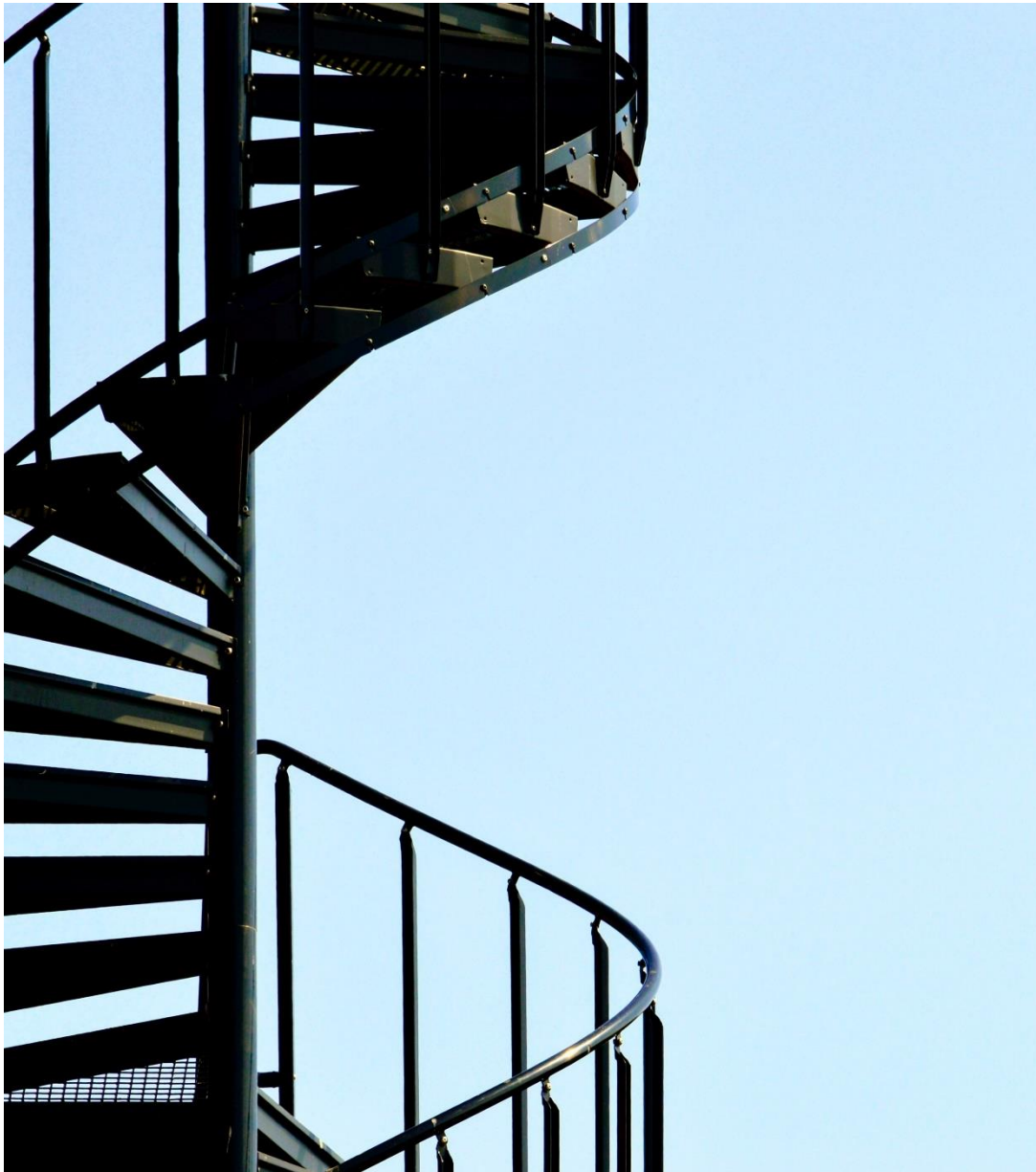
---

<sup>12</sup> I prop. 2017/18:210 (s. 24 och 39) belystes det att Lagrådet såg en risk att kommunerna skulle bli tvungna att omfördela medel från andra sektorer för att finansiera ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan där avgiften reducerats och även en risk för att avgiftsnivåerna skulle höjas för att kompensera för en ökad bemanning.



# Bilaga 1 – WSP:s rapport Utvärdering av systemet med avgiftsreduktion

# UTVÄRDERING AV SYSTEMET MED AVGIFTSREDUKTION



2023-11-29

wsp

# UTVÄRDERING AV SYSTEMET MED AVGIFTSREDUKTION

Uppdragsnamn	Utvärdering av systemet med avgiftsreduktion
Uppdragsnummer	10358426
Författare	Sofia Rutberg, Elin Gustavsson
Datum	2023-11-29
Ändringsdatum	2023-12-13
Granskad av	Helena Purmonen
Godkänd av	Jenny Söderlund

## KUND

### Boverket

## KONSULT

### WSP

121 88 Stockholm-Globen  
Besök: Arenavägen 7  
Tel: +46 10-722 50 00  
WSP Sverige AB  
Org nr: 556057-4880  
**wsp.com**

## KONTAKTPERSONER

Uppdragsledare på WSP: Jenny Söderlund

[jenny.soderlund@wsp.com](mailto:jenny.soderlund@wsp.com)

## INNEHÅLL

Sammanfattning	4
1 Inledning och bakgrund	6
2 Metod	7
2.1 Urval av kommuner	7
3 Läsanvisningar	9
4 Hur går det för kommunerna att följa tidsfristerna?	10
4.1 Nästan alla kommuner upplever att det går bra att handlägga inom tidsfristen idag	10
4.2 Covid-19 påverkade kommunernas handläggningstider	10
4.3 Lokala politiska mål och kundnöjdhet ger incitament för att hålla tidsfristerna	10
5 Hur upplevs tillämpningen av systemet med avgiftsreduktion?	12
5.1 Beräkning av avgiftsreduktionen upplevs generellt tydlig	12
5.2 Vissa kommuner upplever reglerna om när ansökan är komplett som otydlig	12
5.3 Regler om när handläggningstiden börjar löpa	13
5.4 Reglerna om Förlängning av tidsfristen tillämpas olika i olika kommuner	16
6 Systemets effekter: incitament och vidtagna åtgärder	18
6.1 Incitament och avgiftsreduktionens ekonomiska kännbarhet	18
6.2 Vidtagna åtgärder	19
7 Systemets konsekvenser för kommunernas handläggning	22
7.1 Handläggningstider och förlängning av tidsfrist	22
7.2 Kvalitet på handläggningen	25
7.3 Prioritering av ärenden	27
8 Avslutande diskussion	30
8.1 Har systemet gett incitament till att följa gällande tidsfrister?	30
8.2 Vilka konsekvenser har systemet gett?	30

# SAMMANFATTNING

Föreliggande rapport redovisar resultatet från en intervjustudie som syftar till att studera effekterna av systemet med avgiftsreduktion samt huruvida systemet skapat incitament till att följa gällande tidsfrister för ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan. Totalt har 30 kommuner intervjuats. Urvalet har i första hand gjorts utifrån kommunernas svar på Boverkets årliga plan-, bygg- och tillsynsenkät avseende handläggningstiderna, samt utifrån de specifika enkätfrågor Boverket ställde i samband med ett uppdrag 2016 där kommunerna fick uppskatta hur stor del av ärendena om lov, förhandsbesked och anmälan som de klarade att handlägga inom gällande tidsfrister. Därtill har ambitionen varit att få ett urval av kommuner med geografisk spridning samt med olika befolkningsstorlek.

## **I nuläget klarar de flesta kommuner att i hög utsträckning följa gällande tidsfrister**

Nästintill alla av de kommuner som intervjuats menar att de i nuläget i regel klarar handläggningen inom gällande tidsfrister. Tidigare år har dock flera av de intervjuade kommunerna haft problem med att klara tidsfristerna. Covid-19-pandemin lyfts fram av flera kommuner som en bidragande orsak till detta eftersom pandemin innebar både ett högt ärendeflöde och hög sjukfrånvaro.

## **Många kommuner upplever oklarheter i tillämpningen av lagstiftningen**

När det gäller kommunernas upplevelse av att tillämpa lagstiftningen är bilden något splittrad. De flesta kommuner upplever att själva processen med att reducera avgiften, och hur det ska räknas ut, är enkel och tydlig. Däremot upplever ungefär hälften av de intervjuade kommunerna att det finns stort tolkningsutrymme i lagstiftningen gällande vad som krävs för att ett ärende ska anses som komplett. Ett antal kommuner anser också att det kan vara svårt att tolka när handläggningstiden ska börja löpa. Det som upplevs mest otydligt av de intervjuade kommunerna är reglerna kring förlängning av tidsfristen. Det finns en osäkerhet kring vilka grunder som kan utgöra skäl till förlängning och kommunerna använder förlängningsmöjligheten på olika sätt.

## **De flesta kommuner anser att systemets införande har gett incitament till att följa tidsfristerna**

De flesta kommuner anser att systemets införande har gett incitament till att följa gällande tidsfrister. Bland dessa har också de flesta vidtagit någon form av åtgärder, som nya rutiner och arbetssätt eller utökad bemanning, för att i högre grad klara att följa tidsfristerna. För några kommuner har införandet av systemet dock snarare lett till att tidsfristerna har fått ett ökat "fokus" i kommunen, än till att åtgärder faktiskt har vidtagits. Vissa kommuner som ser att systemet gett incitament betonar dock samtidigt att systemets införande även lett till negativa konsekvenser. Exempelvis gällande kvalitet på handläggning, arbetsbelastning och kommunikation med sökande. Ingen av de intervjuade kommunerna anger att systemets införande har lett till förändringar i bygglovstaxan, omfördelning av medel eller till höjning av nivån på avgiften.

## **För komplexa ärenden upplevs inte tidsfristerna som tillräckliga**

Tidsfristerna på 10 respektive 4 veckor upplevs av de allra flesta kommuner som tillräckliga i "normalfallet". Det är dock många kommuner som menar att tiden är allt för knapp vid mer komplicerade ärenden. Ärenden med många remissinstanser och ärenden där beslut ska tas i nämnd upplevs som särskilt svåra att hinna med inom tidsfristerna. Detta kopplar också an till frågan om förlängning av tidsfristen. Detta används på väldigt olika sätt, och kommunerna tolkar det olika när och utifrån vilka grunder som ett ärende kan förlängas. Merparten av kommunerna anser också att det finns skäl till fler grunder för förlängning, där nämndärenden är det som flest kommuner önskar kunna förlänga utifrån. Några kommuner nämner också att även om ärendet förlängs kan det ändå vara svårt att hinna med handläggningen och de önskar därmed ytterligare möjlighet till förlängning av tidsfristen i särskilt komplicerade ärenden.

## **Vissa kommuner anser att kvaliteten på handläggningen har påverkats negativt**

Ungefär hälften av kommunerna ser att kvaliteten inte påverkats negativt på något vis. Flera av dessa

kommuner understryker att de aktivt prioriterat bibehållen kvalitet framför att följa tidsfristerna i de fall som en sådan situation uppstår. Den andra hälften av de intervjuade kommunerna anser att kvaliteten påverkas negativt i viss bemärkelse. Det är dock enstaka kommuner som ser att kvaliteten på själva beslutsunderlaget blivit sämre, i bemärkelsen sämre rättssäkerhet. En försämring som lyfts är att utrymmet som finns till att diskutera arkitektoniska kvaliteter har begränsats på grund av tidsbrist. En annan försämring som flera lyfter är kommunikationen med den sökande. Denna möjlighet upplevs som mer begränsad sedan systemet infördes. Till exempel hinns inte rådgivning med i samma utsträckning som tidigare och det finns också en rädsla för att dialog kan leda till att det uppfattas som att kommunen begärt kompletteringar/revideringar från sökande.

### **Systemet har lett till att komplexa ärenden prioriteras framför enklare ärenden**

En potentiell konsekvens av systemets införande som belystes i regeringens proposition<sup>1</sup> och i Boverkets rapport<sup>2</sup> var att kommunerna skulle kunna komma att prioritera ärenden annorlunda jämfört med innan systemets införande. Så har också blivit fallet i majoriteten av de intervjuade kommunerna. Det vanligaste är att ärenden prioriteras utifrån komplexitet/storlek, där de mer tidskrävande ärenden prioriteras framför enklare ärenden. Det förekommer också att avgiftens storlek påverkar prioriteringen på så vis att ärenden med större avgift prioriteras framför ärenden med mindre avgift. Mycket få kommuner prioriterar ärenden utifrån ärendetyp och ingen kommun prioriterar starbesked i ärenden om anmälan framför startbesked i lovärenden.

---

<sup>1</sup> Prop. 2017:18:201. *Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan.*

<sup>2</sup> Boverket. (2017). *Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner.* 2017:4

# 1 INLEDNING OCH BAKGRUND

När plan- och bygglagen (2010:900), PBL, trädde i kraft 2011 infördes tidsfrister för byggnadsnämndens handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked. År 2016 infördes även en bestämmelse om tidsfrister för beslut om starbesked i ärenden som inlets med en anmälan. Justitieombudsmannen (JO) har vid några tillfällen riktat kritik mot byggnadsnämnder för att de inte följt bestämmelserna om tidsfrister. Med anledning av JO:s kritik och behovet av en snabbare handläggning av ärenden fick Boverket i uppdrag att utarbeta ett förslag till sanktionssystem.

I januari 2019 infördes ett system med avgiftsreduktion i PBL när tidsfrister för beslut i ärenden om lov och förhandsbesked samt startbesked efter anmälan överskrids. Reglerna innebär att avgiften för lov, förhandsbesked och anmälan ska reduceras med en femtedel per påbörjad överskriden vecka. Det tydliggjordes också när tidsfristen börjar löpa, när den upphör och vilka förutsättningar som finns för att förlänga tidsfristen.

Boverket har i sitt regleringsbrev för år 2023 fått i uppdrag att utvärdera systemet med avgiftsreduktion. Utvärderingen ska belysa effekterna av systemet som sådant och om det skapat incitament för att följa de tidsfrister som gäller. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 30 april 2024.

Boverket har identifierat ett behov av att genomföra en fördjupad intervjustudie med ett antal kommuner för att djupare kunna studera effekterna av systemet och huruvida det skapat incitament för att följa tidsfristerna.

Syftet med intervjustudien är att få en djupare förståelse för vilka effekter kommunerna ser av systemet med avgiftsreduktion och om det har skapat incitament för att följa de tidsfrister som finns gällande handläggning av lov och förhandsbesked samt ärenden om anmälan. Målet är att få en bild som är representativ för hela landet.

Under hösten 2023 har WSP genomfört intervjuer med 30 kommuner. I denna rapport presenteras intervjustudiens resultat.

## 2 METOD

Denna studie har en kvalitativ ansats, vilket lämpar sig väl för att fånga uppfattningar och perspektiv och för att få en djupförståelse för ett skeende eller process. Den kvalitativa verktygslådan innehåller ett flertal olika verktyg, varav intervjuer är ett av de mer centrala. Intervjuer används ofta för att fånga in personers/aktörers uppfattningar och därmed få en fördjupad förståelse för det fenomen som undersöks. Intervjuer kan genomföras i ett spann från strukturerade "enkätliknande" intervjuer till öppna utforskande samtal. I mitten av denna skala finns semistrukturerade intervjuer, vilka bygger på en förutbestämd intervjuguide men samtidigt möjliggör för intervjuaren att utforma frågor och anpassa dem vid intervjutillfället. Det finns alltså möjlighet till att anpassa intervjufrågorna och deras ordning under varje enskilt samtal för att kunna fånga respondentens uppfattningar och perspektiv på bästa sätt. De intervjuer som har genomförts inom ramen för denna studie är av semistrukturerad karaktär då de utgår från en bestämd intervjuguide, samtidigt som intervjupersonerna getts möjlighet att fritt utveckla sina tankar under intervjutillfället för att ge kunskap om just sitt perspektiv.

Totalt har intervjuer genomförts med 30 kommuner. Intervjupersonerna har företrädesvis varit bygglovschefer men det har också förekommit att bygglovshandläggare medverkat vid intervjun. Detta har främst varit fallet i mindre kommuner med få anställda. Intervjuerna har varat i cirka 60 minuter och genomförts under oktober till november 2023.

### 2.1 URVAL AV KOMMUNER

Urvalet av kommuner har gjorts dels utifrån kommunernas svar på Boverkets årliga plan-, bygg- och tillsynsenkät, dels utifrån de specifika enkätfrågor Boverket ställde i samband med ett uppdrag 2016 där kommunerna fick uppskatta hur stor del av ärendena om lov, förhandsbesked och anmälan som de klarade att handlägga inom gällande tidsfrister.

De svar från plan-, bygg- och tillsynsenkäten som studerats är hur många ärenden som inkommit under ett år, och i hur många av de ärenden som inkom under året som avgiften reducerats. En summering har gjorts för åren 2019 till 2022 och utifrån detta har en procentsats för andel ärenden med avgiftsreduktion under hela perioden räknats fram. WSP har både tittat på totalen för alla ärenden som omfattas av lagstiftningen och separat för ärenden om lov och förhandsbesked respektive ärenden om anmälan. Ambitionen med det urval som gjorts utifrån plan-, bygg- och tillsynsenkäten har varit att fånga upp de kommuner som har haft störst andel ärenden där avgiften reducerats.

När det gäller det urval som gjorts utifrån enkätundersökningen från 2016 har både kommuner som klarade en stor andel av ärendena inom gällande tidsfrister och de som inte gjorde det inkluderats. För att välja ut kommuner har WSP dessutom undersökt hur dessa kommuner klarat att hålla tidsfristerna för 2019 – 2022, för att få till en blandning mellan kommuner som haft en positiv respektive negativ utveckling.

Utöver dessa urvalsgrunder har det även eftersträvats att i så stor utsträckning som möjligt inkludera kommuner av olika kommunstorlekar samt att ha en geografisk spridning. De tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö har också inkluderats i urvalet.

Av de 30 kommuner som inkluderas i intervjustudien har 10 av kommunerna reducerat avgiften i mindre än 5 procent av totalt antal inkomna ärenden mellan 2019 – 2022. 8 av kommunerna har reducerat avgiften för mellan 5 – 10 procent av ärendena och 12 kommuner för mellan 11 – 29 procent av ärendena.

I tabellerna nedan illustreras antal och andel kommuner som intervjuats inom respektive kommungrupp, samt antal kommuner som intervjuats utifrån respektive urvalsgrund.



Urvalsgrund	Antal intervjuade kommuner
100 % av lov och förhandsbesked beslutas inom 10 veckor ink. eventuell förlängning (I enkätundersökningen från 2016)	4
Mellan 50 - 90 % av lov och förhandsbesked beslutas inom 10 veckor ink. eventuell förlängning (I enkätundersökningen från 2016)	7
Storstadskommuner	3
Störst andel ärenden med avgiftsreduktion under perioden 2019 - 2022 (baserat på summerad statistik för perioden)	16

Boverkets kommungrupindelning	Intervjuade kommuner	Andel av urval	Nationell fördelning (andel kommuner totalt sett i respektive kommungrupp)
Högskoleorter <75 000	1	3%	4%
Högskoleorter >75 000	1	3%	6%
Storgöteborg	3	10%	4%
Stormalmö	2	7%	4%
Storstockholm	3	10%	9%
Övriga kommuner <25 000	14	47%	60%
Övriga kommuner >25 000	6	20%	12%

Under alla intervjuer har WSP visat intervjupersonen den statistik som räknats fram samt svaren från enkätundersökningen 2016. Detta för att intervjupersonen skulle kunna ge sin bild av hur väl statistiken stämmer med upplevelsen under perioden. Majoriteten av de intervjuade kommunerna ansåg att statistiken stämde väl med deras upplevelser. Några enstaka kommuner ansåg att andelen ärenden där avgiftsreduktion förekommit var för låg eller för hög. I dessa fall handlade det dock inte om någon större avvikelse.

### 3 LÄSANVISNINGAR

Resterande del av rapporten är strukturerad på följande sätt:

#### **Kapitel 4**

Beskriver hur kommunerna klarar handläggningen i relation till gällande tidsfrister, både i nuläget och tidigare.

#### **Kapitel 5**

Redogör för hur kommunerna tolkar systemet med avgiftsreduktion samt hur de upplever tillämpningen av lagstiftningen. Exempelvis diskuteras tolkningar av när en ansökan är komplett, reglerna om när handläggningstiden börjar löpa samt möjligheterna till att förlänga tidsfristerna.

#### **Kapitel 6**

Beskriver i huvudsak de effekter systemets införande har haft på intervjuade kommuner. Med effekter avses i detta sammanhang sådant som skett inom den kommunala organisationen till följd av systemets införande. I kapitlet diskuteras dels huruvida systemets införande har gett incitament till att följa tidsfristerna, dels vilka åtgärder kommunerna har vidtagit för att möjliggöra detta. I kapitlet belyses även frågan om huruvida kommunernas bygglovstaxa har ändrats eller om nivån på avgifterna har höjts till följd av systemets införande.

#### **Kapitel 7**

Här belyses de konsekvenser som systemets införande har fått på handläggningen av de ärenden som omfattas av systemet. I kapitlet diskuteras gällande tidsfrister samt möjligheten till förlängning, prioritering inom och mellan ärendetyperna samt kvaliteten på handläggningen.

#### **Kapitel 8**

I det avslutande kapitlet görs en sammanvägd analys av huruvida systemets införande har gett incitament till att följa gällande tidsfrister samt vilka effekter och konsekvenser systemets införande har gett.

## 4 HUR GÅR DET FÖR KOMMUNERNA ATT FÖLJA TIDSFRISTERNA?

Följande kapitel redogör för kommunernas bild av hur väl de klarar att handlägga ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan inom gällande tidsfrister. I kapitlet beskrivs situationen både i nuläget och för perioden 2019 till 2022. Samtalen har förts med utgångspunkt i Boverkets statistik som legat till grund för urvalet av kommuner i denna intervjustudie.

### 4.1 NÄSTAN ALLA KOMMUNER UPPLEVER ATT DET GÅR BRA ATT HANDLÄGGA INOM TIDSFRISTEN IDAG

Nästan alla intervjuade kommuner anser att de i nuläget i hög grad klarar att handlägga ärenden som omfattas av systemet med avgiftsreduktion inom gällande tidsfrister. Enbart tre kommuner upplever sig ha generella svårigheter med att klara handläggningen inom tidsfristerna. För två av dessa kommuner speglar detta statistiken från tidigare år med hög andel reducerade ärenden i relation till andra kommuner.

### 4.2 COVID-19 PÅVERKADE KOMMUNERNAS HANDLÄGGNINGSTIDER

Under perioden 2019–2022 har kommunerna klarat att handlägga inom tidsfristerna med varierande resultat. Det gäller för såväl kommuner som i dagsläget lyckas bra med att handlägga ärenden inom tidsfristen, såväl som för kommuner som lyckas sämre. På den inledande frågan om hur handläggningen går, svarar knappt en tredjedel att även fast det går bra nu, så har de haft svårigheter att hinna hantera alla ärendena inom tidsfristen under de senaste åren.

22 av de tillfrågade kommunerna vittnar om att det var särskilt svårt att hålla tidsfristerna under covid-19-pandemin år 2020 och 2021. Under pandemin såg flera kommuner ett ökat och/eller förändrat ärendeflöde, där särskilt ärenden gällande tillbyggnader, ombyggnader och Attefallshus inkommande från privatpersoner ökade. I kombination med sjukfrånvaro och omställning till hemarbete skapade det ökade ärendeflödet svårigheter att hinna handlägga inom gällande tidsfrister. I flera kommuner byggdes en lång ärendekö upp som spillde över på resultaten av handlagda och avgiftsreducerade ärenden under år 2022. Några kommuner vittnar dessutom om att pandemin sammanföll med bland annat nya rutiner kopplat till systemet med avgiftsreduktion, digitaliseringsprocesser och personalomsättning, vilket gjorde pandemins konsekvenser extra kännbara.

Tre kommuner uttrycker att pandemin inte påverkade handläggningen anmärkningsvärt, även fast ett par av dem såg en förändring av vilken typ av ärenden som inkom. Kommunerna pekar i stället på personalomsättning och brist på personal som anledning till fler reducerade ärenden under perioden 2020–2022.

Idag uppger de kommuner som hade problem under pandemin att de har hunnit arbeta av kön av ärenden. Flera kommuner märker nu att inflödet av ärenden minskar till följd av lågkonjunkturen och höga räntor.

### 4.3 LOKALA POLITISKA MÅL OCH KUNDNÖJDHET GER INCITAMENT FÖR ATT HÅLLA TIDSFRISTERNA

Bland kommunerna som uppger att det går bra att handlägga ärenden inom gällande tidsfrist idag är det många som håller sig inom tidsfristen med goda marginaler. Det kan härledas till att

handläggningstiderna i "normala" fall är tillräckliga, något som diskuteras vidare i kapitel 7.1. Bland kommunerna lyfts dessutom lokala politiska mål för handläggningstiden som är skarpare än den lagstadgade tidsfristen, samt kundnöjdhet som drivkraft för att hålla handläggningstiderna korta.

## 5 HUR UPPLEVS TILLÄMPNINGEN AV SYSTEMET MED AVGIFTSREDUKTION?

Förståelsen och tillämpningen av reglerna om avgiftsreduktion gällande ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan skiljer sig mellan kommunerna. Kommunerna gör till viss del olika tolkningar och tillämpar därav systemet olika. Det leder till att kommunerna även upplever olika delar i lagstiftningen som svår. Att olika tolkningar görs kan förstås som att systemets utformning inte är tillräckligt specifikt och/eller att vägledning kring systemet behöver kompletteras för en rättssäker och likvärdig tillämpning i hela landet.

Reglerna kring hur reduktionen ska beräknas och vilka delar av avgiften som är reduktionsgilla upplevs generellt som raka och tydliga. Vad som däremot framträder som särskilt utmanande för kommunerna i deras tillämpning av systemet handlar om när en ansökan kan anses komplett och när handläggningstiden börjar gälla. Möjligheten till förlängning av tidsfristen används även i olika utsträckning, dels beroende på olika tolkning av giltiga grunder för att förlänga.

### 5.1 BERÄKNING AV AVGIFTSREDUKTIONEN UPPLEVS GENERELLT TYDLIG

Generellt upplevs själva avgiften och reduktionen av den som enkel att förstå och tillämpa. Enbart en av de intervjuade kommunerna uppger att reduktionen till en början beräknats olika av olika handläggare. Vissa gjorde reduktion på hela grundbeloppet, medan andra enbart reducerade kvarvarande belopp. Felet upptäcktes genom en revision och i samband med att ett nytt ärendesystem implementerades, som bland annat beräknar avgiftsreduktion automatiskt, avhjälpes problemet.

Fyra kommuner menar att själva tillämpningen av reglerna för hur reduktionen beräknas inte i sig är svårtolkade, men att tillämpningen beror på kommunens egna debiteringssystem och bygglovstaxa. Tre av kommunerna anser att systemet är svårt att tillämpa utifrån Sveriges kommuner och regioners, SKR:s, timbaserade taxa. De menar att reglerna kring avgiftsreduktion inte stämmer överens med SKR:s modell vilket skapar oklarheter gällande vilken del av avgiften som ska reduceras. Reduktionen får enbart göras på vissa moment i bygglovshandläggningen men SKR:s taxa är inte uppdelad efter momenten på samma sätt som systemet med avgiftsreduktion.

*”Tillämpningen av systemet är rätt så rak på sak. De frågetecken som uppstått är vilken del av avgiften som ska reduceras. Det stämmer inte överens med den timbaserade taxan enligt SKR:s modell. Hur stor del av bygglovsprövningen är uppstarten, hur stor del är granskningen? Vilka timmar av själva bygglovsprövningen ska reduceras? I övrigt är det inte svårt.”*

Flera kommuner har dock berättat att de har övergått till SKR:s timbaserade taxa utan att lyfta svårigheter i tillämpningen av reglerna kring vilka moment som är reduktionsgilla.

Ett par kommuner lyfter att det kan vara svårt att förklara för sökanden vilka regler som gäller för reduktionen. För allmänheten, särskilt för de som sällan ansöker om exempelvis bygglov, kan systemet upplevas som rörigt och svårt att förstå.

### 5.2 VISSA KOMMUNER UPPLEVER REGLERNA OM NÄR ANSÖKAN ÄR KOMPLETT SOM OTYDLIG

Bedömningen av när ett ärende är komplett har blivit viktigare till följd av systemet med avgiftsreduktion, eftersom det är avgörande för när handläggningstiden börjar löpa.

Huruvida lagstiftningen och Boverkets vägledning är tillräckliga för att avgöra om ett ärende är komplett är tudelat och resonemangen spretar åt olika håll. Ungefär hälften av de tillfrågade kommunerna tycker att det är otydligt, medan resterande tycker att lagstiftningen och vägledning är tillräckligt tydlig för att vara ändamålsenlig.

Nästan hälften av de intervjuade kommunerna anser att det finns ett stort tolkningsutrymme i lagstiftningen gällande vad som krävs för att ett ärende ska anses som komplett. Flera av dem uttrycker att det är tydligt i teorin, men att verkligheten inte är svart och vit och att reglerna därför är svåra att tillämpa i praktiken. *"Det kan dyka upp faktorer längs vägen som förändrar när ett ärende är komplett"* berättar en kommun.

Dessutom lyfter ett par kommuner att ett ärende kan vara komplett sett till vilka handlingar som kommit in men att kvaliteten på dem, exempelvis en skissartad ritning, kan behöva förbättras för att ett beslut ska kunna fattas. De pekar på att reglerna inte fångar in huruvida ett ärende faktiskt kan bedömas komplett eller inte om kvaliteten på handlingarna brister, och att såsom reglerna är formulerade idag kan de därför vara svåra att tillämpa.

En kommun lyfter att det är svårare att bedöma om ett ärende är komplett för avslag än för att beviljas. Det kan handla om ett ärende som handläggarna direkt ser inte kommer kunna beviljas och för att inte göra det dyrare för den sökande begärs inte mer underlag in. Det leder till att det saknas tillräckliga underlag för att ta beslut om avslaget, men kommunen har besparat den sökande pengar.

En annan kommun lyfter ärenden om förhandsbesked som särskilt utmanande vad gäller att avgöra om ärendet kan anses komplett. Förhandsbesked kräver att kommunen tar ställning till platsens lämplighet, vilket bland annat innebär att kommunen behöver få in underlag från den sökande om hur avlopp ska lösas, och om det finns tillgång till vatten på platsen. Kommunen frågar sig om ärendet är komplett först när detta underlag inkommit från den sökande, eller om dessa utredningar ska ingå i handläggningstiden.

Fem av de intervjuade kommunerna, som tycker att det är svårt att avgöra när en ansökan är komplett enligt reglerna, uttrycker tydligt att Boverket bör specificera vad som ska ingå i en ansökan i normalfall. De behöver stöd i frågan och uttrycker att vägledningens kan förtydligas.

Av de kommuner som tycker att reglerna kring huruvida ett ärende är komplett eller inte är svåra att tillämpa, antyder flera att tolkningen kan bero mycket på vem som hanterar ärendet. Bland den hälften av kommuner som anser att det inte är några svårigheter i att avgöra om en ansökan är komplett lyfts också resonemanget om att tillämpningen till viss del är personbunden. Det kopplas bland annat till erfarenhet och kompetens.

*"Att avgöra när ett ärende är fullständigt har lite med erfarenhet att göra. Vi har lite checklistor, har lite tid för att ställa frågor när vi har möten och så vidare. Vi har rätt bra koll på vad vi behöver ha in till olika ärenden. Det är vår huvuduppgift att kunna bedöma vad som ska in".*

Bland kommunerna som upplever reglerna som tydliga lyfts dessutom att alla ärenden är olika och kräver olika handlingar. En av kommunerna säger att reglerna inte är helt tydliga, men verkar inte se något problem med det: *"men det behöver de inte vara heller känner jag. Alla fall är olika (...). Man kan inte 'spec'a' för mycket i lagen, det blir inte ändamålsenligt".*

### **5.3 REGLER OM NÄR HANDLÄGGNINGSTIDEN BÖRJAR LÖPA**

Byggnadsnämnden ska enligt 9 kap. 27 § PBL meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från den dag ansökan kommit in till nämnden, eller den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökande på hans eller hennes initiativ. Om nämnden inom tre veckor från den dag som ansökan kom in till nämnden eller då ytterligare underlag kom in har förelagt sökande om att

avhjälpa en brist i ansökan, räknas tidsfristen från den dag då bristen avhjälpes. Motsvarande gäller för ärenden om anmälan enligt 9 kap. 45 § PBL, men då är tidsfristen i stället fyra veckor.

Generellt anser de flesta kommuner att om de vet att ett ärende är komplett, är det också enkelt att förstå från när handläggningstiden (tidsfristen) ska börja räknas. Det som upplevs som svårt är kopplat till vad som händer när en kommun förelägger om komplettering efter de första tre veckorna. Det kan också upplevas oklart huruvida en komplettering är gjord på sökandes eget initiativ eller har begärts av kommunen. I de fallen upplevs reglerna både svårtolkade och, till viss del, icke ändamålsenliga.

Av de som besvarat frågan anser ungefär hälften av de intervjuade kommunerna att reglerna kring när handläggningstiden börjar löpa är tydliga. *"Från att ärendet är helt komplett, ja det är tydligt"* svarar en av kommunerna. En annan kommun beskriver att de inte har något problem att tolka reglerna eftersom de tagit fram tydliga rutiner som de utgår ifrån. Ytterligare en kommun berättar att de brukar diskutera ärenden i grupp när oklarheter uppstår. Ett par kommuner menar att genom tydlig skriftlig kommunikation med den sökande gällande föreläggande om komplettering samt vad som gäller om den sökande inkommer med komplettering på eget initiativ, blir det tydligt när tiden börjar löpa, eftersom det tydligt nedtecknas.

Bland kommunerna som anser att det är enkelt att förstå när tiden börjar löpa finns det en kommun som berättar att de alltid börjar räkna tiden från den dag ansökan kommer in, oavsett om ärendet är komplett eller inte. De är medvetna om att reglerna möjliggör för senare start av tidsfristen om kompletteringar behövs, men verkar inte se något större behov av att tillämpa reglerna så och menar att det bara innebär att ytterligare ett beslut ska tas vilket upptar tid från handläggningen. I dagsläget klarar kommunen i de flesta fallen att handlägga inom tidsfristen ändå.

*"Vi skulle kunna ta ett formellt beslut kring komplettering, men det gör vi inte. Kommer en komplettering in sent så förlänger vi, eller så får tiden gå över"*

En annan kommun som inte upplever några svårigheter i att fastställa när tiden börjar löpa berättar att de har som mål att handläggarna ska öppna och granska inkomna ärendens handlingar inom tre veckor för att vid behov skicka föreläggande om komplettering. *"Vi startar inte tioveckorsklockan förrän ärendet är komplett"*, säger de och berättar att de har en tydlig process för komplettering av ärenden. De berättar att det kan bli flera rundor av kompletteringar och har gjort en tolkning av lagstiftningen som innebär att de första tre veckorna *"börjar om"* varje gång en komplettering inkommer. En sådan tolkning öppnar således för möjligheten att förelägga om kompletteringar flera gånger - utan att handläggningstiden börjar löpa.

Tolv kommuner uppger att det kan vara svårt att avgöra när handläggningstiden börjar löpa. Några beskriver att de tycker att det är svårt att fastställa när tiden börjar löpa när ärenden inkommer på helgdagar. I de fallen är de osäkra kring hur de ska tillämpa reglerna.

Ett par kommuner berättar att det framför allt är svårt att förklara för de sökande när tiden börjar löpa.

*"Det händer inte jätteofta, men just det här med tre veckor och tioveckorsdelen, den verkar folk ha svårt att skilja på. Många [sökanden] räknar tio veckor från att de skickade in ansökan och förstår inte riktigt att om kommunen begär komplettering, så gäller inte tio veckor från att ansökan kom in"*.

Utöver dessa exempel framträder svårigheter kring när tiden börjar löpa i förhållande till när kompletteringar begärs in och inkommer. Bland kommunerna som diskuterar kompletteringar som svåra återfinns även kommuner som i grunden tycker att det är enkelt att avgöra när tiden börjar löpa.

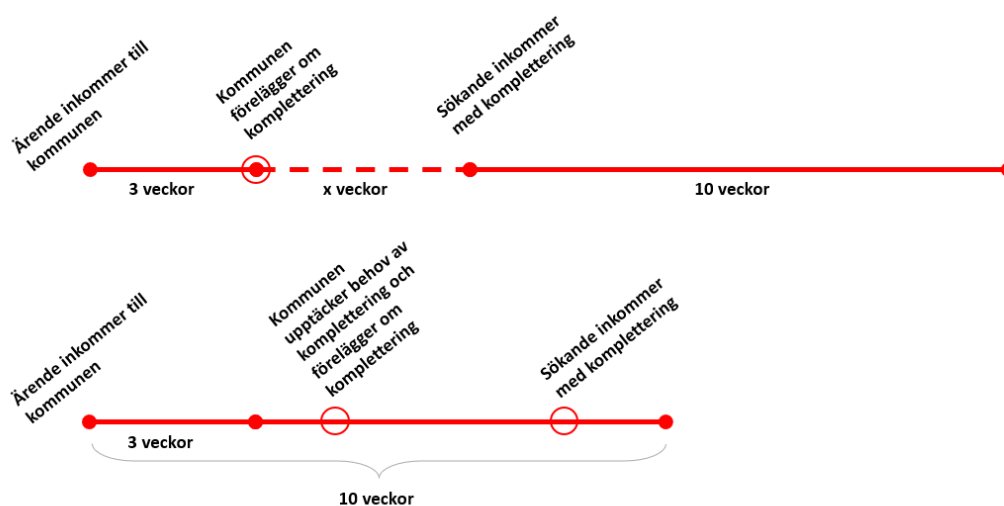
### 5.3.1 Problem kan uppstå om kommunen glömt en komplettering

En fråga som diskuterats under intervjuerna är vad som gäller om en kommun upptäcker att de glömt att begära in någon handling/förtydligande i sitt föreläggande om komplettering, eller om kommunen senare under processen, när tioveckorsfristen påbörjats, inser att ytterligare komplettering behövs för att ta ett beslut.

*”Ett annat problem som dykt upp: Man har tre veckor på sig [att begära komplettering] från att ansökan kom in. Låt säga att man missar att begära komplettering inom tre veckor, då är det ju inte tio veckor från inkommen komplettering, då blir det plötsligt väldigt komplicerat, då är ju inte ansökan komplett men man missade ett underlag inom de första tre veckorna”*

Problemet som kommunen ovan lyfter handlar alltså om att tioveckorsfristen, enligt reglerna, börjar löpa när ärendet är komplett – så länge eventuell komplettering begärts inom tre veckor. Om man inte begärt komplettering börjar tioveckorsfristen gälla den dag då ärendet inkom till kommunen, oavsett om ärendet behöver en komplettering för att ett beslut ska kunna tas. Det resulterar i att kommunen kan få kort tid på sig att handlägga ärendet från det att ärendet är kompletterat.

Det *”blir lite att om ingen begärt någon komplettering inom de tre första veckorna, så spelar det ingen roll”*, säger ytterligare en kommun. Det kan tolkas som att om kommunen glömmet att begära in en komplettering inom de tre första veckorna så upplevs reglerna kring när tiden börjar löpa, och vad som händer med tiden vid komplettering, irrelevanta samtidigt som tiden för att handlägga blir knapp.



Figur 1. Figuren illustrerar situationen som kan uppstå om kommunen missar att begära in en komplettering

Kopplat till samma problematik lyfter en annan kommun hur detta i sin tur kan leda till att sökanden medvetet är långsamma på att lämna in komplettering och på så vis mer medvetet kan få sin avgift reducerad genom att fördröja den redan fördröjda processen.

### 5.3.2 Utmaningar i tillämpningen av reglerna om när tiden börjar gälla kopplat till komplettering på sökandes initiativ

Om sökanden inkommer med kompletteringar i ärenden på eget initiativ börjar tioveckorsfristen gälla från dagen då kompletteringen inkommer till kommunen. Elva av de intervjuade kommunerna lyfter att kompletteringar på den sökandes initiativ är komplicerat och ställer till problem för hur de ska tänka kring tidsfristen.

Ett par kommuner berättar att det ibland uppstår oklarheter kring om en komplettering inkommit på eget initiativ eller om det skett på kommunens begäran. Ett exempel som lyfts handlar om när ärenden varit ute på grannhörande. Inkomna synpunkter från grannar kan föranleda att ändringar och eller



kompletteringar av ärendet görs, men kommunen menar att det inte alltid är lätt att avgöra om kompletteringen är gjord på den sökandes initiativ eller på kommunens begäran. Kommunen berättar att de i kommunikationen med sökanden kan råda till en ändring utan att ta ett formellt beslut om att en ändring är nödvändig. Då blir det otydligt på vems initiativ ändringen faktiskt gjordes, och i sin tur otydligt om tidsfristen ska nollställas. Den andra kommunen resonerar liknande gällande sökandes initiativ, men utifrån en vilja att bevilja ärendena. Det handlar således om service och en drivkraft från kommunens håll att bevilja sökandens ärenden, men att de själva kan straffas för det om det leder till en mer tidskrävande process utan att tiden nollställs.

*"Vad innefattas i vad vi kan kräva som komplettering för att de ska räknas som vårt initiativ, och när blir det den sökandes initiativ? Till exempel brister i tillgängligheten, det är väl egentligen skäl för avslag, men vi är "snälla" och låter dem revidera i stället. Är det då på deras eller vårt initiativ?"*

Bland de andra kommunerna som ser problem med formuleringen av reglerna kring sökandes egna initiativ, uttrycks att kompletteringarna kan innehålla stora ändringar och bearbetningar av ansökan, som i stort sett innebär en helt ny ansökan: *"Men när sökande då kommer in med kompletteringen har de gjort en kovändning och söker egentligen något helt annat"*. Det leder till särskilt stora utmaningar om kompletteringen formellt är gjord på kommunens begäran och kommunen inte har rätt att nollställa tiden, eftersom det upplevs som ett nytt ärende att handlägga. Det pekar mot ett behov av att kompletteringar, oavsett om de är på kommunens begäran eller den sökandes egna initiativ, som resulterar i "nya" ärenden ska vara en grund för att nollställa tiden.

En av kommunerna som intervjuats berättar att de inte längre nollställer tiden när kompletteringar inkommer på sökandes eget bevåg, eftersom kommunen i sina undersökningar om kundnöjdhet fått mycket kritik från sökanden som upplever att de allt för lättvindigt *"startar om tiden varje gång vi skickar in en ny handling"* och anser att tiden nollställs *"(...) bara för att få bra handläggningstider"*. I stället berättar kommunen att de förlänger ärendena om det behovet uppstår.

Ytterligare ett par kommuner lyfter tvetydigheter som uppstår om tidsfristen när sökanden begär en paus i handläggningen för att de själva vill tänka igenom något kopplat till ärendet. Reglerna möjliggör idag inte för att tillfälligt pausa processen, vare sig på den sökandes eller kommunens initiativ.

## 5.4 REGLERNA OM FÖRLÄNGNING AV TIDSFRISTEN TILLÄMPAS OLIKA I OLIKA KOMMUNER

I ärenden om lov och förhandsbesked är det möjligt att förlänga handläggningstiden med tio veckor enligt 9 kap. 27 § PBL. I anmälningsärenden kan tiden förlängas med fyra veckor enligt 9 kap. 45 § PBL. Tidsfristen får förlängas om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet. En förlängning kan exempelvis bli aktuell när nämnden gett sökande anstånd med att komma in med ytterligare underlag och underlaget inte kommit in vid den tidpunkt som nämnden bestämt. En förlängning kan också bli aktuell om tidpunkten för att komma in med underlaget infaller efter den ursprungliga tidsfristen. Förlängning kan också aktualiseras för att nämnden ska kunna beakta remissvar från instanser som inte tillhör den kommunala förvaltningen, utföra en inventering av kulturvärden eller göra ett platsbesök som inte kan genomföras på grund av svåra väderförhållanden. Förlängningen kan enbart göras en gång, med 10 respektive 4 veckor<sup>3</sup>.

### 5.4.1 Otydliga regler leder till olika tillämpning

Närmare hälften av kommunerna uttrycker att reglerna kring vilka grunder som är giltiga skäl till förlängning är svårtolkade. *"Det är fluffigt och godtyckligt"* menar en kommun och syftar särskilt på

<sup>3</sup> "Tidsfrist för handläggning" (2022) <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/handlaggning/tidsfrister-for-handlaggning/>

formuleringen "handläggningen i ärende" och "utredningen i ärende". Eftersom formuleringarna är svårtolkade använder inte kommunen förlängningsmöjligheten särskilt ofta. Andra kommuner uttrycker i motsats att reglerna, på grund av att de är otydliga, kan tolkas till kommunernas fördel och användas när behov av längre handläggningstid uppstår. En kommun menar exempelvis att "utredningen i ärendet" borde kunna inrymma mycket, och berättar att ärenden där beslut ska tas i nämnden ofta förlängs.

*"Vi har tolkat denna [möjligheten till förlängning] ganska brett och använder den ganska ofta. (...) Vi har inte fått det prövat. Det [reglerna kring förlängning] skulle kunna förtydligas men vi vill absolut inte att det skulle innebära en inskränkning."*

Det råder olika uppfattning om huruvida att ett ärende ska beslutas i nämnd är en giltig grund till förlängning. En kommun berättar att de tidigare förlängt nämndärenden men att de efter en prövning förstått att det inte är en giltig grund. Flera kommuner är osäkra på vad som gäller, men använder ändå nämndärenden som grund till att förlänga tidsfristen.

Det finns också de kommuner som tycker att processen av att förlänga tidsfristen blir en "ytterligare arbetsuppgift" och ytterligare ett beslut som ska motiveras, vilket tar tid från handläggningen. En förlängning skulle visserligen innebära mer tid för handläggning i det specifika ärenden, men kommunernas resonemang bör ses ur ett större perspektiv i relation till andra pågående handläggningsärenden samt handläggarens arbetsbelastning i stort.

Sammantaget är det möjligheten till förlängning, och vad som kan inrymmas inom utredningen respektive handläggningen i ärendet, som kommunerna har störst svårigheter med att tillämpa. Det är tydligt att kommunerna tolkar reglerna olika, vilket också leder till att möjligheten används på olika sätt i kommunerna. Frågan om förlängning av tidsfristen diskuteras ytterligare i kapitel 7.1

## 6 SYSTEMETS EFFEKTER: INCITAMENT OCH VIDTAGNA ÅTGÄRDER

I detta kapitel beskrivs de effekter som systemet upplevs ha medfört i den kommunala organisationen. Kapitlet inleds med en redogörelse för huruvida systemets införande har skapat incitament till att följa gällande tidsfrister för lov och förhandsbesked respektive anmälan. Vidare redogörs för hur kommunerna upplever den ekonomiska effekten av systemet. Slutligen beskrivs vilka åtgärder som kommunerna har vidtagit inom organisationen till följd av systemets införande.

### 6.1 INCITAMENT OCH AVIGFTREDUKTIONENS EKONOMISKA KÄNNBARHET

#### 6.1.1 De flesta kommuner ser att systemets införande har gett incitament till att följa tidsfristerna

Alla intervjuade kommuner har fått svara på huruvida systemet med avgiftsreduktion upplevs ha gett incitament till att följa gällande tidsfrister. Knappt två tredjedelar av de intervjuade kommunerna anser att systemets införande har skapat incitament. I denna grupp är kommunerna med färre än 25 000 invånare underrepresenterade. De flesta kommuner som anser att systemets införande har skapat incitament har också vidtagit någon form av åtgärder, exempelvis nya rutiner. Detta behandlas mer utförligt i avsnitt 6.2.

Några av de kommuner som anser att systemet gett ökade incitament menar samtidigt att systemets införande har gett negativa konsekvenser i form av exempelvis försämrade kommunikation med sökande eller på kvaliteten på handläggningen. Detta utvecklas vidare i kapitel 7.

Knappt en tredjedel av de kommuner som intervjuats är relativt "neutrala" i sin inställning till huruvida systemet har skapat incitament. Några av dessa kommuner berättar att de redan innan systemet infördes hade tydliga mål om handläggningstider, varför systemets införande inte påverkat dem nämnvärt. Alla de kommuner som är "neutralt" inställda menar att det i nuläget går bra för dem att hålla sig inom tidsfristerna. En kommun hade dock stora problem under perioden 2019 – 2022. Denna kommun menar att *"man vill ju klara tio veckor (...) men missar vi så missar vi"*. Kommunen ser inte att systemets införande gett några större effekter på verksamheten. Däremot berättar intervjupersonen att bygglovsnämnden har blivit *"mer intresserad av hur det går"* sedan systemet infördes. Detta har dock inte resulterat i några särskilda vidtagna åtgärder.

Fem av de intervjuade kommunerna anser inte att systemets införande har gett incitament till att följa tidsfristerna. I denna grupp ingår fyra kommuner med färre än 25 000 invånare, samt en större kommun som tillhör Storgöteborg. Dessa kommuner berättar att anledningen till att de inte klarar att följa gällande tidsfrister framför allt är brist på personella resurser. En av kommunerna säger att: *"det blir inte en större morot för att lagstiftningen kom, resurserna är det dom är"*. En annan kommun uttrycker att:

*"för oss är det svårt att påverka, under en del av året [vår och sommar] hinner vi inte, och det skulle behöva vara väldigt kraftiga ekonomiska skäl för att vi skulle anställa fler. När vi börjar tappa åttahundratusen om året, då kanske man skulle prata om att anställa någon"*.

En kommun lyfter att systemet enbart har resulterat i en ökad stress och administrativ börda, och att "straffavgifter" inte gör någon skillnad. Problemet, menar kommunen, ligger snarare på samhällsnivå. Det finns helt enkelt inte personal med rätt kompetens att få tag på. Den större kommunen anser att systemet inte hjälper till att lösa problemet med personalbrist och berättar att:

*”avgiftsreduktionen spelar ingen större roll (...) det blir kontraproduktivt, det leder till att kommunen förlorar pengar som i sin tur gör att de kan ha färre anställda, vilket i sin tur gör att de förlorar ännu mer pengar”.*

### **6.1.2 Splittrad bild av avgiftsreduktionens ekonomiska kännbarhet**

Frågan om huruvida systemet med avgiftsreduktion har gett incitament till att följa tidsfristerna är nära sammankopplad med avgiftsreduktionens ekonomiska kännbarhet. Även när det gäller denna fråga ser kommunernas svar olika ut. Merparten av kommunerna anser att avgiftsreduktionen är tillräckligt ekonomiskt kännbar. Samtidigt är det bara ett fåtal av dessa kommuner som menar att den varit såpass kännbar att det finns en tydlig koppling mellan många ärenden med avgiftsreduktion och vidtagna åtgärder i form av utökad personalstyrka.

En kommun berättar att avgiftsreduktionen har fyllt en viktig funktion för att politiken skulle få upp ögonen för behovet av mer personella resurser. För denna kommun har systemets införande *”... lett fram till att politiken kunnat få svart på vitt att de behöver anställa fler handläggare”.*

En annan kommun anser också att avgiftsreduktionen absolut är kännbar. Däremot ser denna kommun att utfallet snarare blir negativt *”... eftersom den [avgiftsreduktionen] kan resultera i att man inte har några handläggare kvar”.*

Några kommuner menar att avgiftsreduktionens ekonomiska kännbarhet är för låg för att det skulle motivera exempelvis en ny tjänst. En kommun berättar att:

*”Även fast vi missade mycket [hade många ärenden där avgiften reducerades] under 2020-2021 så motsvarade det ändå inte en [till] tjänst. Det är synd, med tanke på hur det var när jag var själv. Den ekonomiska förlusten var inte tillräcklig hävstång”.*

Sammanfattningsvis ligger det kanske i sakens natur att de flesta kommuner som intervjuats anser att den ekonomiska kännbarheten är tillräcklig. Samtidigt kan också sägas att om vad som är ”tillräckligt” ska bedömas utifrån vilka åtgärder som faktiskt vidtagits, särskilt när det kommer till utökad bemanning, så är bilden inte lika tydlig.

## **6.2 VIDTAGNA ÅTGÄRDER**

Bland de kommuner som menar att systemet skapat incitament har de flesta vidtagit någon form av åtgärder, antingen genom ökad bemanning eller genom införande av nya rutiner eller arbetssätt. Det finns dock vissa kommuner som inte vidtagit åtgärder, men som ändå menar att systemet skapat incitament. För några av dessa kommuner har systemets införande framför allt lett till att frågan om tidsfristerna har uppmärksamats i högre utsträckning. Systemet med avgiftsreduktion har blivit något av en *”mental morot”*, men har inte lett till faktiska förändringar. För andra av dessa kommuner har åtgärder inte behövt vidtas eftersom de klarar att hålla sig inom tidsfristerna i de allra flesta fall.

Intressant i sammanhanget är att även det omvända förhållandet förekommer. Ett par kommuner menar att systemet inte gett incitament men har ändå vidtagit åtgärder till följd av systemets införande. Den ena kommunen har utökad bemanningen och den andra har förändrat arbetssättet och skapat nya rutiner.

Nedan beskrivs i mer detalj vilka effekter systemet har gett i de intervjuade kommunerna med fokus på införandet av nya rutiner och arbetssätt och behovet av bemanning.

### **6.2.1 Nya rutiner och arbetssätt har införts i majoriteten av kommunerna**

Nästan två tredjedelar av de intervjuade kommunerna beskriver att de infört nya rutiner och arbetssätt till följd av systemets införande. Omfattningen på förändringarna, liksom vilka åtgärder som vidtagits, skiljer sig dock åt mellan kommunerna. Vissa kommuner har gjort mer genomgripande förändringar,

medan andra har gjort mindre justeringar. Bland de kommuner som gjort förändringar finns alla storstadskommunerna representerade och nästan alla kommuner i storstadsområdena.

Den vanligaste förändringen är hur ärenden fördelas till handläggarna. Här finns exempel på kommuner som infört gemensam granskning av ärenden innan de fördelas på handläggare, för att på så vis säkerställa att föreläggande om komplettering hinns med inom de tre första veckorna. En kommun beskriver det på följande vis:

*"I och med att vi granskar varje vecka, så finns det ändå tid när ärendet har tilldelats en handläggare att förelägga om eventuella ytterligare kompletteringar. Innan systemet infördes tilldelades ärenden direkt till handläggarna, så fick respektive handläggare göra en egen granskning. Vi har byggt upp en helt ny rutin för hur vi fördelar och granskar ärenden som inte fanns innan."*

Ett annat exempel på vidtagna åtgärder är en omstrukturering av resurser på så vis att en ordinarie bygglovshandläggare nu arbetar med samordning på 50 procent av arbetstiden. Ytterligare ett exempel är en tydlig uppdelning mellan bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer. I en kommun arbetade bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer tidigare gemensamt i samma ärenden för att kunna *"följa ärendet hela vägen"*. Nu fokuserar respektive roll i stället renodlat på lov- respektive inspektörsärenden för att kunna *"prioritera de ärenden där avgiftsreduktionen riskerar att påverka"*.

Det är flera kommuner som börjat arbeta med ärendebevakning på ett mer aktivt och tydligt sätt och som har utvecklat sina system för att mer noggrant kunna följa upp ärendena. En kommun berättar att de använder visuell styrning som tydliggör ärendenas status och som tydligt illustrerar när ett ärendes tidsfrist är på väg att löpa ut. Kommunen berättar också att de fått hjälp av en delvis automatiserad process, vilket blivit en framgång.

Ett par kommuner hade redan gjort större förändringar av sitt arbetssätt *innan* systemet infördes för att i högre grad klara tidsfristerna. En kommun ändrade sina rutiner redan 2017 och införde då att bygglovsadministratörerna *"gör en första koll"* för att se om ärendena är kompletta och på så vis få ärendehantering i *"rullning"*. Ärendena fördelas till handläggarna först när de är kompletta. Kommunen menar att de blev motiverade redan 2011 när tidsfristerna infördes och att deras arbetssätt lett till betydligt kortare handläggningstider. Vidare beskrivs denna uppdelning som särskilt effektiv när det är mycket att göra, eftersom handläggarna fullt ut kan fokusera på handläggningen.

En tredjedel av kommunerna berättar att de inte infört några nya rutiner eller arbetssätt till följd av systemets införande. Bland dessa kommuner finns både de som idag har stor andel ärenden med avgiftsreduktion och de som varken idag eller tidigare haft problem med att följa tidsfristerna. Utifrån kommungruppsstillhörighet är det vanligast att inte ha förändrat rutiner eller arbetssätt bland kommunerna med färre än 25 000 invånare. Det finns dock också större kommuner som inte heller har vidtagit sådana åtgärder.

### **6.2.2 I ungefär hälften av kommunerna har bemanningen behövt utökas**

Ungefär hälften av de intervjuade kommunerna menar att systemets införande har påverkat behovet av bemanning. Merparten av dessa kommuner har också rekryterat ny personal för att i högre utsträckning kunna klara tidsfristerna.

Det finns också kommuner som ser behov av att utöka bemanningen, men som av olika skäl inte rekryterar mer personal. En kommun menar att *"mycket går under radarn"* genom att handläggningstiden förlängs för att det inte finns tillräckligt med resurser för att hinna med. På så vis finns alltså egentligen ett behov av utökad bemanning, men det *"döljs"* genom att det inte blir särskilt många ärenden där avgiften reduceras. En annan kommun berättar att de har ett ojämnt ärendeinflöde över året och har inte en ekonomisk möjlighet till att *"överanställa"* för att klara handläggningstiderna när det är som mest att göra.

Under intervjuerna diskuterades huruvida det varit svårt eller lätt att rekrytera den kompetens som behövts. Flera mindre kommuner belyser att det har varit svårt att rekrytera erfaren personal och att rekryteringsprocesserna ofta blir långdragna. Det finns också exempel på kommuner som haft hög personalomsättning under åren, delvis till följd av ökad stress på grund av systemet med avgiftsreduktion.

### **6.2.3 Vidtagna åtgärder har inte föranlett omfördelning av medel eller höjda nivåer på avgiften**

I regeringens proposition 2017/18:210<sup>4</sup> gällande reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan lyfts ett antal risker kopplade till bland annat systemets effekter på kommunernas utformning av taxan och nivån på avgiften. Bland annat såg Lagrådet en risk att kommunerna skulle bli tvungna att omfördela medel från andra sektorer för att finansiera ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan där avgiften reduceras, vilket de menar utgör ett ingrepp i det kommunala självstyret. Lagrådet menade även att kommunerna som ett resultat av systemet skulle kunna försäkra sig om att klara tidsfristen och undvika reduktion genom att öka bemanningen inom bygglovsverksamheten. För att täcka upp för kostnaderna som det innebär att ha fler anställda skulle det i sin tur kunna leda till höjda nivåer på avgiften<sup>5</sup>.

Under intervjuerna har kommunerna fått besvara hur stor del av bygglovsverksamheten som är avgiftsfinansierad respektive skattefinansierad. I de flesta intervjuade kommuner är bygglovsverksamheten till största del finansierad av intäkter från avgifter.

Ingen av de intervjuade kommunerna har ändrat nivåerna på avgifterna eller utformningen av bygglovstaxan till följd av systemets införande. De uppger inte heller att de har omfördelat medel från andra sektorer för att finansiera inkomstbortfall på grund av reduktion. Däremot är det många kommuner som uppger att de under perioden 2019–2022, eller inom snar framtid, har upprättat en ny PBL-taxa i enlighet med SKR:s timbaserade modell. De uppger dock att det inte är med anledning av systemet med avgiftsreduktion som förändringarna gjorts eller ska genomföras.

SKR:s timbaserade modell för PBL-taxa har ersatt en tidigare area-baserad modell. Det kan noteras att en timbaserad taxa upplevs göra komplexa och/eller mer tidskrävande ärenden mer intäktsgenererande än ärenden som är enkla att handlägga.

---

<sup>4</sup> Prop. 2017:18:201. *Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan.*

<sup>5</sup> Ibid.

## 7 SYSTEMETS KONSEKVENSER FÖR KOMMUNERNAS HANDLÄGGNING

I såväl regeringens proposition 2017/18:210<sup>6</sup> som i Boverkets rapport 2017:4 om utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner<sup>7</sup> belystes potentiella konsekvenser av systemets införande. Bland annat identifierades en risk för att en eventuell förbättring av tidsfrister skulle kunna leda till sämre kvalitet på handläggningen genom färre remisser, sämre beslutsunderlag, sämre beslut och bedömningar samt fler överklaganden. Det belystes även att systemet skulle kunna leda till en prioritering av ärenden, exempelvis att enklare ärenden prioriteras framför mer komplexa ärenden, som inte ansågs önskvärd. Vidare belystes också risken för att ärenden som inleds med en anmälan, och därav omfattas av en tidsfrist, skulle kunna komma att prioriteras på bekostnad av startbesked i ärenden som omfattas av lov, vilka inte omfattas av tidsfrister.

I detta kapitel redovisas kommunernas svar kring ovan beskrivna konsekvenser/risker. Kapitlet är uppdelat i två huvudsakliga delar. Den första delen behandlar hur prioritering av ärenden har påverkats och den andra delen om hur kvaliteten på handläggningen har påverkats.

### 7.1 HANDLÄGGNINGSTIDER OCH FÖRLÄNGNING AV TIDSFRIST

Frågan om kvaliteten på beslutsunderlag, och handläggningen generellt, hänger nära samman med frågan om huruvida tidsfristerna upplevs tillräckliga för att hinna med handläggningen. De flesta kommuner anser att tidsfristerna på 10 respektive 4 veckor i "normalfallet" är tillräckliga för att hinna med handläggningen, utan att kvaliteten påverkas negativt. Därutöver är även frågan om möjligheten till förlängning av tidsfristen relevant i sammanhanget.

#### 7.1.1 Komplexa ärenden och ärenden som beslutas i nämnd upplevs svåra att klara inom tidsfristerna

Även om de flesta kommuner anser att tidsfristerna generellt är tillräckliga menar många kommuner att tiden inte räcker när ärenden är mer komplexa. Exempelvis är det flera kommuner som lyfter att det är väldigt stor skillnad på att handlägga ett planenligt respektive ett planstridigt bygglovsärende, där det sistnämnda tar betydligt mer tid. Det finns en upplevelse av att systemet inte tar hänsyn till att ärenden har olika komplexitetsgrad. Det finns därför önskemål från flera kommuner om mer differentierade tidsfrister baserade på ärendenas komplexitet.

Förhandsbesked är en ärendetyp som flera kommuner lyfter fram som svår att hinna med inom gällande tidsfrist på tio veckor. En kommun säger att *"i min värld borde förhandsbesked ligga på 20 veckor för att vi ska hinna. Det är som en mini-detaljplan"*. Även vissa ärenden om anmälan lyfts fram av kommunerna som svåra att hinna med inom fyra veckor, framför allt när det behövs remisser. Just ärenden som kräver remiss upplever flera kommuner som svåra att handlägga inom tidsfristerna, oavsett ärendetyp. En kommun beskriver att de har haft problem med remissinstanser som inte svarar i tid, och det är *"tråkigt"* att kommunen ska få lägre intäkter på grund av detta.

Många kommuner beskriver att de har svårt att klara handläggningen inom tidsfristerna när det är ärenden som behöver tas upp i nämnd. Ärenden som ska tas i nämnd ställer särskilt till problem under sommartid, då det kan vara längre uppehåll mellan nämndsammanträdena. Denna fråga är också nära kopplad till kommunernas möjlighet att ta beslut på delegation. Frågan om kommunernas delegationsordning har inte stått i fokus under intervjuerna, men har ändå kommit upp vid ett flertal tillfällen. Det skiljer sig en del mellan kommunerna för vilka typer av ärenden som

<sup>6</sup> Prop. 2017:18:201. *Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan.*

<sup>7</sup> Boverket. (2017). *Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner.* 2017:4

tjänstepersonsorganisationen har fått delegation att fatta beslut för. Detta påverkar i sin tur möjligheten att klara handläggningen inom tidsfristerna. En av de mindre kommunerna berättar att de:

*"bara behöver gå till nämnd när det är ärenden som är helt utanför ramarna på vad som är 'normalt'. Vi meddelar nämnden vid större ärenden, men har delegation även på stora ärenden, till exempel stora industribyggnader på 20 000 kvm. Samtidigt har vi en grannkommun som inte ens har delegation på vanliga villor inom detaljplan. Så det spelar ju stor roll, om nämndsmötena ligger sällan, då är det ju kört om man har mycket ärenden som ska till nämnd".*

I en kommun har delegationsordningen utvidgats till följd av systemets införande för att i högre utsträckning klara tidsfristerna:

*"Nämndhanteringen är en väldigt utsatt eller tongivande faktor. I nämndärenden har man inte längre möjlighet att påverka. Du kan inte ta beslutet själv. Nu har vi även förhandsbesked på delegation, de flesta, vilket gör att vi inte är lika sårbara. Delegationsordningen var en väldigt viktig faktor för att lösa problemen".*

Frågan om nämndärenden är också kopplad till ärendenas komplexitet, eftersom det ofta är just de mer komplexa, stora ärendena som behöver tas i nämnden.

### **7.1.2 Möjligheten till förlängning används inte av alla kommuner**

I avsnitt 5.4 belystes att ungefär hälften av kommunerna upplever reglerna kring möjligheterna till förlängning av tidsfristen som otydliga. Vidare diskuterades att reglerna också tillämpas olika i de olika kommunerna. Den otydlighet som upplevs av många kommuner ger tydligt avtryck på hur förlängningsmöjligheten tillämpas.

En dryg tredjedel av de intervjuade kommunerna berättar att de sällan, eller i stort sett aldrig, använder möjligheten till förlängning. Av dessa är det tre kommuner som uttrycker att möjligheten sällan används eftersom reglerna upplevs otydliga, eller på grund av att de skulle behöva förlänga utifrån grunder som de inte anser är giltiga. En av de mindre kommunerna berättar att:

*"Vi har också haft ärenden där förvaltningen vill säga nej, men nämnden vill säga ja, då får vi göra en återremiss. Då försvinner ju alla pengar. Skulle det kunna vara en grund till förlängning? Vet inte det, vi har inte tolkat det som att det finns ett sådant utrymme".*

Resterande kommuner som sällan använder möjligheten till förlängning anger att det är för att det helt enkelt mycket sällan behövs. När det väl görs är det oftast för att remissvar har dröjt eller för att sökande har dröjt med att inkomma med kompletteringar. Exempelvis i situationer där det "behövs någon extra utredning", om man "väntar på remiss från någon myndighet, eller väntar på något från sökande" eller om ärendet "behöver tas upp i nämnden".

Ett par kommuner beskriver att förlängningsmöjligheten används sällan, men att när det väl görs ibland är utifrån lite "oklara grunder". En kommun anser också att möjligheten till förlängning är problematisk utifrån sökandes perspektiv, eftersom beslutet inte kan överklagas. En annan kommun berättar att förlängning används i mindre än tio procent av ärendena, oftast i ärenden om förhandsbesked, och att "det ibland finns skäl till det, utredning till exempel, men många gånger görs det utan motivering. Innan systemet infördes gjordes det inte alls".

Ungefär två tredjedelar av kommunerna använder möjligheten till förlängning ibland eller ofta. I de flesta fall är det på grund av att remissvar dröjer. Även bland dessa kommuner finns det några enstaka kommuner som själva berättar att ärenden ibland förlängs utifrån något oklara grunder. En av de mindre kommunerna berättar att det upplevs som oklart vad som är skäl till att förlänga, och att förlängning ibland görs för att "man inte har resurserna att hinna med". Flera kommuner berättar också att de förlänger när ärenden behöver tas i nämnd. En kommun berättar att när systemet infördes så



förlängde de ofta utifrån att ärendet skulle beslutas i nämnd. När kommunen sedan fick reda på att det inte var en giltig grund så har förlängningen använts mycket sällan.

Sammantaget är den bild som framträder spretig. Det finns kommuner som sällan använder möjligheten för att de inte behöver, andra för att de inte vet hur möjligheten kan användas, några som använder möjligheten ofta, men ibland utifrån grunder som kanske egentligen inte är tillåtna, och så vidare.

### 7.1.3 Många kommuner anser att fler förlängningsgrunder behövs

Utifrån intervjuerna är det tydligt att många av kommunerna ser behov av att både tydliggöra och utöka nuvarande förlängningsgrunder. Den förlängningsgrund som flest kommuner, ungefär tio, ser behov av är för ärenden där beslut behöver tas i nämnd. En kommun uttrycker att:

*”Det är ett problem att man inte får förlänga för att nämnden inte har sitt möte förrän kanske 3-4 veckor framåt. Det är ju inte en grund för förlängning, och det kostar för mycket att dra in en extra nämnd för att det ska vara ekonomiskt försvarbart, då får man reducera avgiften i stället och ta det. Den grunden saknas, tycker det är jättekonstigt att det inte finns med. Vi har sista nämnden inför sommaren i början av juni, och sen nästa möte i slutet av augusti, där tickar veckorna på.”*

Flera kommuner menar att det är ”konstigt” att inte nämndärenden utgör grund för förlängning. En kommun berättar exempelvis att det förlängningsutrymme som finns inte är det som faktiskt behövs, utan att det är just nämndärenden som skulle behöva förlängas.

Ett par mindre kommuner, med färre än 25 000 invånare, lyfter semestertiderna och särskilt sommarsemestern som en utmaning. De ser behov av att kunna förlänga under sådana perioder. I vissa av de mindre kommunerna är antalet handläggare mycket få, och det är inte möjligt att alltid ha en handläggare som arbetar under semesterperioden. Det gör att de ärenden som kommer in precis innan eller under semesterperioden i princip alltid överskrider tidsfristen.

Ett annat behov som lyfts av några kommuner är att kunna förlänga ärenden på sökandes initiativ. I vissa ärenden förekommer att sökande av olika anledningar vill pausa. Exempelvis vill de vänta med att inkomma med någon komplettering eller av annan anledning avvakta. En kommun berättar att det innebär:

*”mycket extra krångel – då ska vi egentligen skicka tillbaka ansökan och säga ’nej’, i stället för att sökande bara skulle kunna begära att den får ligga vilande. Nu gör vi det ändå ibland, men det får man ju inte säga högt...”*

Slutligen är det några kommuner som påtalar behovet av ytterligare möjligheter till förlängning om ett ärende är mycket komplext. En av storstadskommunerna berättar som exempel att det finns ärenden där ansökan är komplett, men att det kan finnas behov av att diskutera frågor med sökande och med interna remissinstanser. Det kan också vara så, berättar kommunen, att det kan finnas angränsande frågeställningar, till exempel utformningsfrågor som tar tid att lösa. Ibland är det också frågor som är politiskt känsliga där ärenden kan behöva bordläggas. Kommunen menar vidare att:

*”bygglovsavdelningens roll är lite missförstådd ibland, vi sitter som spindeln i nätet med alla kontakter därute – men det är vi som har tidsfristen på oss. Till exempel att remisser inom kommunen inte är skäl till förlängning”.*

I relation till komplexa ärenden är det också ett par kommuner som menar att det inte alltid är tillräckligt att kunna förlänga lov och förhandsbesked med 10 veckor. En kommun påtalar att vid exempelvis återremisser kan det ta mer än 20 veckor totalt sett. En annan kommun ser att det särskilt är ett problem vid förhandsbesked, och att de har ärenden som ”brinner inne” trots att de har förlängt.

Kommunen anser att det kanske inte nödvändigtvis behövs fler grunder till förlängning, men att det finns behov av att kunna förlänga tiden ytterligare vid behov.

## 7.2 KVALITET PÅ HANDLÄGGNINGEN

Frågan om huruvida systemets införande har påverkat kvaliteten på handläggningen negativt är komplicerad. Ungefär hälften av kommunerna menar att kvaliteten inte har påverkats negativt på något sätt. Någon enstaka kommun ser till och med att kvaliteten har ökat eftersom handläggarna på grund av nya rutiner arbetar mer likartat. Bland de kommuner som menar att kvaliteten inte påverkats negativt är det dock flera som understryker att detta beror på att kommunen aktivt prioriterat bibehållen kvalitet framför att följa tidsfristerna. Med andra ord låter dessa kommuner hellre ärenden överskrida tidsfristen, och därmed få reducerad avgift, än att tumma på kvaliteten. En kommun berättar exempelvis att:

*"vi tummar inte på kvaliteten. Men, om vi hade prioriterat att klara oss inom tidsfristerna hade vi riskerat att missa vissa remissinstanser, att få med dem överhuvudtaget eller att inte invänta remissvar utan gå till beslut ändå (...). Om vi hade varit mer stringenta vad gäller handläggningstiden så hade vi nog fått en stor portion återförvisat [från överprövande instans]"*.

En annan kommun beskriver att oron över kvalitetstapp är större än oron för att behöva reducera avgiften. Därför är de noggranna med kvaliteten, och tänker mer på det än på eventuell reduktion av avgiften. Ytterligare en kommun är inne på samma linje: *"det har inte påverkat kvaliteten, för att politiken accepterar att vi går över tiden. Vissa ärenden behöver bollas fram och tillbaka och kräver sina utredningar"*.

Den andra hälften av de intervjuade kommunerna ser att kvaliteten har påverkats negativt. En central fråga handlar dock om vad som läggs i begreppet "kvalitet". Det är enstaka kommuner som ser att kvaliteten på själva beslutsunderlaget blivit tydligt försämrat. De kommuner som beskriver att detta förekommit ser att försämringen främst beror på tidspress. En kommun beskriver att *"det är en stressdrivande faktor, vilket också innebär att man kan göra felaktiga tolkningar eller bedömningar, det går för snabbt..."*. En annan kommun uttrycker att: *"tidspressen påverkar vår kvalitet. Det är ingenting som sökande tjänar på, det hade varit bättre för alla om det hade blivit rätt från början"*.

I sammanhanget är det värt att nämna att ingen av de intervjuade kommunerna anser att systemets införande har lett till fler överklaganden av beslut som skulle grunda sig i ett försämrat beslutsunderlag. Däremot belyser enstaka kommuner att de märkt en ökning av antalet överklaganden av avgiften. Att avgiften oftare överklagas menar dessa kommuner kan bero på en ökad medvetenhet hos sökande. *"Man är nog mer medveten som kund idag"* beskriver en kommun. Samtidigt betonas att systemet inte är helt tydligt för sökande, särskilt för sökande som inte tidigare ansökt om lov, vilket kan leda till missförstånd gällande exempelvis vilka delar av handläggningen som är avdragsgilla eller när tidsfristen börjar löpa. Det leder i sin tur till att överklagandena ofta inte leder till bifall.

Samtidigt som systemet kan vara svårt att förstå för sökanden menar en kommun att för sökanden som tolkat systemet korrekt finns möjlighet att utnyttja det genom att medvetet fördröja handläggningen i syfte att få avgiften reducerad. Om detta är något som kommunen faktiskt har erfarit är oklart.

### 7.2.1 Föreläggande om komplettering har påverkats av systemets införande

För flera kommuner är det framför allt arbetet med att förelägga om komplettering som upplevs ha försämrats efter att systemet infördes. Bland dessa kommuner ingår bland annat de tre storstadskommunerna. En av de större kommunerna menar att de kanske inte begär en viss komplettering om det är ont om tid. *"Det är inte ovanligt att man inser att man behöver något"*

ytterligare, men att tiden inte kan 'nollställas'. Då kanske det inte är en lyx man har råd med, att begära det där som saknas". En annan av storstadskommunerna belyser en liknande problematik. Kommunen berättar att möjligheten till att begära in förtydligande eller kompletterande underlag längre fram i handläggningen, efter de första tre veckorna, begränsas på grund av tidsfristen. Detta menar kommunen i sin tur också påverkar kvaliteten negativt. En tredje storstadskommun har ett lite annorlunda ingångsvärde i frågan och beskriver att kommunen kräver in för mycket under de tre första veckorna:

*"Det finns en rädsla att missa att begära in något i första steget. Därför tar vi i från tårna för att vara säkra på att ha allting, då det inte finns möjlighet att begära in mer material senare".*

Utmaningar gällande komplettering av underlag lyfts även av mindre kommuner. En mindre kommun påpekar att systemets införande har lett till att det snabbt behöver bedömas om ärendet är komplett, vilket kan resultera i att ärenden inte går igenom tillräckligt noggrant. Det kan i sin tur leda till många vändor med kompletteringar, vilket inte är bra för kunderna, och som också kan leda till att underlaget blir bristande.

## 7.2.2 Diskussioner om arkitektonisk kvalitet kan få begränsat utrymme

Två kommuner lyfter särskilt fram att möjligheten till att diskutera, och förbättra, arkitektoniska kvaliteter i en lovansökan har försämrats i och med systemets införande. En mindre kommun menar att tidsfristen på 10 veckor är tillräcklig för att hantera "de tekniska bitarna", men att tiden inte är tillräcklig för att diskutera kvaliteten på arkitekturen. En annan kommun menar att lagstiftaren inte tagit hänsyn till att kommunen är skyldiga att bedöma god form-, färg-, och materialverkan och påverkan på stads- och landskapsbild med mera.

*"Det är inte gjort i en handvändning, men där kan det mycket väl bli att man säger, äsch, det här duger nog, och så låter man det vara... tyvärr".*

## 7.2.3 Kommunikation med sökande

Ungefär en tredjedel av de intervjuade kommunerna ser inte att kommunikationen med sökande har förändrats, varken till det bättre eller till det sämre. Ett mindre antal kommuner ser att kommunikationen med sökande har blivit bättre och tydligare. Exempelvis har informationen kring när ett ärende är komplett blivit tydligare för sökande sedan systemet infördes.

Några kommuner ser att systemets införande har gett både positiva och negativa effekter i kommunikationen med sökande. En kommun menar exempelvis att den skriftliga kommunikationen har blivit tydligare. Samtidigt har kommunikationen blivit mindre "trevlig" och kan upplevas väl byråkratisk och stolpig ibland. En annan kommun lyfter att processen har blivit mindre utdragen och att det blivit "lite tydligare vad som krävs för sökande". Det har förenklats och beslut kan tas snabbare. Nackdelen med det är dock att kvaliteten kan bli lidande, vilket inte är bra för sökande.

Ungefär tio kommuner ser att kommunikationen med sökande har blivit sämre. Dessa kommuner ser framför allt att vägledningen och rådgivningen har minskat sedan systemet infördes. Bland dessa kommuner ingår de tre storstadskommunerna. En av dessa förklarar att detta har sin grund i problematiken att avgöra när komplettering av underlag sker på "sökandens initiativ". Om kommunen vägleder "för mycket" finns risk att det tolkas som att kommunen har förelagt den sökande om att komplettera ärendet. Tidigare så kunde sökande få bra vägledning, och en ganska tydlig kommunikation kring vad som behövdes för att få ett positivt beslut på ansökan. Numera arbetar man inte så på samma sätt. Detta på grund av oron för att eventuella kompletteringar skulle tolkas som begäran från kommunen och därför inte föranleda en nollställning av handläggningstiden.

En annan storstadskommun är inne på en liknande linje. Tidigare har de varit mer generösa, och gett den sökande mer tid för kompletteringar. Nu, menar kommunen, är det inte alltid möjligt eftersom systemet *"inte tillåter det"*. På så vis menar kommunen att systemets syfte inte uppfylls när det gäller kommunikation med sökande- den delen har blivit sämre.

Det är dock inte bara storstadskommunerna som belyser att kommunikationen med sökande har påverkats negativt. En av de mindre kommunerna beskriver att de egentligen vill ge sökande möjlighet att ändra sig för att kunna få ett positivt beslut. Kommunens nämnd vill gärna att tjänstepersonerna ska ha dialog med sökande och föreslå andra lösningar, i stället för att ge avslag. Men – det riskerar att bli oklart hur det ska hanteras, eftersom det då finns risk att inte klara tidsfristen.

Några av kommunerna som ser att kommunikationen med sökande har försämrats menar att detta framför allt berör diskussioner om avgiftsreduktionens storlek. Kommunerna upplever att sökande kan ha svårt att förstå att reduktionen inte görs på hela avgiften, utan endast på den del som omfattar handläggningen.

#### **7.2.4 Arbetsbelastning och ökad administration**

Ungefär hälften av de intervjuade kommunerna vittnar om att arbetsbelastningen för handläggarna har ökat sedan systemet infördes. För de flesta av dessa kommuner handlar det framför allt om en ökad stress och press för den enskilda handläggaren. En kommun berättar exempelvis att:

*"nu är det högre belastning eftersom de måste ha fullständig koll på det administrativa runt ärendet, och på tidsfristerna. Exempelvis kan sjukfrånvaro göra att man hamnar efter vilket ökar stressen och pressen"*.

En annan kommun berättar att det finns en "skamkänsla" om tidsfristen överskrids, och att det därför blir *"en form av psykologisk påverkan på handläggaren"*.

I flera av kommunerna finns en upplevelse av att systemet innebär att det blir mer att "hålla koll på". En kommun berättar att man måste räkna på veckorna, och att stressen ökar när man ser att: *"oj, nu har jag bara två dagar kvar att begära komplettering"*.

Några kommuner berättar att själva uträkningen av hur stor del av avgiften som ska reduceras kan vara komplicerat, särskilt om det inte görs så ofta.

Den breda bilden utifrån intervjuerna är dock att systemets införande inte verkar ha lett till några omfattande skillnader när det gäller administration och/eller fler arbetsmoment. Det är just stressen, som många kommuner lyfter upp, som förefaller vara en stor nackdel med systemet utifrån ett arbetstagarperspektiv.

### **7.3 PRIORITERING AV ÄRENDEN**

Ungefär en tredjedel av de intervjuade kommunerna menar att systemets införande inte på något sätt har påverkat hur ärenden prioriteras. De flesta av dessa kommuner tar ärenden i turordning och prioriterar inte utifrån vare sig ärendetyp, komplexitet eller storlek på avgift. Bland dessa kommuner finns endast en av de tre största kommunerna representerade. I övrigt går det inte att se något särskilt samband mellan kommungruppsstillhörighet och prioritering. Bland de kommuner som berättar att prioriteringen inte påverkats ser det lite olika ut vad gäller hur väl de klarar att följa gällande tidsfrister. Ungefär hälften av dessa kommuner har inte haft några större problem, varken tidigare eller i nuläget. Den andra hälften har tidigare haft en större andel ärenden där avgiften reducerats.

Några kommuner lyfter den kommunala likställighetsprincipen som en faktor som gjort att de inte prioriterat mellan ärendena. En kommun berättar att de egentligen ser behov av att prioritera, men att likställighetsprincipen medfört att detta inte gjorts. Kommunen berättar att det exempelvis hade varit

fördelaktigt om de hade kunnat skapa en egen "kö" för planenliga lovärenden, eftersom handläggningstiderna för dessa då skulle kunna kortas ned. I nuläget:

*"hamnar de här ärendena [de planenliga] lite bakom en del andra ärenden, och drar över tiden fastän de egentligen inte hade behövt det. Vi har alltså inte gjort prioriteringar, fast vi ser att det skulle gynna oss om vi gjorde det."*

För resterande del av kommunerna, det vill säga ungefär två tredjedelar, har systemets införande lett till att prioriteringen av ärenden påverkats på ett eller annat sätt. Det är främst ärendenas storlek och komplexitet som påverkar prioriteringsordningen, vilket diskuteras mer i följande avsnitt.

### 7.3.1 Prioritering utifrån ärendets komplexitet/storlek

Knappt hälften av de intervjuade kommunerna berättar att systemets införande har påverkat prioriteringen på så vis att stora, mer komplexa ärenden prioriteras. Detta förekommer bland både större och mindre kommuner. En kommun berättar att:

*"skulle det komma många ärenden samtidigt behöver de ärenden som ska till nämnd prioriteras, storlek och komplexitet påverkar, om det är mycket remisser och grannar som ska höras så behövs mer tid".*

En annan kommun belyser att deras prioriteringsordning tydligt förändrats sedan systemet infördes. Numera får de enklare ärendena "ligga ett tag" medan de mer tidskrävande, större projekten prioriteras. Ärendena kategoriseras utifrån komplexitet och behov och prioriteras utifrån det. Tidigare var det tvärtom, då tog kommunen de enkla ärendena först. En annan kommun är inne på en liknande linje:

*"Det som händer är att de viktigaste loven blir prioriterade, till exempel industrin, där klarar vi tidsgränsen. Men en eldstad hos en privatperson kan få ligga hur länge som helst".*

### 7.3.2 Prioritering av ärenden utifrån avgiftens storlek

Merparten av kommunerna menar att avgiftens storlek inte spelar någon roll för hur de prioriterar. Omkring en tredjedel av de intervjuade kommunerna menar dock att avgiftens storlek har inverkan på prioriteringen. Hur stor betydelse det har varierar dock något. En kommun menar exempelvis att "de ärenden som ger störst intäkter prioriteras först – absolut utan tvekan". En annan kommun beskriver att när kommunen hade problem, under 2016, då togs ärenden i datumordning, men att nu, när systemet införts har man inte kunnat göra så. I stället har de blivit "tvungna att prioritera ärenden utifrån att få så lite intäktsstapp som möjligt". För andra kommuner har avgiftens storlek viss betydelse, men mer indirekt. Exempelvis kan det handla om att det finns en generell prioritering av samhällsviktiga funktioner, till exempel skolor, och att sådana ärenden också genererar störst intäkter. En kommun beskriver att:

*"Det är klart att intäkterna spelar roll, för vi måste ha en budget i balans. Men jag skulle säga att huvudskälen ändå är det andra, utifrån det allmänna perspektivet [stort allmänintresse]".*

### 7.3.3 Prioritering av olika ärendetyper

Ett fåtal kommuner berättar att systemet i viss mån har påverkat hur de prioriterar mellan olika ärendetyper. En av kommunerna berättar att enklare ärenden om anmälan prioriteras, medan en annan kommun berättar att sådana ärenden prioriteras ned till förmån för lov och förhandsbesked som ofta är mer komplexa. Två kommuner berättar att när de hade som mest att göra så prioriterades förhandsbesked ned. Detta hängde dock främst samman med att dessa gav lägre intäkter.

### 7.3.4 Prioritering av startbesked i ärenden om anmälan respektive lov

Ingen av de intervjuade kommunerna beskriver att startbesked för lovärenden har nedprioriterats till förmån för startbesked i anmälningsärenden. För vissa kommuner handlar det helt enkelt om att de inte varit i en sådan situation att det behövs. För flera andra kommuner görs ingen sådan prioritering eftersom det inte är samma roller som handlägger respektive ärendetyp. På så vis förekommer ingen "konkurrens" mellan dessa ärenden.

### 7.3.5 Prioritering av ärenden som överskridit tidsfristen med fem veckor

De flesta kommuner menar att de inte nedprioriterar ärenden som överskridit tidsfristen med fem veckor och således inte kommer inbringa någon avgift. För flera kommuner handlar det om stolthet. En kommun beskriver det som *"pinsamt om det händer"* och en annan uttrycker *"att man skäms om man är sen"*. Det nämns också att påtryckningar från kunder spelar roll för att ärenden inte ska nedprioriteras. Inte minst då det kan innebära merarbete eftersom sökande tenderar att höra av sig – *"folk är irriterade och vill ha sina lov, det skapar också arbetsuppgifter"*.

Några kommuner berättar att ärenden som gått fem veckor över tidsfristen ibland prioriteras ned, men att det inte är särskilt vanligt. En kommun säger exempelvis att:

*"... det är sällan vi behöver prioritera ner det. Det kan hända, men då hamnar inte ärendet längst bak i kön. Det kommer dock alltid vara en underliggande prioritering av ärenden där vi kan få betalt."*

Slutligen finns det också ett fåtal kommuner som berättar att fullt reducerade ärenden tydligt prioriteras ned. I en kommun fattades till och med ett politiskt beslut, när det var som högst arbetsbelastning, om att prioritera nya ärenden för att få in intäkter. En annan kommun beskriver att: *"sådana ärenden tyvärr nedprioriteras (...) det är nog så att 'man kan göra det imorgon' om något annat ärende har en tight deadline"*.

Sammantaget kan alltså sägas att systemets införande har påverkat hur ärenden prioriteras i ungefär hälften av de intervjuade kommunerna, särskilt kopplat till ärendenas komplexitet och/eller storlek på avgifterna.

## 8 AVSLUTANDE DISKUSSION

I detta kapitel diskuteras uppdragets två huvudsakliga frågeställningar; huruvida systemet har gett incitament till att följa tidsfristerna samt vilka effekter och konsekvenser systemets införande har gett. Det är viktigt att betona att det inte finns *ett* svar på dessa frågor och att alla intervjuade kommuner inte har samma uppfattning. Nedan är dock ambitionen att ge ett så nyanserat svar som möjligt på frågeställningarna.

### 8.1 HAR SYSTEMET GETT INCITAMENT TILL ATT FÖLJA GÄLLANDE TIDSFRISTER?

Merparten av de intervjuade kommunerna anser att systemet med avgiftsreduktion har skapat incitament till att följa gällande tidsfrister. De flesta har vidtagit åtgärder i form av förändrade arbetsätt och/eller genom utökad bemanning. Ingen kommun har dock behövt ändra sin taxa eller höja nivån på avgifterna till följd av systemets införande. Det är dock viktigt att belysa att fem kommuner, varav fyra med färre än 25 000 invånare, inte anser att systemet har gett incitament. Dessa kommuner anser att systemet framför allt bidrar med ökad stress och att systemet inte löser grundproblemet med brist på personella resurser. Det finns också kommuner som anser att systemet visserligen gett incitament, men samtidigt gett oönskade konsekvenser avseende exempelvis kommunikationen med sökande.

En intressant aspekt i sammanhanget är att vissa kommuner som menar att systemet skapat incitament ändå inte vidtagit några åtgärder. För vissa av dessa kommuner har det helt enkelt inte behövts eftersom man i hög grad klarar att handlägga ärenden inom gällande tidsfrister. För andra kommuner fungerar systemet mer som ett mentalt incitament. Det finns en vilja, och en press, att klara tidsfristerna. Det finns också exempel på det omvända- det vill säga kommuner som anser att systemet inte gett incitament, men som ändå berättar att de till följd av systemets införande har vidtagit åtgärder. Även bland de kommuner som inte vidtagit några särskilda åtgärder finns dock en större medvetenhet om tidsfristerna. De flesta kommuner beskriver att ärenden bevakas noga. Många har också system som meddelar när ett ärende är på väg att "gå över tiden".

De flesta kommuner anser att avgiftsreduktionens ekonomiska kännbarhet är tillräcklig. Ett fåtal kommuner ser också att perioder av stora intäktsstopp till följd av reduktion har lett till utökad bemanning. Några kommuner berättar dock det motsatta – att den ekonomiska förlusten inte varit tillräckligt stor för att utgöra ett argument gentemot den politiska ledningen för utökningar av personalstyrkan.

Frågan om incitament och ekonomisk kännbarhet bör också ställas i ljuset av att de flesta kommuner i nuläget i hög grad klarar handläggningen inom gällande tidsfrister. Många av de intervjuade kommunerna har haft problem med att klara tidsfristerna under tidigare år och covid-19-pandemin beskrivs som en starkt bidragande orsak till detta. Troligen har de åtgärder som många kommuner vidtagit bidragit till att de idag klarar tidsfristerna i högre utsträckning. Samtidigt är det viktigt att beakta marknadsläget generellt då ärendeinflödet i hög grad påverkar kommunernas förutsättningar att klara handläggningen inom gällande tidsfrister.

### 8.2 VILKA KONSEKVENSER HAR SYSTEMET GETT?

I den utvärdering som Boverket genomförde 2016 av byggnadsnämndernas tillämpning av tidsfristerna konstaterades att majoriteten av landets byggnadsnämnder då klarade att handlägga större delen av ärendena inom de angivna tidsfristerna. De byggnadsnämnder som ofta hade problem att hålla

tidsfristerna angav att orsaken främst berodde på hög arbetsbelastning och komplexa ärenden som drog ut på tiden.<sup>8</sup>

Denna bild stärks av genomförd intervjustudie. De allra flesta kommuner som intervjuats anser att tidsfristerna är tillräckliga, och fungerar väl, i "normala" fall. Exempelvis upplevs det inte som svårt att klara tidsfristerna för planenliga bygglov eller för anmälan för eldstad.

När det gäller hög arbetsbelastning har vissa kommuner anställt mer personal, till följd av systemets införande, vilket troligen bidrar till att tidsfristerna generellt sett kan hållas i högre grad. När det däremot gäller mer komplexa ärenden, såsom planstridiga bygglovsärenden, förefaller det som de vidtagna åtgärderna inte har haft någon större effekt på handläggningstiderna. Att de komplexa ärendena drar ut på tiden beror vanligen inte på att det är för få anställda handläggare, utan snarare på att ärendet "fastnar" under handläggningens gång. Det kan exempelvis bero på att remisser krävs (både interna och externa), att ärenden behöver beslutas i byggnadsnämnden, att flera rundor med kompletteringar krävs eller att ärendet helt enkelt är av sådan art att frågor behöver "vridas och vändas" på några varv. Dessa "komplexa" ärenden förefaller överskrida tidsfristen på grund av orsaker som bygglovshandläggaren, eller bygglovsenheten, upplever att de inte kan påverka.

Systemets införande har lett till ett ökat fokus på att hålla tidsfristerna i de intervjuade kommunerna. Detta har dock också till viss del medfört negativa konsekvenser för handläggningen. Den samlade bilden är att moment i handläggningen som på olika sätt riskerar att dra ut på handläggningstiden, så att tidsfristen riskerar att överskridas har påverkats på ett sätt som inte alltid är konstruktivt. Den stress och press som upplevs i många kommuner kan till exempel leda till att kommunerna "överbegär" handlingar/information från sökande under de första tre veckorna, av rädsla för att missa något. Det kan också leda till att en kommun längre fram i handläggningsprocessen undviker att begära in något extra underlag eller komplettering, som egentligen skulle behövas, för att detta riskerar medföra att handläggningen drar ut på tiden. Kommunikationen med sökande, särskilt rådgivning och dialog, har också påverkats negativt menar flera kommuner. Dels kan det vid rådgivning uppstå oklarheter kring på vems initiativ en komplettering/ändring görs. Om en "sen" komplettering görs för att den sökande har bedömt att kommunen har krävt det är det inte skäl till att "nollställa tiden", och den riskerar därmed att överskridas.

En annan typ av konsekvens är att systemets införande i merparten av de intervjuade kommunerna har lett till att ärenden prioriteras annorlunda, främst på så vis att enklare ärenden nedprioriteras till förmån för mer komplicerade ärenden. Ofta är också de mer komplicerade ärendena förenade med en större avgift, och det finns därmed en risk för större utebliven avgift om den skulle reduceras. Ett tiotal kommuner beskriver tydligt att avgiften i sig är grund för prioritering, för att minimera risken för intäktstapp. I några kommuner beskrivs att enklare ärenden "får ligga" för att de komplicerade ärendena ska hinnas med inom tidsfristen.

Den samlade bedömningen är att systemet med avgiftsreduktion kan behöva justeras i viss utsträckning för att bli mer ändamålsenligt. En fråga som i sammanhanget är viktig att fundera över är möjligheten till förlängning av tidsfristerna. Många kommuner upplever att det är oklart hur förlängningen av tidsfristen kan och får användas. Det skiljer sig också mellan kommunerna i hur stor utsträckning som förlängningsmöjligheten används. Ett tydliggörande av förlängningsgrunderna samt eventuellt utökade möjligheter till förlängning skulle potentiellt kunna mildra de negativa konsekvenser som systemet upplevs ha medfört. Ett alternativ skulle även kunna vara att fundera kring om det finns behov av en ytterligare differentiering av tidsfristerna utifrån ett ärendes komplexitet. Exempelvis skulle tidsfristen på 10 veckor för planenliga bygglov bibehållas, medan exempelvis tidsfristen för förhandsbesked förlängs.

---

<sup>8</sup> Boverket. (2017). *Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner*. 2017:4



## VI ÄR WSP

WSP är en av världens ledande rådgivare och konsultbolag inom samhällsutveckling. Med cirka 55 000 medarbetare i över 40 länder samlar vi experter inom analys och teknik, för att framtidssäkra världen.

Tillsammans med våra kunder tar vi fram innovativa lösningar för en mänsklig, trygg och välfungerande morgondag. Vi planerar, projekterar, designar och projektleder olika uppdrag inom transport och infrastruktur, fastigheter och byggnader, hållbarhet och miljö, energi och industri samt urban utveckling. Så tar vi ansvar för framtiden.

**wsp.com**

### WSP Sverige AB

121 88 Stockholm-Globen  
Besök: Arenavägen 7

T: +46 10-722 50 00  
Org nr: 556057-4880  
**wsp.com**







Boverket

Box 534, 371 23 Karlskrona  
Telefon: 0455-35 30 00  
Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)