

För kännedom till
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige

Datum
2023-09-04

Granskning av lov- och anmälningsplikt avseende byggnation på allmän plats

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Härryda kommun genomfört en granskning av lov- och anmälningsplikt avseende byggnation på allmän plats.

Granskningens syfte är att bedöma om kommunens process vid bedömningen av uppförande av mindre byggnationer på allmän platsmark är ändamålsenlig och rättssäker.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Finns det tydliga riktlinjer/rutiner för bedömning av bygglovsbefriade byggnationer på allmän platsmark?
- Följs riktlinjerna/rutinerna?
- Fattas beslut/görs bedömning av behörig person enligt delegationsordning?

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunens process vid bedömningen av uppförande av mindre byggnationer på allmän platsmark i allt väsentligt är ändamålsenlig och rättssäker.


Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Överväg att inkludera risker i internkontrollplanen kopplade till avtalsskrivning samt till avyttringar inom mark och bostad för att stärka den interna kontrollen.

Kommunens revisorer beslutade den 4 september 2023 att överlämna ovan rubricerad rapport till kommunstyrelsen för kännedom.

KOMMUNENS REVISORER


Ingegerd Helén
Ordförande


Marcus Tonell
Vice ordförande

Granskning av lov- och anmälningssplikt avseende byggnation på allmän plats

Härryda kommun

Revisionsrapport
September 2023



*Said Ashrafi, Projektledare
Casper Wessén, Projektmedarbetare*

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Härryda kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunens process vid bedömningen av uppförande av mindre byggnationer på allmän platsmark är ändamålsenlig och rättssäker.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunens process vid bedömningen av uppförande av mindre byggnationer på allmän platsmark i allt väsentligt är ändamålsenlig och rättssäker.

Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Överväg att inkludera risker i internkontrollplanen kopplade till avtalsskrivning samt till avyttringar inom mark och bostad för att stärka den interna kontrollen.



Innehållsförteckning

1.	Inledning	04
2.	Granskningsresultat	06
3	Samlad bedömning	15

1

Inledning

Inledning

Bakgrund

Det krävs oftast bygglov för att uppföra en ny byggnad eller flytta en befintlig byggnad till en ny plats. För mindre byggnader på allmän plats krävs det dock inte bygglov om vissa förutsättningar är uppfyllda. Är alla förutsättningar uppfyllda krävs varken bygglov eller anmälan. Enligt gällande reglemente ansvarar kommunstyrelsen bla för

- köp, försäljning, byte, fastighetsreglering, expropriation eller inlösen med stöd av plan- och bygglagen (2010:900), PBL, av fastighet eller fastighetsdel inom av kommunfullmäktige fastställd kostnadsram och andra riktlinjer beträffande belopp och villkor i övrigt och exploateringsavtal eller andra avtal som ingås för genomförande av detaljplan enligt lag och riktlinjer
- servitut och nyttjanderätter samt utarrendera, uthyra eller annars upplåta fastighet som tillhör kommunen inom kommunstyrelsens verksamhetsområde.

Utifrån genomförd riskanalys har revisionen funnit skäl att granska kommunstyrelsens styrning och uppföljning av hanteringen av ärenden som rör byggnation på allmän platsmark.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunens process vid bedömningen av uppförande av mindre byggnationer på allmän platsmark är ändamålsenlig och rättssäker.

Revisionsfrågor:

- Finns det tydliga riktlinjer/rutiner för bedömning av bygglovsbefriade byggnationer på allmän platsmark?
- Följs riktlinjerna/rutinerna?
- Fattas beslut/görs bedömning av behörig person enligt delegationsordning?

Revisionskriterier

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

- Plan- och bygglag (2010:900) 9 kap. 3 a §
- Plan- och bygglag (2010:900) 1 kap. 4 §
- Plan- och bygglag (2010:900) 4 kap. 5 §

Avgränsning

Granskningen omfattar endast ärenden som rör byggnationer på allmän platsmark.

Metod

Granskningen har utförts genom intervjuer med berörda tjänstepersoner och genomgång av befintlig dokumentation. Det har också gjorts stickprov på fyra genomförda ärenden under åren 2021-2023. Syftet med stickprovskontrollen har varit att både undersöka följsamheten till gällande regelverk inom området och kommuninterna styrdokument samt att undersöka hur bedömningen av bygglovsbefriades mindre byggnationer på allmän platsmark har skett.

2

Granskningsresultat

Granskningsresultat

Revisionsfråga 1: Finns det tydliga riktlinjer/rutiner för bedömning av bygglovsbefriade byggnationer på allmän platsmark?

Revisionsfråga 2: Följs riktlinjerna/rutinerna?

lakttagelser

Styrande/stödjande dokument

Kommunen har inte några dokumenterade riktlinjer/rutiner för bedömning av bygglovsbefriade byggnationer på allmän platsmark. De dokument som finns och som vi har tagit del av inom ramen för granskningen redogörs för i punktform nedan:

- *Arbetsordning markförsäljning för bostäder - Fastställd av sektorschef 2013*

Av dokumentet framgår information om hur arbetsordningen ser ut vid försäljning av mark för bostäder. Av dokumentet framgår även information om hur dokumentationen ska sparas.

- *Riktlinjer för arrenden - Antagna av kommunfullmäktige 2019-11-14 § 154*

Av kommunens riktlinjer för arrenden framgår information om utgångspunkter för upprättande av arrendeavtal i Härryda kommun, information om ansvar och delegation samt information om principer för att bestämma arrendeavgift. Arrenden inom detaljplanelagt område är möjliga endast om området inte är allmän platsmark. Behörighet att fatta beslut om arrende regleras i kommunstyrelsens delegationsordning. Arrendeavgiften ska vara marknadsmässig utifrån markens värde, avkastningsförmåga, arrendetyp samt upplåtelsens syfte och omfattning. Vid tecknandet av nya arrendeavtal ska den årliga avgiften aldrig understiga, en för kommunen administrativ kostnad, om 1 500 kr per år. Avgiften gäller under år 2019 och höjs därefter årsvis med avseende på KPI.

Granskningsresultat

lakttagelser, forts.

- *Riktlinjer för markanvisning - Antagen av kommunfullmäktige 2019-05-23 § 81*

Av kommunens riktlinjer för markanvisning framgår information om markanvisning i olika skeden (allmänna villkor för markanvisning i tidiga skeden/markanvisning i sena skeden), information om tillvägagångssätt (konkurrensförfarande/direktanvisning), information om prissättning av mark samt information om hur intresseanmälan sker. Kommunens inriktning är att markanvisning i huvudsak sker i konkurrens. Vid enstaka tillfällen kan dock markanvisning ske genom direktanvisning, exempelvis vid markbyte med kommunen, vid mindre kompletteringar eller utbyggnad av befintligt bostadsbestånd där aktören är etablerad på platsen och/eller vid beslut från kommunfullmäktige eller kommunal nämnd. Oavsett hur marken aviseras framgår av riktlinjerna att kommunen säljer till marknadsmässiga priser. Det framgår också att kommunen anlitar en extern värderare för värdebedömning av pris för de enskilda marköverlåtelseerna.

Riktlinjerna uppges vid intervjuer vara under revidering vid tidpunkten för granskningen. Revidering sker en gång per mandatperiod och nya delar gällande markanvisning uppges finnas med i ett förslag till reviderad riktlinje.

Intervjuer

Vid intervjuer uppges att kommunen varken har eller har haft några bygglovsbefriade byggnationer på allmän platsmark under de senaste åren. Kommunen uppges heller inte tillåta byggnationer på allmän platsmark då marken ska vara tillgänglig för allmänheten och därmed inte upplåtas till enskilda markägare. Om det däremot skulle finnas särskilda skäl till att någon inkommer med en förfrågan om att förvärva en liten del av exempelvis en park kan kommunen rent formellt sälja marken. För att detta ska kunna ske förklaras att det först behöver göras ändringar i detaljplanen vilket sker i enlighet med kommunens detaljplaneprocess. I dessa fall ändras marktypen från allmän platsmark till exempelvis kvartersmark och försäljning sker primärt genom anbudsförfarande. För att prissätta den mark som ska säljas sker en intern värdering utifrån marktyp. Om markens läge och ändamål medför att marken är svårvärderad tas hjälp av andra kommuner och/eller kommunens auktoriserade värderingsmän. Även i fall då det rör sig om mindre markdelar uppges att försäljning alltid sker till marknadsvärde. Vid intervjuer förklaras att försäljning av mark aldrig har skett till noll kronor, inte heller till belopp motsvarande en symbolisk summa. Någon försäljning av allmän platsmark uppges inte ha skett under de senaste åren.

Granskningsresultat

lakttagelser, forts.

Om en förfrågan avseende förvärv av mark inkommer skickas den normalt till mark- och exploateringsenhetens gemensamma brevlåda. Förfrågningarna går igenom vid måndagsmöten och fördelas där till handläggare som i första hand kollar om marken avser allmän platsmark och om marken är detaljplanelagd. Om marken inte är detaljplanelagd skickas en intern remiss till mark- och exploateringsenhetens interna funktioner såsom planenheten, VA-enheten, byggnadsenheten, trafikenheten etc. Om någon annan part nyttjar marken samtidigt, exempelvis jaktarrende, behövs ett godkännande även från denna part. Det görs alltid en liknande lämplighetsbedömning av inkommen förfrågan innan ett svar kan lämnas.

Stickprov

Vi har efterfrågat listor på alla bygglovsbefriade mindre byggnationer på allmän platsmark under åren 2021-2023. Responsen som erhållits från kommunen är att sådana ärenden inte finns i Härryda kommun, varken för de år vi efterfrågat listor eller för tidigare år. Om folk tar sig friheter och det kommer till kommunens kännedom uppges att det blir ett tillsynsärende som hanteras enligt PBL och/eller gällande detaljplan. Innan det blir ett tillsynsärende tas dock kontakt med personen/företaget som har gjort intrång och de uppmanas att ta bort byggnader (eller annat som avses) från kommunens mark. Att folk tar sig friheter samt att detta kommer till kommunens kännedom är något som uppges förekomma.

Vi har även efterfrågat en ärendelista över samtliga markupplåtelser och upplåtelser avseende privatpersoner där datum och ersättning framgår för åren 2021-2023. Av denna framgår att tre villatomter har sålts på delegation samt att en villatomt har sålts efter beslut i kommunstyrelsen under given period. Gällande de villatomter som har sålts på delegation noteras att respektive tomt har sålts via mäklare för ett av kommunen utsatt accepterat pris. Gällande den villatomt som kommunstyrelsen beslutat om har vi fått del av sammanträdesprotokoll (2021-05-27 § 208) och av detta framgår att tomten har förmedlats via Svensk Fastighetsförmedling, att köpare har utsetts i en öppen budgivning samt att köpekontrakt tecknats med den budgivare som lagt det högsta budet.

Granskningsresultat

lakttagelser, forts.

Av ärendelistan framgår även att sex arrenden har tecknats på delegation under åren 2021-2023 varav fyra avser jordbruksarrenden och två avser lägenhetsarrenden. Två jordbruksarrenden och två lägenhetsarrenden avser samma fastighet. Samtliga jordbruksarrenden överstiger den administrativa kostnaden om 1 500 kr/år som framgår av kommunens riktlinjer för arrenden. Lägenhetsarrendena uppgår dock enbart till 1 000 kr/år vilket understiger den administrativa kostnaden. Bakgrunden till att lägenhetsarrendena understiger den administrativa kostnaden uppges vara att området från början skulle nyttjas av två olika fastighetsägare som skulle dela på en arrendekostnad om 2 000 kr/år. För att dessa fastighetsägare inte skulle behöva lösa avgiften sinsemellan efter en av dem fått faktura från kommunen så beslutade ansvarig mark- och exploateringsingenjör att det skulle upprättas två arrendeavtal istället för ett och då delades den totala avgiften om 2 000 kronor upp till 1 000 kronor vardera.

Bedömning

Revisionsfråga 1: Finns det tydliga riktlinjer/rutiner för bedömning av bygglovsbefriade byggnationer på allmän platsmark?

Bedömning: Ja

- Vi grundar vår bedömning på att det finns rutiner på förvaltningsnivå som reglerar hur byggnationer på allmän platsmark ska hanteras. Rutinerna är inte politiskt beslutade.

Revisionsfråga 2: Följs riktlinjerna/rutinerna?

Bedömning: Ja.

- Vi grundar vår bedömning på att genomförda stickprovskontroller inte visar några formella avvikelser från kommuninterna rutiner.

Granskningsresultat

Revisionsfråga 3: Fattas beslut/görs bedömning av behörig person enligt delegationsordningen?

Iakttagelser

Styrande dokument

Inom ramen för denna revisionsfråga har vi fått del av kommunstyrelsens delegationsordning samt kommunstyrelsens internkontrollplaner för åren 2022 och 2023. Nedan återges de mest väsentliga iakttagelserna från dessa dokument:

- *Kommunstyrelsens delegationsordning samt förvaltningschefens vidaredelegation - Antagen av kommunstyrelsen 2023-01-12 § 15*

I delegationsordning, under avsnittet "Delegationsärenden inom sektorn för samhällsbyggnad", framgår vilka ärenden/beslut inom kategorierna "Avtal", "Mark och bostad", "Planärenden", "Trafik", "Miljö och hälsa" samt "Övrigt" som har delegerats inom sektor samhällsbyggnad. Utöver delegerade ärenden/beslut framgår information om lagrum, vem som är delegat och vidaredelegat för respektive ärende, vem som är ersättare för delegat och vidaredelegat samt om det föreligger några särskilda villkor. Det finns ett antal delegerade ärenden/beslut vilka är väsentliga för denna granskning, dessa återges i punktform nedan:

- Avtal om nyttjanderätt avseende allmän platsmark. Kommundirektör är delegat och verksamhetschef trafik är vidaredelegat. Enhetschef för trafik är ersättare för vidaredelegat.
- Avtal om nyttjanderätt med undantag av allmän platsmark, bostäder och lokaler. Max 5 år. Kommundirektör är delegat och verksamhetschef för mark och bostad är vidaredelegat. Markingenjör är ersättare för vidaredelegat.
- Arrendera eller hyra ut mark, bostäder eller exploateringslokaler för en tid om högst fem år. Kommundirektör är delegat och verksamhetschef för mark och bostad är vidaredelegat. Markingenjör är ersättare för vidaredelegat.
- Förvärva och sälja mark och rättigheter för genomförande av antagen detaljplan till ett värde av högst 15 pbb. Kommundirektör är delegat och markingenjör är vidaredelegat. Verksamhetschef för mark och bostad är ersättare för vidaredelegat.

Granskningsresultat

lakttagelser, forts.

- Överlåta eller upplåta mark till näringsidkare i anslutning till tidigare förvärvad fastighet inom område detaljplanelagt för industriändamål < 60 pbb. Kommundirektör är delegat och verksamhetschef för mark och bostad är vidaredelegat. Sektorschef för samhällsbyggnad är ersättare för vidaredelegat.
 - Överlåta och upplåta mark samt fastställa priset vid försäljning av tomter för villa eller egnahemsbebyggelse inom detaljplanerat område till enskilda och företag upp till 100 pbb vid varje tillfälle, under förutsättning att överlåtelsen ej är av principiell beskaffenhet och att förlust ej uppstår. Kommundirektör är delegat och verksamhetschef för mark och bostad är vidaredelegat. Sektorschef för samhällsbyggnad är ersättare för vidaredelegat.
 - Ansöka om lantmäteriförrättning, vara kommunens ombud i sådan förrättning och underteckna överenskommelse i anslutning därtill. Kommundirektör är delegat och markingenjör är vidaredelegat. Verksamhetschef för mark och bostad är ersättare för vidaredelegat.
- *Kommunstyrelsens plan för intern kontroll 2022 - Antagen av kommunstyrelsen 2022-01-13 § 18*
 - *Kommunstyrelsens plan för intern kontroll 2023 - Antagen av kommunstyrelsen 2023-01-12 § 19*

Av kommunstyrelsens planer för intern kontroll åren 2022 och 2023 framgår vilka risker som har identifierats för respektive verksamhetsår. Vi noterar att risker kopplade till avyttringar inom mark och bostad saknas. Likaså saknas risker kopplade avtalsskrivning och liknande.

Intervjuer

Vid intervjuer uppges att avtalsskrivning regleras i kommunstyrelsens delegationsordning. Vidare uppges att beslut som har fattats på delegation alltid delges kommunstyrelsen. Samtliga av de villatomter som har sålts på delegation och som har stickprovsgranskats i denna granskning har delgetts kommunstyrelsen vid sammanträdet 2021-10-21 § 385.

Om kommunstyrelsen exempelvis fattar beslut att genomföra en försäljning uppges det framgå av sammanträdesprotokollet vem som får underteckna avtalet för kommunens räkning.

Granskningsresultat

lakttagelser, forts.

Stickprov

Av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll avseende den villatomt som nämnts under tidigare revisionsfrågor och som kommunstyrelsen beslutade att sälja 2021-05-27 § 208 framgår att uppdrag lämnades till samhällsbyggnadschef och verksamhetschef för mark och exploatering att underteckna köpekontraktet och övriga till försäljningen tillhörande handlingar. Vi har tagit del av köpekontraktet och noterar att det har undertecknats av administrativ chef för sektor samhällsbyggnad samt verksamhetschef för mark och exploatering. Administrativ chef för sektor samhällsbyggnad var vid tidpunkten för undertecknandet även tillförordnad samhällsbyggnadschef.

Gällande de villatomter som sålts på delegation har vi genom köpekontrakt verifierat att delegat överensstämmer med delegationsordningen. Samtliga köpekontrakt undertecknades av tillförordnad mark- och exploateringschef mot bakgrund av nedan delegerat beslut/ärende i delegationsordningen:

- Överlåta och upplåta mark samt fastställa priset vid försäljning av tomter för villa eller egnahemsbebyggelse inom detaljplanerat område till enskilda och företag upp till 100 pbb vid varje tillfälle, under förutsättning att överlåtelsen ej är av principiell beskaffenhet och att förlust ej uppstår.

Verksamhetschef för mark och bostad tillika mark- och exploateringschef är vidaredelegat för ovan beslut/ärende.

Granskningsresultat

Bedömning

Revisionsfråga 3: Fattas beslut/görs bedömning av behörig person enligt delegationsordningen?

Bedömning: Ja.

- Vi grundar vår bedömning på att delegationsordningen reglerar vilka beslut som får fattas på delegation. Om kommunstyrelsen fattar beslut att genomföra en försäljning framgår av sammanträdesprotokollet vem som får underteckna avtalet för kommunens räkning.
- Under åren 2021-2023 noteras att kommunstyrelsen vid ett tillfälle beslutat att sälja en villatomt till privatpersoner. De funktioner som kommunstyrelsen uppdrog skulle underteckna köpekontraktet har undertecknat köpekontraktet.
- Under samma period noterar vi att försäljningar av tre villatomter till privatpersoner har skett på delegation. De funktioner som fick underteckna respektive köpekontrakt enligt delegationsordningen har undertecknat köpekontrakten.
- Vi noterar dock att kommunstyrelsens internkontrollplaner för åren 2022 och 2023 saknar både risker kopplat till avyttringar inom mark och bostad samt risker kopplat till avtalsskrivning och liknande.

3

Samlad
bedömning

Samlad bedömning och sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunens process vid bedömningen av uppförande av mindre byggnationer på allmän platsmark i allt väsentligt är ändamålsenlig och rättssäker. Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga.

1. Finns det tydliga riktlinjer/rutiner för bedömning av bygglovsbefriade byggnationer på allmän platsmark?

Ja

Det finns rutiner på förvaltningsnivå som reglerar hur byggnationer på allmän platsmark ska hanteras.



2. Följs riktlinjerna/rutinerna?

Ja

Genomförda stickprovskontroller visar inte några formella avvikelser från kommuninterna rutiner.



3. Fattas beslut/görs bedömning av behörig person enligt delegationsordningen?

Ja

Kommunstyrelsen delegationsordning reglerar vilka beslut som får fattas på delegation. Om kommunstyrelsen fattar beslut att genomföra en försäljning framgår av sammanträdesprotokollet vem som får underteckna avtalet för kommunens räkning.

Under åren 2021-2023 noteras att kommunstyrelsen vid ett tillfälle beslutat att sälja en villatomt till privatpersoner. De funktioner som kommunstyrelsen uppdrog skulle underteckna köpekontraktet har undertecknat köpekontraktet.

Under samma period noterar vi att försäljningar av tre villatomter till privatpersoner har skett på delegation. De funktioner som fick underteckna respektive köpekontrakt enligt delegationsordningen har undertecknat köpekontrakten.



2023-09-04

Marie Lindblad

Uppdragsledare

Said Ashrafi

Projektledare