

Revisionsrapport

Granskning av bygglovs- hantering

Ekerö kommun

Fredrik Markstedt Cert.
kommunal revisor,
Jenny Nyholm
Februari 2015

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning.....	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Revisionsfråga och kontrollmål.....	2
2.3.	Metod och avgränsning	2
3.	Resultat.....	3
3.1.	Organisation och bemanning	3
3.1.1.	Ärendevolyt och komplexitet.....	3
3.2.	Rutiner för bygglovshanteringen	5
3.3.	Uppföljning av verksamheten	6

1. *Sammanfattning och revisionell bedömning*

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ekerö kommun har Kommunal Sektor inom PwC genomfört en översiktlig granskning av bygglovsprocessen inom Byggnadsnämnden. Den revisionsfråga som granskningen avser att besvara är följande:

- Är Byggnadsnämndens hantering av bygglovsprocessen effektiv och ändamålsenlig?

Efter genomförd granskning gör vi den samlade bedömningen att Byggnadsnämndens hantering av bygglovsprocessen inte i alla delar är effektiv och ändamålsenlig.

Den sammanfattande bedömningen baseras på bedömningar avseende granskningens kontrollmål, dessa redovisas nedan:

- Den skriftliga överenskommelsen mellan Ekerö Direkt och stadsarkitektkontoret ger enligt vår bedömning goda förutsättningar för att ytterligare utveckla och stärka tillgänglighet, effektivitet i handläggning och underlag för kontinuerlig uppföljning. Samtidigt bör beaktas att Ekerö Direkt infördes i januari 2015 och att en hel del arbete kvarstår med att hitta gränsdragningen mellan den information och vägledning som ska ges via Ekerö Direkt och vilka ärenden och frågor som ska gå vidare till berörda handläggare.
- Stadsarkitektkontoret har arbetat aktivt med upprättande av rutiner och mallar för att ge handläggarna än bättre förutsättningar och vägledning i handlägningsprocessen. Vi noterar särskilt att kontoret förefaller ha hittat ett effektivt och uppskattat arbetssätt i sitt utvecklingsarbete.
- Granskningen ger tydliga indikationer på att nämnden måste vidta ytterligare åtgärder för att leva upp till sitt tillsynsansvar. I nuläget finns enligt vår bedömning vare sig förutsättningarna eller tydliga strategier för att hantera såväl gamla som nya tillsynsärenden.
- Nämnden följer kontinuerligt förändring i ärendemängd och handläggningstid från komplett ansökan. Vidare genomförs årligen en kundenkät som utöver handläggningstid även berör bemötande osv. Däremot saknas enligt vår bedömning i nuläget en strukturerad och samordnad uppföljning sett ur ett tillgänglighetsperspektiv. Här bör nämnden aktivt verka för att ge tillräckliga förutsättningar för analys av de underlag och sammanställningar Ekerö Direkt framöver kommer att tillhandahålla.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Stadsarkitektkontoret under Byggnadsnämnden ansvarar för bygglovshanteringen i kommunen. Nämnden har ett antal mål kopplade till bygglovshanteringen bl.a. avseende ärendebalanser och handläggningstider. Medborgaren ska ges klara besked inom rimlig och fastställd tidsperiod. Varje år genomförs också en kundundersökning för att mäta och säkerställa kundernas nöjdhet.

Kraven på en snabb hantering av bygglov har ökat utifrån förändringar i PBL. Ärendevolymen kan variera liksom ärendenas komplexitet. Arbete pågår med att ta fram nya detaljplaner för flera områden inkl. för s.k. omvandlingsområden vilket leder till ökad efterfrågan på bygglov. Inför 2014 har en ny taxa för bygglov fastställts av fullmäktige.

Revisorerna har i sin riskanalys mot ovanstående bakgrund funnit skäl att granska bygglovshanteringen.

2.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Den övergripande revisionsfrågan är att bedöma om Byggnadsnämndens hantering av bygglovsprocessen är effektiv och ändamålsenlig.

Följande kontrollmål har formulerats:

- Stadsarkitektkontoret har en tillfredsställande organisation och bemanning som svarar upp mot ärendenas volym och komplexitet.
- Rutiner finns för bygglovshanteringen som syftar till en effektiv bygglovsprocess.
- Uppföljning sker löpande av att verksamheten lever upp till fastställda mål och lagstiftningens krav.

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom intervjuer med två tjänstemän vid stadsarkitektkontoret. Vidare har följande dokument och sammanställningar granskats; rutin/processbeskrivningar, ärendestatistik, löpande rapportering till nämnden, styrdokument, delegationsordning, resultat av 2014 års kundenkät etc.

3. Resultat

3.1. Organisation och bemanning

Miljö- och stadsbyggnad är uppdelat i Stadsarkitektkontor och Miljö- och hälsoskyddskontor med gemensam chef. Stadsarkitektkontoret arbetar på uppdrag av kommunstyrelsen och byggnadsnämnden, som också är trafiknämnd. De viktigaste uppgifterna är översiktsplanering, områdesbestämmelser, detaljplaner, förhandsbesked rörande lokaliseringsprövning/fastighetsbildning, bygglov, bostadsanpassning, trafikplanering samt mätning/kartering. På stadsarkitektkontoret kan man bland annat få hjälp med upplysningar om bygglov, marklov, bygganmälan och strandskyddsdispenser.

Stadsarkitektkontoret har för närvarande 1,5 årsarbetare för administratörstjänster, 6,4 årsarbetare för bygglov (7,4 under feb-apr) samt 1 årsarbetare för handläggning av bostadsanpassning. I samband med att Ekerö Direkt infördes i januari 2015 flyttades en administrativ tjänst över till Ekerö Direkt samt att en halvtidstjänst drogs in, dvs en förändring med 1,5 tjänst på stadsarkitektkontoret.

Syftet med Ekerö Direkt, som är en kommungemensam kundservicefunktion, är att frigöra utrymme för handläggarna ute på enheterna och därigenom förkorta handläggningstiderna. I praktiken innebär det att Ekerö Direkt besvarar alla samtal och e-post som kommer till Ekerö Direkts svarsgrupper och medarbetarna ger generell information och vägledning om regler, riktlinjer, taxor och avgifter avseende stadsarkitektkontorets frågor och ärenden enligt den information som finns aktuell på kommunens hemsida.

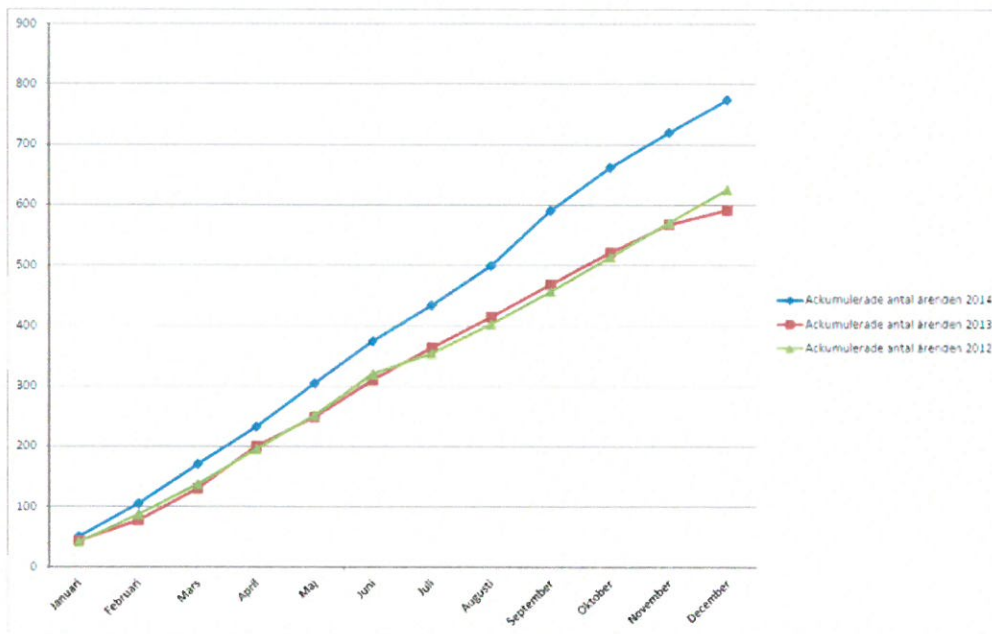
Enligt de intervjuade är upplevelsen rörande införandefasen av Ekerö Direkt än så länge uteslutande positiv. I dagsläget släpper Ekerö Direkt igenom ca 30 % av alla ärenden som kommer till dem, men succesivt blir de bättre på att svara själva. I slutändan är förhoppningen att handläggarna endast kommer besvara de frågor som kräver mer sakkunskap och har då 2 helgfria dagar på sig att återkoppla i ärendet.

3.1.1. Ärendevolym och komplexitet

Enligt de intervjuade präglas verksamheten idag av en hög belastning i och med ökad inströmning av ansökningar om bygglov/anmälningar och förhandsbesked. För att bland annat kunna meddela beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från att den fullständiga ansökningen inkommit tvingas handläggarna i nuläget prioritera bort vissa andra arbetsuppgifter. Framförallt är det tillsynsärendena som blir liggande. Alla handläggare har mellan 50 och 80 ärenden och av dessa är i snitt 30 stycken tillsynsärenden som löpande hänger kvar.

I Diagram 1 nedan framgår antalet ärenden för år 2014 jämfört år 2013 och 2012. Utifrån diagrammet framgår att antalet ärenden ökat jämfört med tidigare år.

Diagram 1 Antal inkomna ärenden per månad 2012-2014



Sett till Ekerö kommuns storlek är fler bygglovsärenden enligt de intervjuade i nuläget av större omfattning. Det i sin tur kräver mer tid, ex. skolor, sporthallar etc. Fördelningen av antalet ärenden per handläggare kan därför variera beroende på ärendenas komplexitet. Det är gruppchefen för respektive enhet som fördelar bygglovärendena åt den handläggare som anses vara mest lämplig.

Under 2011 och 2012 minskade antal ansökningar som rörde större byggnadsåtgärder. Från september 2013 vände trenden och andelen ansökningar som avsåg ansökningar om bygglov för nybyggnad av enbostadshus och andra större objekt ökade och högre nivåer av ansökningar har fortsatt under hela 2014. Ansökningar som avser nybyggnad av komplementbyggnader, om- och tillbyggnader, rivningslov och marklov utgör den klart största delen av de totala ansökningarna.

Tabell 1 Antal pågående byggärenden per december 2014

Ärendetyp	Antal
Bygglov	285
Förhandsbesked	26
Olaga byggnadsåtgärder	294
Totalt antal ärenden	605

I verksamhetsuppföljningen per augusti 2014 (BN § 176, 2014-09-24) framgår bland annat att antalet inestående ärenden rörande olaga byggnadsåtgärder ökat och att kontoret bedömer att de inte har resurser att hantera dessa ärenden om

fastställd budget ska kunna uppnås. För närvarande måste kontoret därför hålla en bygghandläggartjänst vakant. I nämndens verksamhetsplan för 2014 framgår att ett av de långsiktiga målen är att lov eller tillsynsärenden äldre än ett år ej skall finnas i systemet utan särskilda skäl. I nuläget finns inte förutsättningar enligt de intervjuade att leva upp till detta åtagande.

Vidare framgår att ärenden rörande olaga byggnadsåtgärder/tillsyn kräver stora arbetsinsatser gällande arbetstid för tjänstemän men även i viss mån för nämndens ledamöter. Enligt ansvarig chef täcker inte intäkterna i form av sanktionsavgifter den arbetsinsats som handläggningen i ärendena kräver.

Bedömning kap 3.1 Organisation och bemanning

Granskningen ger tydliga indikationer på att nämnden måste vidta ytterligare åtgärder för att leva upp till sitt tillsynsansvar. I nuläget finns enligt vår bedömning vare sig förutsättningarna eller tydliga strategier för att hantera såväl gamla som nya tillsynsärenden.

3.2. *Rutiner för bygglovshanteringen*

Stadsarkitektkontoret har en uppdelning med bygghandläggare m fl i två geografiska områden varav en i respektive grupp är ansvarig för ärendefördelning osv. Upplägget med geografisk teamindelning och nuvarande ansvarsfördelning upplevs av de intervjuade som positivt ur både ett effektivitets- och medarbetarperspektiv. De två områdesansvariga är även företagshandläggare vilket minskat sårbarheten vid sjukdom och ledigheter i förhållande till tidigare då ansvaret legat på endast en handläggare. De två gruppansvariga kontrollerar ärendebalanser och fördelar inkomna ansökningar om bygglov på respektive handläggare. De två områdesansvariga återkopplar och redovisar kontinuerligt inestående ärenden och flöde av ärenden till byggchefen. Byggchefen ser till att omprioritera och sätta in särskilda åtgärder om behov uppstår.

För att tydliggöra roll och ansvarsfördelningen mellan Ekerö Direkt och Stadsarkitektkontoret har en generell överenskommelse tagits fram som berör samtliga förvaltningar. Här framgår;

- Direktiv i direkt anslutning till införandet av Ekerö Direkt
- Arbetssätt med Ekerö Direkt
- Beskrivning av IT-system och andra informationskällor
- Kompetensutveckling
- Överenskommelse om servicenivå

Utöver den generella överenskommelsen har även enhetsspecifika tillägg tagits fram som tydliggör vilket ansvar som ligger på Ekerö Direkt att tillhandahålla generell information och vägledning avseende regler, taxor och avgifter som berör bygglovshanteringen. Specifikt rörande bygglov ansvarar Ekerö Direkt för vägledning och information om;

- Bygglov och anmälan, förhandsbesked, strandskydd etc.
- Bygglovsbefriade åtgärder
- Statusfrågor rörande inkomna ärenden

Utifrån de aktiviteter som kontoret prioriterat de senaste åren framgår att det varit ett stort fokus på arbetet med riktlinjer, rutiner och mallar för olika specifika områden. De intervjuade upplever vidare att de hittat en bra struktur och arbetsordning för att säkerställa att nya rutiner och mallar upprättas men framförallt verkat för att öka tillgängligheten och kännedomen om de vägledningar och stöd-dokument som tas fram.

Inför utomhussäsongen 2015 arbetar kontoret för tillfället aktivt med att tydliggöra rutiner och upprätta mallar för hantering av murar och staket samt pool-ärenden.

Bedömning kap 3.2 Rutiner för att hantera bygglovshanteringen

Den skriftliga överenskommelsen mellan Ekerö Direkt och stadsarkitektkontoret ger enligt vår bedömning goda förutsättningar för att ytterligare utveckla och stärka tillgänglighet, effektivitet i handläggning och ge underlag för kontinuerlig uppföljning. Samtidigt bör beaktas att Ekerö Direkt infördes i januari 2015 och att en hel del arbete kvarstår med att hitta gränsdragningen mellan den information och vägledning som ska ges via Ekerö Direkt och vilka ärenden och frågor som ska gå vidare till berörda handläggare.

Stadsarkitektkontoret arbetat aktivt med att upprätta rutiner och mallar för att ge handläggarna ännu bättre förutsättningar och vägledning i handläggningsprocessen. Vi noterar särskilt att kontoret förefaller ha hittat ett effektivt och uppskattat arbetssätt i sitt utvecklingsarbete.

3.3. Uppföljning av verksamheten

Via nämndens verksamhetsplan för år 2014 framgår att uppföljning ska genomföras inom följande specifika områden;

- Planenliga bygglov (handläggas inom 5 veckor från kompletta handlingar)
- Beslut om bygglov och strandskyddsdispenser (handläggas inom 10 veckor från kompletta handlingar)
- Beslut om förhandsbesked (inom 10 veckor från kompletta handlingar)
- Ärenden om olaga byggnadsåtgärder och ovårdade tomter (handläggas inom 12 månader)
- Ärenden om bostadsanpassning beställning av åtgärder (handläggas inom två veckor från komplett ansökan)

Via nämndens verksamhetsuppföljning framgår att verksamheten har svårt att leva upp till målsättningarna för bostadsanpassning och som tidigare nämnts ärenden

om olaga byggnadsåtgärder och ovårdade tomter. Enligt Plan- och bygglagen (PBL) 9. Kap 27 § ska Byggnadsnämnden handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt och meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kom in till nämnden. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får tiden förlängas en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna. Sökanden ska informeras om förlängningen och skälen bakom innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut. Av kontorets egna uppföljningar framgår att de klarar av att leva upp till ovan nämnda krav.

Via kommunens tjänstegaranti framgår vidare att inkomna ansökningar om bygglov ska diarieförs ankomstdagen och i samband med registrering ska även en skriftlig bekräftelse skickas till sökanden med information om handläggare och besöks- och telefontider. Bekräftelsen ska vara sökanden tillhanda inom tre arbetsdagar.

Nämndens andra tjänstegaranti är att näringsidkare ska ges hög prioritet, sakkunnig vägledning och skyndsamt handläggning i processer som rör etablering och byggande. Stadsarkitektkontoret har sedan ett par år tillbaka två bygghandläggare som arbetar direkt mot näringsidkare för att uppfylla garantin.

Alla ärenden som kommer in till Ekerö Direkt registreras och kategoriseras i ärendehanteringssystemet. I nuläget sker ingen systematisk uppföljning av tillgängligheten till bygglovshandläggarna. Målsättningen är att Ekerö Direkt framöver (månadsvis) kommer att leverera relevant statistik till enheten till stöd för kommunens kvalitetsarbete och uppföljning av verksamheten. Utifrån den första månadsrapporten från Ekerö Direkt framgår hur många ärenden som hanterats där och hur många ärenden som gått vidare till bygglovshandläggarna. Däremot har det inte varit möjligt att i det här skedet få ut uppgifter i vilken utsträckning återkoppling sker i enlighet med de direktiv och målsättningar som finns.

Utifrån resultatet från Byggnadsnämndens kundenkät för år 2014 framgår bland annat att;

- 44 % av ärendena behövt kompletteras, vilket är en minskning jämfört 2013 (55 %) och 2012 (50 %)
- 56 % av de kompletta ansökningarna fick slutligt besked inom 1-3 månader. För såväl 2013 som 2012 kunde fler ärenden hanteras inom mindre än 1 månad från komplett ansökan.
- 83 % av respondenterna ansåg att handläggningstiden var acceptabel alternativt godtagbar. Det är en minskning i kundnöjdhet jämfört med 2013 (90 %) och 2012 (95 %)

Till följd av den rådande arbetssituationen på enheten är uppföljning av ärenden en aktivitet som inte alltid hinns med eller prioriteras. Till exempel så har man ingen direkt uppföljning av tillgänglighet.

Bedömning kap 3.3 Uppföljning av verksamheten

Nämnden följer kontinuerligt förändring i ärendemängd och handläggningstid från komplett ansökan. Vidare genomförs årligen en kundenkät som utöver handläggningstid även berör bemötande osv. Däremot saknas enligt vår bedömning i nuläget en strukturerad och samordnad uppföljning sett ur ett tillgänglighetsperspektiv. Här bör nämnden aktivt verka för att ge tillräckliga förutsättningar för analys av de underlag och sammanställningar Ekerö Direkt framöver kommer att tillhandahålla.

Februari 2015

Fredrik Markstedt

Projektledare

Anders Hägg

Uppdragsledare