

Revisionsrapport

Granskning av kommunens bygglovsprocess

Danderyds kommun

Said Ashrafi
Projektledare

Simon Löwenthal
Projektmedarbetare

Oktober 2018

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	3
3.	Granskningsresultat	4
3.1.	Allmänt om bygglov.....	4
3.2.	Organisation, bemanning	4
3.2.1.	Roller och ansvarsfördelning.....	4
3.2.2.	Bemanning.....	4
3.2.3.	Ärendevolymer och komplexitet.....	5
3.3.	Rutiner för bygglovsprocessen	6
3.4.	Uppföljning av verksamheten	7
3.5.	Kompetensutveckling	8
3.6.	Kontroller och uppföljning av kundnöjdhet.....	8

1. *Sammanfattning och revisionell bedömning*

De förtroendevalda revisorerna har utifrån sin riskanalys bedömt att det är väsentligt att kommunens bygglovsprocess är tillfredsställande och har därför beslutat om att ge PwC i uppdrag att genomföra en granskning kring bygglovsverksamheten.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med berörda tjänstemän inom stadsbyggnadsförvaltningen och genom dokumentstudier som styrdokument samt annan relevant dokumentation.

Den sammanfattande bedömningen är att byggnadsnämndens hantering av bygglovsprocessen är effektiv och ändamålsenlig. Bedömningen baseras på nedanstående iakttagelser avseende granskningens kontrollfråga.

Utifrån erhållen information kan vi konstatera att lagstiftningens intentioner kring handläggningstider uppnås. I ett fåtal fall har beslut dragit ut på tiden i väntan på nämndbeslut över sommarmånaderna. Avdelningens bemanning svarar därmed upp väl på lagens krav på handläggningstider. Mot bakgrund av erhållen information bedömer vi att byggnadsnämnden har en tillfredsställande organisation och bemanning som svarar upp mot ärendenas volym och komplexitet.

Mot bakgrund av att avdelningen har väl inarbetade och dokumenterade rutiner samt uppfyller lagstiftningens krav kring handläggningstider bedömer vi att byggnadsnämnden har rutiner för bygglovshanteringen som syftar till en effektiv bygglovsprocess.

Uppföljningar i nämnd genomförs i samband med kvartalsrapporter, delårsrapport och årsredovisning. Dessa görs med avsikt på såväl ekonomin som att handläggningen av bygglov lever upp till lagens krav. Avseende nämndens mål kan vi konstatera att samtliga mätbara mål utom ett uppfylls för perioden. Nämndens mål ställer högre krav än plan- och bygglagen varför lagens krav överträffas trots att ett mål inte är uppfyllt. Mot bakgrund av det bedömer vi att nämnden löpande följer upp att verksamheten lever upp till fastställda mål och lagstiftningens krav.

Vår bedömning är att medarbetare vid byggavdelningen ges god möjlighet till kontinuerlig och ändamålsenlig kompetensutveckling inom ramen för sitt arbete. Därmed bedömer vi att kontrollfrågan är uppfylld.

Kommunens NKI-undersökning ger indikationer på att majoriteten av de tillfrågade är nöjda med bygglovsavdelningens bemötande och service. Däremot är kommunens resultat något lägre än tidigare år och kommunen hamnar på plats 14 av samtliga kommuner där SBA genomfört undersökningen. Detta indikerar att det finns ytterligare potential till bättre betygsindex i kommande undersökningar. Vi bedömer att kontrollfrågan är uppfylld.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen sker vid beslut om detaljplaner, bygglov eller annan tillståndsprövning. Bygglovshanteringen och kommunens roll styrs och regleras i plan- och bygglagen (PBL). Bra service till bygglovssökande är viktigt för kommunen och för utvecklingen av verksamheten. Kraven på en snabb hantering av bygglov har ökat utifrån förändringar i PBL.

Byggnadsnämnden fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och har det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten enligt plan- och bygglagen, PBL. Nämnden fullgör också de övriga uppgifter som enligt lag ska fullgöras av den kommunala nämnden inom plan- och byggväsendet till exempel biträda kommunstyrelsen i översiktplanarbetet, svara för upprättande av fastighetsplaner samt förslag till detaljplaner enligt kommunstyrelsens uppdrag och anvisningar mm.

I Danderyds kommun pågår både stora och små planprojekt men även större utvecklingsprojekt. En bygglovsprocess innehåller många moment som måste skötas på ett effektivt och rättssäkert sätt. Komplexa ärenden och hög arbetsbelastning är vardag för många som arbetar med bygglovsprocesser.

Mot bakgrund av detta har revisorerna i sin riskanalys bedömt att det är väsentligt att kommunens bygglovsprocess är tillfredsställande och har därför beslutat om att ge PwC i uppdrag att genomföra en granskning kring bygglovsverksamheten.

2.2. Revisionsfråga och kontrollfrågor

Den övergripande revisionsfrågan är att bedöma om byggnadsnämndens hantering av bygglovsprocessen är effektiv och ändamålsenlig?

Följande kontrollfrågor har formulerats:

- Har miljö- och stadsbyggnadskontoret en tillfredsställande organisation och bemanning som svarar upp mot ärendenas volym och komplexitet?
- Finns rutiner för bygglovshanteringen som syftar till en effektiv bygglovsprocess?
- Sker uppföljning löpande av att verksamheten lever upp till fastställda mål och lagstiftningens krav?
- Erhåller bygglovhandläggare ändamålsenlig kompetensutveckling i samband med förändringar i plan- och bygglagen?
- Sker kontroller och uppföljning av kundnöjdhet på ett ändamålsenligt sätt som utvecklar och förbättrar bygglovsverksamheten?

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom intervjuer med berörda tjänstemän. Vidare har, bland annat, följande dokument och sammanställningar granskats; rutin/processbeskrivningar, ärendestatistik, löpande rapportering till nämnden, styrdokument, delegationsordning, resultat av 2017 års NKI-uppföljning.

Följande personer har intervjuats:

Jamal Esfahani, bygglovschef

Jenny Thunborg, bygglovsadministratör

Augin Erdinc, bygglovshandläggare

Najib Veghar, byggnadsinspektör

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de inblandade och intervjuade i granskningen.

3. Granskningsresultat

3.1. Allmänt om bygglov

En ny omarbetad PBL trädde ikraft 2 maj 2011 och innebar en omfattande uppdatering av regelverket. Lagändringen innebar bland annat att;

- Besked om bygglov ska lämnas inom högst 10 veckor med möjlighet till maximalt 10 veckors förlängning
- Klimat och miljöhänsyn ska tas
- Bättre kontroll av byggandet genom tekniskt samråd, arbetsplatsbesök och slutsamråd
- Bygglovet vinner laga kraft

Den senaste uppdateringen av PBL trädde ikraft den 1 januari 2015. Syftet med lagändringen var att göra processen enklare och mer effektiv. Möjligheten till att avvika från en detaljplan utökades bland annat genom ett tillägg i PBL 9:31 b; en avvikelse får göras om *”åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt”*.

3.2. Organisation, bemanning

3.2.1. Roller och ansvarsfördelning

Nuvarande organisation innebär att stadsbyggnadskontoret jobbar mot byggnadsnämnden. Inom stadsbyggnadskontoret är det bygglovsavdelningen som har ansvar för bygglovs- respektive tillsynsärenden. Bostadsanpassning hanteras av socialförvaltningen. Byggnadsnämnden i Danderyds kommun ansvarar sedan 2015 inte för planverksamheten utan det sköts sedan dess av kommunledningskontoret.

3.2.2. Bemanning

Det är totalt nio personer som arbetar inom bygglovsavdelningen. Fyra bygglovshandläggare, tre byggnadsingenjörer (varav en även arbetar som bygglovshandläggare), en administratör samt bygglovschefen. Enligt uppgift under intervjuer har avdelningen under en tid varit hårt belastad eftersom att de under en tid enbart varit tre som arbetat med bygglovsärenden.

Stadsbyggnadskontoret har inga dokumenterade befattningsbeskrivningar men övergripande gäller att arbetet avseende bygglov fördelas per bygglovshandläggare under bygglovsavdelningens veckovisa möten. För att ett ärende ska lyftas upp på mötet ska handlingar ha inkommit till kommunens stab och denna ska sedan registrera ärendet. Enligt uppgift har stabsfunktionen under en tid varit överbelastad varför det kunnat dröja innan bygglovavdelningen fått ärendena till sig. Bygglovshandläggarna har delegation att besluta i bygglovsärenden. Däremot har de inte delegation att avslå en ansökan, utan då går ärendet vidare till nämnden.

Avseende bemanningssituationen har samtliga intervjuade vittnat om att det varit hög belastning under en period. Det har framförallt berott på att personal av olika anledningar har varit borta från arbetet. Under intervjuerna nämns att det varit svårt att hitta ersättare och processerna har dragit ut på tiden.

Den höga arbetsbelastningen avseende bygglov har inneburit att ej akuta tillsynsärenden varit nedprioriterade. Trots den höga arbetsbelastningen hanteras bygglovsansökningarna inom lagens krav, generellt även betydligt snabbare. Under intervjuerna uppges att avdelningen får två ytterligare bygglovshandläggare i maj och därmed återgår till full styrka om fyra bygglovshandläggare.

3.2.3. Ärendevolym och komplexitet

Likt tidigare nämnt kännetecknas verksamheten av en hög arbetsbelastning. På avdelningens möten där samtliga inkomna bygglovsansökningar går igenom görs en fördelning till bygglovshandläggarna. Fördelningen görs, bland annat, baserat på vilka områden och typ av ärenden respektive bygglovshandläggare har arbetat med tidigare.

I följande tabell framgår antalet ärenden, typ och fördelning mellan dessa.

Tabell 1 Antal byggärenden

	2015	2016	2017
Diarieförda ärenden	830	841	817
*Lovbeslut i BN	61	45	69
Lovbeslut på delegation	368	368	428
Beslut om kontrollplan/startbesked	252	278	275
Beslut om slutbevis/slutbesked			368
Beslut om hissförbud			48
Antal överklagade ärenden	31	29	35

I statistiken syns att antal diarieförda ärenden har minskat något sedan 2016, men verkar ligga på en relativt stabil nivå. Däremot uppgavs under intervjun att avdelningen haft några större och mer komplexa ärenden under den senaste tiden.

Bygglovsavdelningen klarar generellt det lagstadgade kravet på beslut om lov inom 10 veckor. Under intervjun nämndens att något enstaka ärenden gått över tiden på grund av väntan på nämndbeslut. Detta kan ske i samband med sommarmånaderna då nämndmötena inte sker lika ofta. Likt tidigare nämnt har enheten prioriterat bort tillsynsärenden för att optimera deras möjlighet att kunna meddela beslut om lov. Det finns dock inget politiskt beslut om bortprioriteringen av tillsynsärenden. Avdelningen har däremot hyrt in en konsult som arbetar två halvdagar per vecka med att, bland annat, hantera tillsynsärenden.

Bedömning kap 3.2 Organisation, bemanning

Mot bakgrund av erhållen information konstaterar vi att miljö- och stadsbyggnadskontoret har en tillfredsställande organisation och bemanning som svarar upp mot ärendenas volym och komplexitet. Vi bedömer därmed att kontrollmålet är uppfyllt.

Med hänsyn till beskrivningen ovan rekommenderar vi nämnden att en kontinuerlig uppföljning görs av avdelningens möjligheter att hantera tillsynsärenden.

3.3. Rutiner för bygglovsprocessen

Förvaltningens fyra bygglovshandläggare är de som har ansvar för bygglovsprocessen. I processen arbetar bygglovshandläggarna tillsammans med byggnadsinspektörer och administratörer. Avdelningen har ingen rollbeskrivning där ansvarsfördelningen framgår, däremot framgår detta i miljö- och stadsbyggnadskontorets vidaredelegation (2017-02-28) i form av att det i den anges vilka som, exempelvis, kan besluta om bygglov.

När en medborgare inkommer med en bygglovsansökan går den via kommunens central stab som registrerar ärendet. Enligt kommunens plan ska detta ta 48 timmar men på grund av att staben varit överbelastad har detta tagit 7-10 dagar. Först när ärendet är registrerat når det bygglovsavdelningen som kan påbörja sin process. Inkomna bygglovsärenden fördelas sedan ut inom gruppen på veckovisa möten. Fördelningen baseras dels på att bibehålla en jämn arbetsbörda mellan medarbetarna samt på att handläggarna erhåller ärenden som har liknande karaktär som respektive person har arbetat med tidigare.

För den löpande handläggningen har avdelningen tagit fram en rutinbeskrivning (reviderad 2018-04-18). Där framgår, bland annat, vilken dokumentation som ska samlas in, vanliga frågeställningar som kan dyka upp i samband med bedömningar samt vad som ska göras i samband med avslut av ett ärende. Varje onsdag har avdelningen möten där respektive medarbetare kan lyfta eventuella komplexa frågor som de behöver stöd i. Rutinbeskrivningar och dessa möten bidrar till att avdelningen kan hålla en enhetlig bedömningsnivå.

För löpande frågor från intressenter har bygglovsavdelningen telefontider varje förmiddag. Avdelningen har även öppna besökstider två gånger i veckan. Detta görs, bland annat, för minska antalet ärenden som behöver kompletteras. För närvarande har avdelningen en relativt hög andel ärenden som kräver komplettering. Avdelning har för att motverka detta uppdaterat hemsidan för att tydliggöra kraven för en bygglovsansökan.

Avdelningen driver för närvarande ett förändringsarbete mot att bli helt digitala såväl internt som externt. Exempelvis förvaras all dokumentation digitalt i avdelningens ärendehanteringssystem ByggR och avdelningen försöker så gott det går att kommunicera sina eventuella frågor och beslut digitalt. För närvarande pågår även ett arbete med att utveckla en e-tjänst för att medborgarna ska kunna lägga in sina ärenden digitalt. Avdelningen arbetar även med att införa en modul som kommer att innebära att handläggare på ett enklare sätt kan följa sina ärenden i ByggR. I nuläget behöver respektive handläggare hålla koll på sina deadlines för varje projekt i sin kalender.

Bedömning kap 3.3 Rutiner för att hantera bygglovsprocessen

Mot bakgrund av att avdelningen har väl inarbetade och dokumenterade rutiner samt uppfyller lagstiftningens krav kring handläggningstider bedömer vi att kontrollfrågan är uppfylld.

3.4. Uppföljning av verksamheten

I nämndens verksamhetsberättelse 2017 framgår mätetal, målvärde och aktiviteter kopplade till nämndens mål. Tre övergripande mål med bäring på bygglovsverksamheten

- *De som får ett bygglovsärende prövat av byggnadsnämnden blir nöjda med att beslut fattas inom utlovad tid samt att det personliga bemötandet präglas av tillmötesgående.*
 - *Målet följs upp avseende andelen nämndbeslut om bygg-, rivnings- och marklov som fattas inom 10 veckor från att kompletta handlingar inkommit,*
 - *avseende andelen delegationsbeslut om bygg-, rivnings- och marklov som fattas inom 6 veckor från att kompletta handlingar inkommit (ej planenligt),*
 - *avseende andelen delegationsbeslut om bygg-, rivnings- och marklov som fattas inom 4 veckor från att kompletta handlingar inkommit (planenligt)*
 - *samt mot resultat enligt Stockholm Business Alliance (SBA) Nöjd kundindexmätning.*

Uppgifter avseende NKI hade inte rapporterats vid verksamhetsberättelsens publicerande varför målet inte följdes upp. Andelen delegationsbeslut om bygg-, rivnings- och marklov som fattas inom 6 veckor från att kompletta handlingar inkommit (ej planenligt) understeg nämndens mål. Övriga två mål var uppfyllda. I verksamhetsberättelsens syns även att kommunens genomsnittliga handläggnings understiger plan- och bygglagens krav med en tydlig marginal.

- *Kalla till tekniskt samråd inom 3 veckor från att erforderliga handlingar inlämnats.*

Målet blev uppfyllt för 2017.

- *Fatta beslut om startbesked inom 3 veckor från tekniskt samråd/kompletta handlingar inlämnats.*

Målet blev uppfyllt för 2017.

De ovan nämnda målen är byggnadsnämndens resultatmål som ligger till grund för uppföljning av inriktningsmålet *I Danderyd ges ändamålsenlig information, god service och rådgivning i alla frågor som byggnadsnämnden handlägger.*

Den ekonomiska redovisningen återges till nämnd fyra gånger per år i samband med kvartalsrapporter, delårsbokslut och årsbokslut. I årsbokslutet hade nämnden en positiv budgetavvikelse om 1,5 mnkr. Bygglovsenheten bidrog med en positiv nettoavvikelse om totalt 427 tkr. Avvikelsen berodde, bland annat, på att den höga byggtakten medfört högre intäkter från bygglov och anmälningar.

Den positiva avvikelsern dämpades av en negativ kostnadsavvikelse om 443 tkr beroende på ökade lönekostnader.

Vid ordförandeberedningen ges ordföranden information om bygglovsärenden som inte är färdiga att tas upp för beslut. Det kan vara ärenden som kan beslutas på delegation, men som kan behöva tas upp som information i nämnden. Vid arbetsutskottets möten och vid nämndsammanträdena ges löpande information om större ärenden, eller ärenden som nämnden efterfrågat information om.

Bedömning kap 3.4 Uppföljning av verksamheten

Mot bakgrund av erhållen information bedömer vi att kontrollfrågan är uppfylld.

3.5. Kompetensutveckling

Av intervjuer framgår att personalen har en adekvat utbildning och erfarenhet för att klara hanteringen av de frågor som faller under byggavdelningens ansvarsområde. Avdelningen arbetar aktivt med att personalen ska få gå på utbildningar som är relevanta för respektive roll. Utöver utbildningar är avdelningen även med i bygglovsalliansen som har olika typer av möten.

Uppfattningen utifrån intervjuerna är att enheten, trots sin höga arbetsbelastning, får tid till relevant kompetensutveckling.

Bedömning kap 3.5 Kompetensutveckling

Vår bedömning är att medarbetare vid byggavdelningen ges god möjlighet till kontinuerlig och ändamålsenlig kompetensutveckling inom ramen för sitt arbete. Därmed bedömer vi att kontrollfrågan är uppfylld.

3.6. Kontroller och uppföljning av kundnöjdhet

Kommunen har med hjälp av företaget Stockholm Business Alliance genomfört en NKI-undersökning för 2017. NKI-undersökningen avseende 2017 riktades sig enbart till företag.

Utifrån resultatet från NKI-undersökning framgår bland annat;

- Danderyd kommun hamnar för 2017 på ett NKI om 71 avseende bygglov, vilket är något lägre än föregående års resultat om 72.
- Enligt underlag erhållet från SBA är kategorin 70-80 ett högt resultat (60-70 är godkänt, allt över 80 anses mycket högt).
- Snittresultatet inom bygglovsverksamheten i undersökningar genomförda av SBA avseende 2017 var 60. Danderyd kommuns resultat är därmed betydligt högre än snittet.

Bedömning av kap 3.6 kontroller och uppföljning av kundnöjdhet

Mätningen ger indikationer på att majoriteten av de tillfrågade är nöjda med bygglovsavdelningens bemötande och service. Däremot är kommunens resultat något lägre än tidigare år och kommunen hamnar på plats 14 av samtliga kommuner där SBA genomfört undersökningen. Detta indikerar att det finns ytterligare potential till bättre betygsindex i kommande undersökningar. Vi bedömer att kontrollfrågan är uppfylld.

Med hänsyn till beskrivningen ovan rekommenderar vi byggnadsnämnden att följa upp service och tillgängligheten för att säkerställa att utvecklingen går åt rätt håll.

2018-09-04

Said Ashrafi

Projektledare



Micaela Hedin

Uppdragsledare