

Granskning av bygg- lovshandläggning

Finspång

Januari 2020

Projektledare: Peter Aschberg, Certifierad kommunal revisor

Projektmedarbetare: Rosanna Risberg



Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	5
3. Iakttagelser och bedömningar	7
3.1. Kontrollmål 1: Uppföljningsbara mål för bygglovsarbetet och tillsyn	7
3.2. Kontrollmål 2: Rutiner och riktlinjer för bygglovshandläggning, tillsyn och kontroll	11
3.3. Kontrollmål 3: Plan- och bygglagens krav på handläggningstid	12
3.4. Kontrollmål 4: Förekomsten av digitala akter	14
3.5. Kontrollmål 5: Brukarundersökningar avseende nöjdhet genomförs	15
3.6. Kontrollmål 6: Nyckeltalsstatistik avseende handläggningstid och jämförelser	17
4. Revisionell bedömning	19
4.1. Rekommendationer	19

1. Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Finspångs kommun har i sin revisionsplan för år 2019 beslutat att genomföra en granskning av bygglovsprocessen. Syftet med granskningen är att undersöka om bygg- och miljönämnden och kommunstyrelsen tillämpar och uppfyller kraven som framgår av plan- och bygglagen, det vill säga utövar en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av bygglovshandläggningen. I granskningen besvaras följande revisionsfråga: *Säkerställer bygg- och miljönämnden och kommunstyrelsen att handläggningsprocessen avseende bygglov sker på ett ändamålsenligt sätt?*

Utifrån granskningen är vår samlade revisionella bedömning att bygg- och miljönämnden och kommunstyrelsen *inte helt* säkerställer att handläggningsprocessen avseende bygglov sker på ett ändamålsenligt sätt.

Vår samlade bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollfråga, vilka framkommer i sin helhet i rapporten. Nedan presenteras en sammanfattning.

Kontrollmål 1: Uppföljningsbara mål för bygglovsarbetet, bygglovshandläggning samt tillsyn och kontroll finns och följs upp. Bedömning delvis uppfyllt.



Vi anser att det i verksamheten finns en tydlig bild om viktiga målområden och att det finns tydliga mål för tillsynsarbetet i Tillsynsplanen. Varken uttalade målområden eller de dokumenterade målen för tillsynsarbetet ingår dock på ett tydligt sätt i bygg- och miljöenhetens verksamhetsplan, varken som mål eller som indikatorer. Det är också en tydlig brist att verksamhetsplanen inte har kommunicerats till nämnd eller inom verksamheten.

Nämnden behöver bli tydligare kring vad nämnden vill följa upp och när, vilket underlättas om nämnden förtydligar sin målstyrning, där viktiga indikatorer kopplat till insiktsmätningen och plan- och bygglagen, exempelvis handläggningstider, bör specificeras i verksamhetsplanen. På detta sätt tydliggörs nämndens bidrag till måluppfyllelse och vår erfarenhet är också att verksamhetens inriktning blir tydligare för medarbetare.

Vi bedömer att det finns en otydlighet i nämndens ansvar då nämnden inte tydligt är involverad i kommunens budget- och uppföljningsprocess. Vi bedömer att det finns risk för att nämnden inte kommer att klara av att fullgöra sitt ansvar avseende tillsyn, vilket är en brist. Nämnden bör därför tydligare involveras i kommunens budgetprocess.

Vi kan konstatera att nämnden har beslutat om en internkontrollplan och att nämnden inte följer upp den i enlighet med angivna tidsintervall i internkontrollplanen utan en gång om året.

Kontrollmål 2: Rutiner och riktlinjer för bygglovshandläggning samt tillsyn och kontroll finns och är anpassade utifrån plan- och bygglagen. Bedömning uppfyllt.



Vi kan konstatera att det finns tydliga rutiner och riktlinjer för handläggning av bygglov som har direkt koppling till plan- och bygglagen. Vi bedömer att rutinerna nyttjas i handläggningen och att det bedrivs ett aktivt arbete med kvalitet och intern kontroll i handläggningen genom inslag av kollegial kontroll. Nämndens internkontrollplan berör även väsentliga delar kopplat till rättssäkerhet och effektivitet.

Det är också positivt att nämnden har fastställt en tillsynsplan för sitt tillsynsarbete som tydliggör tillsynsområden och konstaterat och planerat behov av tillsyn. Utifrån ett övergripande perspektiv bedömer vi att det finns en tydlig delegation.

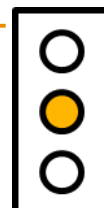
Kontrollmål 3: Plan- och bygglagens krav på att handläggning av ett bygglovsärende högst ska ta 10 veckor uppfylls. Bedömning uppfyllt.

Granskningen visar att verksamheten har anpassat sig till den nya lagstiftningen gällande handläggningstider. Utifrån erhållen information är vår bedömning att handläggningstiderna för bygglovshandläggningen i allt väsentligt uppfyller lagens krav men det finns några fall av anmälningsärenden som tagit längre tid än gällande fyra veckor.



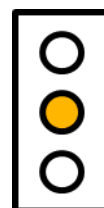
Kontrollmål 4: Digitala akter finns och är upprättade i enlighet med fastställda riktlinjer. Bedömning delvis uppfyllt.

Vi kan konstatera att vi inte har kunnat få en tydlig bild om hur bygg- och miljönämnden arbetar för att fullgöra kraven i Arkivlagen, vilket inte är tillfredställande. Vi bedömer att bygg- och miljöverksamhetens ärendehanteringssystem innehåller vägledning för upprättandet av akter och tillsammans med befintliga dokumenterade rutiner skapar förutsättningar för en ändamålsenlig handläggning. Vårt stickprov visar en mindre avvikelse men utifrån ett övergripande perspektiv gör vi bedömningen att handläggningen innehåller dokumentation av väsentliga händelser och att beslut innehåller erforderlig information.



Kontrollmål 5: Brukarundersökningar avseende nöjdhet genomförs. Bedömning delvis uppfyllt.

Vi kan konstatera att kommunen genomför Insiktsmätningen som inkluderar bygglovshandläggningen och att bygg- och miljöenheten sedan år 2018 genomför en egen brukarundersökning. Kommunen arbetar även med utveckling av sin näringslivsservice inom ramen för Samspelet. Utifrån intervjuer och erhållet underlag kan vi inte se att undersökningarna utgör en tydlig grund för ett systematiskt utvecklingsarbete inom bygg- och miljönämndens verksamhet, vilket därför ses som ett förbättringsområde.



Kontrollmål 6: Nyckeltalsstatistik beträffande handläggningstid och bygglovsärenden tas fram och jämförs med andra kommuner. Bedömning ej uppfyllt.

Granskningen visar att nämnden endast följer upp handläggningstider en gång per år och att det inte genomförs några jämförelser av nyckeltal med andra kommuner avseende handläggningstid och bygglovsärenden.



Rekommendationer

- Tydliggör bygg- och miljönämndens målstyrning och verksamhetsplan och säkerställ att relevanta indikatorer/nyckeltal kopplat till bygglov och nämndens uppdrag och utvecklingsambitioner tas fram och följs upp av nämnden med regelbundenhet. Nyckeltal som möjliggör jämförelser med andra kommuner bör prioriteras. Verksamhetsplanen bör även tydligt kommuniceras till nämnden och internt inom verksamheten.
- Bygg- och miljönämnden och kommunstyrelsen bör tillse att information från genomförda undersökningar tydligare utgör en grund för en systematisk utveckling av bygg- och miljönämndens verksamhet.

- Även om bygg- och miljönämnden inte har något ekonomiskt ansvar har nämnden ett tydligt ansvar från kommunfullmäktige att utföra sådana uppgifter som enligt plan- och bygglagen eller annan lag ska fullgöras av kommunal nämnd inom byggnadsväsendet. Mycket av nämndens verksamhet finansieras via taxor men inte allt. Med utgångspunkt i den befintliga tillsynsskulden anser vi därför att det är viktigt att nämndens samverkan med kommunstyrelsen tydliggörs och att nämnden involveras i kommunens budgetprocess.
- Bygg- och miljönämnden bör i samverkan med kommunstyrelsen (som arkivmyndighet) tillse att dokumentordningen ses över och att erforderliga styrdokument enligt Arkivlagen tas fram.
- Säkerställ att internkontrollplanen följs upp av nämnden i enlighet med de tidsintervall som anges i internkontrollplanen.

2. Inledning

Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna i Finspångs kommun har i sin revisionsplan för år 2019 beslutat att genomföra en granskning av bygglovsprocessen. Bygglov krävs, med vissa undantag, för att uppföra nya byggnader, göra tillbyggnader eller ändra en byggnads ändamål. Plan- och bygglagen ställer bland annat krav på kommunens effektivitet i samband med handläggning av bygglovsärenden. Vidare har kommunens roll avseende tillsyn och kontroll under byggprocessen förtydligats i den nya plan- och bygglagen.

Av kommunens årsbokslut för år 2018 framgår att hanteringen av bygglov släpar. En granskningsinsats är motiverad kopplad till de ambitioner som framgår av kommunens vision att uppgå till 30 000 invånare 2030/35.

Syfte och revisionsfråga

Syftet med denna granskning är att undersöka om bygg- och miljönämnden tillämpar och uppfyller kraven som framgår av plan- och bygglagen, det vill säga utövar en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av bygglovshandläggningsprocessen. I rapporten kommer följande revisionsfråga besvaras:

- Säkerställer bygg- och miljönämnden och kommunstyrelsen att handläggningsprocessen avseende bygglov sker på ett ändamålsenligt sätt?

Revisionskriterier

- Plan- och bygglagen
- Boverkets vägledning utifrån plan- och bygglagen
- Nämndernas reglementen samt interna styrdokument i form av dokumenterade planer, riktlinjer, rutiner m.m.

Kontrollmål

1. Uppföljningsbara mål för bygglovsarbetet, bygglovshandläggning samt tillsyn och kontroll finns och följs upp.
2. Rutiner och riktlinjer för bygglovshandläggning samt tillsyn och kontroll finns och är anpassade utifrån plan- och bygglagen
3. Plan- och bygglagens krav på handläggning av ett bygglovsärende högst ska ta 10 veckor uppfylls.
4. Digitala akter finns och är upprättade i enlighet med fastställda riktlinjer
5. Brukarundersökningar avseende nöjdhet genomförs
6. Nyckeltalsstatistik beträffande handläggningstid och bygglovsärenden tas fram och jämförs med andra kommuner.

Avgränsning

Granskningen omfattar bygg- och miljönämnden och kommunstyrelsen då bygg- och miljöenheten ingår i kommunstyrelsens förvaltning. Granskningen sker på övergripande nivå och avser revisionsår 2019.

Metod

Granskningen har genomförts med intervjuer samt dokumentgenomgång av styrdokument, protokoll och handlingar. Det har även genomförts stickprov på fem stycken akter där vi kontrollerat att det framgår:


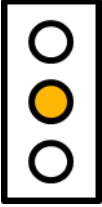
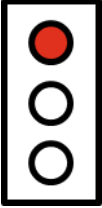
- Diarienummer,
- Ankomstdatum på ansökan,
- Om ärendet bedömts som komplett
- Om mottagningsbevis skickats
- Ifall yttrande/remiss skickats
- När beslut tagits
- Ifall beslut innehåller information i enlighet med PBL Kap 9 §40, det vill säga vilken giltighetstid lovet har, om det ska finnas någon kontrollansvarig och iså fall vem/vilka samt om lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap.

Intervjuer har genomförts med:

- Ordförande Bygg- och miljönämnd
- Samhällsbyggnadschef
- Funktionsansvarig byggfunktionen
- Bygglovshandläggare
- Byggnadsinspektör
- Administratör

Samtliga intervjuade har beretts möjligheten att sakgranska ett utkast av revisionsrapporten.

Följande bedömningsskala används i vår bedömning av respektive kontrollmål.

Uppfyllt		Kontrollmålet bedöms till största delen vara uppfyllt, mindre avvikelser kan förekomma. Men verksamheten fungerar i huvudsak ändamålsenligt.
Delvis uppfyllt		Kontrollmålet bedöms endast delvis vara uppfyllt, det finns en större eller flera mindre avvikelser som påverkar verksamhetens ändamålsenlighet.
Ej uppfyllt		Kontrollmålet bedöms inte vara uppfyllt. Det finns avvikelser som måste åtgärdas snarast för att verksamheten ska fungera ändamålsenligt.

3. Iakttagelser och bedömningar

Bygg- och miljönämndens uppgift är myndighetsutövning mot enskild. Vilket betyder att nämnden arbetar med att pröva anmälningar och tillstånd samt ansvarar för tillsyn med stöd av de lagar som finns inom området. Bygg- och miljönämnden beslutar således bland annat om bygglov. Av reglemente, antaget av kommunfullmäktige 2008, reviderad 2011, framgår att bygg- och miljönämnden är underställd kommunfullmäktige. Nämnden har inga egna budgetmedel och har därför inte ett ekonomiskt ansvar utan det ansvaret ligger på kommunstyrelsen.

I Finspångs kommun har kommunstyrelsen i uppgift att ta fram vad som ska göras för att uppnå de mål och uppdrag som kommunfullmäktige har tagit beslut om och ansvarar för all verksamhet i kommunen.

På förvaltningsnivå finns sektor samhällsbyggnad, som ansvarar för samhällsplanering, bygg- och miljö, räddningstjänst, fastigheter, måltidsservice, lokalvårdsservice, transporter, klimat och miljö samt krisberedskap och civilt försvar. Inom sektorn finns bygg- och miljöenheten, där bygglovshandläggningsprocessen bland annat återfinns. Sektor samhällsbyggnad utgör en del av kommunstyrelsens förvaltning.

3.1. Kontrollmål 1: Uppföljningsbara mål för bygglovsarbetet och tillsyn

Iakttagelser

Styrning

Av intervjuer framkommer att bygg- och miljönämnd samt handläggare främst hänvisar till plan- och bygglagen avseende mål för bygglovsarbetet. Handläggningstider tillsammans med god service och hög kundnöjdhet anges vara de främsta målen. De hänvisar till tillsynsplan avseende dokumenterade mål och flera intervjuade lyfter behovet av en övergripande verksamhetsplan, som inte enbart berör tillsyn utan hela verksamheten.

Av kommunens strategiska plan för år 2019 – 2021 framgår att kommunfullmäktige har fastställt övergripande mål som relaterar till de mål de intervjuade nämner, främst:

- Mål 2: Finspång ska vara en attraktiv boendekommun – Indikatorer bl.a. Nöjd region-index och befolkningsutveckling.
- Mål 7: Näringslivet i Finspång ska stärkas och breddas - Indikator Nöjd index SKL:s mätning Insikt, där bygglovsverksamheten ingår¹.

Vidare framkommer att en verksamhetsplan finns i verksamhetssystemet Stratsys som samhällsbyggnadschef samt enhetschef för bygg- och miljöenheten har tillgång till. Verksamhetsplanen är inte är känd av nämndens ordförande eller handläggare. Verksamhetsplanen avser bygg- och miljöenheten och innehåller perspektiv, mål, indikatorer, prioriterade uppdrag samt aktivitet, enligt nedan.

¹ Insiktmätningen sker utifrån 6 servicefaktorer; Tillgänglighet, Information, Bemötande, Kompetens, Effektivitet och Rättssäkerhet.

Perspektiv, antal	Mål, antal	Indikatorer, antal	Prioriterade uppdrag, antal	Aktiviteter, antal
4	13	5	0	23

Av intervju framkommer att det inte anses finnas en tydlig koppling mellan mål och indikatorer, vilket diskuterats. Totalt återfinns fem indikatorer samt 23 aktiviteter i verksamhetsplanen. Åtta av tretton mål saknar både indikator, uppdrag och aktivitet. I fem av 23 aktiviteter framgår det inte vem som är ansvarig. För övriga 18 aktiviteter är enhetschef för bygg- och miljö enheten ansvarig, som vid tid för intervjun är sjukskriven. De mål som anges är kommunens övergripande mål och de eller någon indikator kan inte direkt kopplas till bygglovsverksamheten. De indikatorer som ingår i Insiktsmätningen framgår som exempel inte.

Behovet av en tydligare målstyrning är efterfrågat av handläggare och detta anges vid tiden för intervjun vara något som diskuteras inom verksamheten. Av intervju framkommer dock att bygg- och miljönämnden inte ska fastställa egna mål för verksamheten kopplat till fullmäktiges mål. Det angivna behovet av en tydligare målstyrning och bristen på kännedom om verksamhetsplanen i Stratsys, anges skapa en otydlighet för medarbetarna.

Av kommunallagen Kapitel 6, 6 § framgår att *"nämnderna ska vara och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten"*.

Tillsynsplan enligt plan- och bygglagen och miljöbalken 7 kap är framtagen och fastställd i bygg- och miljönämnden 2019-05-07. Syftet med planen beskrivs vara att tydliggöra bygg- och miljöenhetens tillsynsarbete och verksamhet för allmänheten, politiker och tjänstemän. Utöver detta ska den framförallt också bidra till att tillsynsarbetet planeras, följs upp och utvärderas. Planen innehåller mål med måltal som gör dem uppföljningsbara. Målen går dock inte att återfinna i verksamhetsplanen i Stratsys men det framgår att arbete ska bedrivas i enlighet med planen.

Av reglemente framkommer att bygg- och miljönämnden inte har något ekonomiskt ansvar. Budget bereds av kommunstyrelse i dialog med samhällsbyggnadschef och bygg- och miljönämnden inkluderas enligt uppgift inte i processen. Av intervju framkommer att samhällsbyggnadschef har befogenhet att fördela resurser inom sektorn. Om detta inte är möjligt ansvarar samhällsbyggnadschef för att förmedla behov av ökade resurser till kommunstyrelse.

För att uppfylla plan- och bygglagens tidsfristdirektiv kopplat till bygglov framkommer av intervju att tillsynsarbetet inom byggverksamheten blir nedprioriterat på grund av bristande personella resurser. Detta har de senaste åren enligt uppgift dels berott på föräldradigheter och vakanser. Tillsynsarbete enligt PBL får inte avgiftsbeläggas, vilket

också anges bidra till att andra uppgifter prioriteras. Sanktionsavgifterna går dock till kommunen som på detta vis kan få kostnadstäckning för del av sitt tillsynsarbete.

För att tydliggöra behovet av resurser avseende tillsynsarbetet rapporterade bygg- och miljönämndens ordförande på eget initiativ på fullmäktiges sammanträde 2019-05-22, § 74. Som underlag visades *Tillsynsplan enligt plan- och bygglagen och miljöbalken 7 kap.* Tillsynsplan för 2019 utgår från behovsutredning och register och planerad tillsynstid har baserats på tillgängliga resurser. På grund av tidigare tillsynsskuld samt personella resursbrister framkommer en differens mellan behov och planering avseende tillsynsarbetet. Tillsynsplan för 2019 visar ett behov på 2 265 tillsynstimmar och en planering för 786 tillsynstimmar, d.v.s. en differens på 1 479 timmar.

I intervju framgår att det upplevs finnas en viss otydlighet kring nämndens ansvar. Nämnden måste pröva alla anmälningar om tillsyn och ingripa om det finns skäl till det. I nuvarande situation anges att det finns en risk för att nämnden inte kan fullgöra sitt ansvar rörande tillsynen, vilket också anges var en orsak till att nämndens ordförande tog initiativ till att informera kommunfullmäktige om läget. I den strategiska planen för år 2019 framgår att det bedrivs ett aktivt arbete för att möjliggöra ökad bebyggelse. Ett antal detaljplaner kommer att kunna vara klara att antas politiskt under 2019. I intervju nämns att detta i sin tur kan komma att öka antalet bygglovsärenden och leda till ett ökat tryck på befintlig personal.

Av underlag till budgetberedning 2020 framgår ett identifierat behov av en ytterligare bygglovsresurs om inte pågående digitaliseringsarbete bidrar till effektivisering. Det nämns även att det har varit en utmaning med kompetensförsörjning inom bygg- och miljö enheten de senaste åren och att det fortsatt råder en utmaning med att rekrytera personal med rätt kompetens.

Uppföljning

Bygg- och miljöenheten ingår i kommunstyrelsens förvaltning. Uppföljning till kommunstyrelsen sker tertialvis, där respektive uppföljning enligt uppgift fokuserar på olika områden. Utöver detta sker ett förstärkt möte som en del av budgetberedningen. Det finns även en uppföljningsgrupp för miljö- och samhällsbyggnadsfrågor, vars möten sker mer tematiskt. Möten sker enligt uppgift 4 gånger per år och inom ramen för kommunstyrelsens uppföljning av verksamheten. Det finns ingen representation från bygg- och miljönämnden vid dessa uppföljningsmöten men samhällsbyggnadschef medverkar.

I delårsrapporten sker bl.a. en uppföljning av ovan nämnda mål. Det sker en analys av marknadsläget och det konstateras bland annat att det i tätorten råder brist på planlagd byggklar mark för bostäder och verksamheter och kommunen att kommunen vid uppföljningen har svårt att möta efterfrågan. Det framgår också att bygglov står för den största förbättring gentemot föregående år i Insiktsmätningen.

Nämndens egen uppföljning sker på ärendeberedningar, där aktuella och kommande ärenden går igenom. Uppföljning av delegationsbeslut sker på nämndens sammanträden men det framgår att samtliga ledamöter kanske inte alltid läser igenom delegationsbesluten. I intervju framgår att nämnden behöver bli tydligare kring vilken information som ska rapporteras och när.

Bygg- och miljönämndens internkontrollplan 2019 är enligt uppgift framtagen på tjänstemannanivå i diskussion med nämnd och fastställdes 2019-02-05. Planen grundas på tidigare analyser av kritiska områden som löpande identifierats i verksamheten och beskrivs kunna ge riktlinjer för uppföljning. Internkontrollplan innehåller; vilken rutin som risken avser, dess sannolikhet, konsekvens och riskvärde. Vidare även vem som är ansvarig och vilken metod som ska minimera risken samt när och till vem en återrapportering ska ske. Totalt innehåller planen fem stycken rutiner; årlig interkontrollrapportering, delegation, administration, handläggningstiden samt tillsynsuppgifter och utifrån dessa totalt nio risker.

Av internkontrollplanen framgår att en uppföljning/återrapportering av internkontrollplanen ska ske av samhällsbyggnadschef till bygg- och miljönämnden i april. Av protokoll framgår ej att detta skett. I intervju anges att internkontrollplanen följs upp en gång per år.

Bedömning Kontrollmål 1 - Uppföljningsbara mål för bygglovsarbetet, bygglovs-handläggning samt tillsyn och kontroll finns och följs upp.

När det gäller bygglovsarbetet som helhet anser vi att det i verksamheten finns en tydlig bild om viktiga målområden som också är tydligt kopplade till några av kommunens tillväxtmål. Vi bedömer också att det finns tydliga mål för tillsynsarbetet i Tillsynsplanen. Varken uttalade målområden eller de dokumenterade målen för tillsynsarbetet ingår dock på ett tydligt sätt i bygg- och miljöenhetens verksamhetsplan, varken som mål eller som indikatorer. Det är också en tydlig brist att verksamhetsplanen inte har kommunicerats till nämnd eller inom verksamheten.

I intervju framgår att nämnden behöver bli tydligare i vad nämnden vill följa upp och när. Vi instämmer i detta och konstaterar att det är viktigt att nämnden tillser att verksamhetsplanen förtydligas bland annat genom att viktiga indikatorer kopplat till insiktsmätningen och plan- och bygglagen, exempelvis handläggningstider, specificeras i verksamhetsplanen. På detta sätt tydliggörs nämndens bidrag till måluppfyllelse och vår erfarenhet är också att verksamhetens inriktning blir tydligare för medarbetare.

Vi bedömer att det finns en otydlighet i nämndens ansvar då nämnden inte tydligt är involverad ingår i kommunens budget- och uppföljningsprocess. Det konkretiseras även av nämndens konstaterade behov av ökade resurser. Vi bedömer att det finns risk för att nämnden inte kommer att klara av att fullgöra sitt ansvar avseende tillsyn, vilket är en brist. Vi bedömer samtidigt att det är positivt att nämnden tagit initiativ till att kommunicera detta till kommunfullmäktige. Kommunens resurser är begränsade men vi anser att det är viktigt att bygg- och miljönämnden på ett tydligare sätt behöver involveras i kommunens budget- och uppföljningsprocess. Detta bli än mer angeläget då vi bedömer att efterfrågan på bygglov kan komma att öka som följd av kommunens tillväxtambitioner.

Vi kan konstatera att nämnden har beslutat om en internkontrollplan och att nämnden inte följer upp den i enlighet med angivna tidsintervall i internkontrollplanen utan en gång om året.

Vi vill påminna samtliga nämndsledamöter om att var och en är ansvariga för delegering och att det därför är viktigt att alltid läsa igenom delegationsbeslut.

Vår sammanfattade bedömning är att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

3.2. Kontrollmål 2: Rutiner och riktlinjer för bygglovshandläggning, tillsyn och kontroll

lakttagelser

Inom byggfunktionen på bygg- och miljöenheten finns 3 lovhandläggare/inspektör, en tillsynshandläggare/funktionsansvarig, en handläggare/nämndsekreterare och en administratör. Både handläggare och inspektörer på enheten kan arbeta med tillsyn om det ges utrymme för det. 50 procent av en heltidstjänst är avsatt för tillsynsarbete, vilket enligt intervju inte hinns med, då handläggningen av bygglov måste prioriteras. I tillsynsplanen finns en prioritetsordning och de intervjuade understryker att tillsynsärenden som kan innebära fara för liv och hälsa dock alltid kommer att hanteras omgående.

Bygg- och miljöenhetens strategier för att säkerställa likställighet och rättssäkerhet i bygglovshandläggningen utifrån plan- och bygglagen kan sammanfattas som följande:

- Plan- och bygglagens kunskapsbank
- Infrorätt
- Dokumenterade checklistor och rutiner
- Dokumentera tillvägagångsätt samt kontrollera utskick och beslut.
- Funktionsmöten och ärendegenomgångar
- Tillsynsplan
- Internkontrollplan
- Uppföljning

Av intervju framgår att Boverkets kunskapsbank utifrån plan- och bygglagen dagligen används för att säkerställa en enhetlighet i myndighetsutövningen. Handläggare använder enligt uppgift även bland annat Inforätt som stöd i bygglovshandlägningsprocessen för att identifiera prejudikat i mer komplicerade ärenden.

Av erhållna underlag återfinns både checklistor och andra dokumenterade rutiner kopplat till bygglovsprocessen. Dessa stödande dokument specificerar mer konkret hur olika moment i handläggningen ska utföras och vilka dokument som ska användas. De stödande dokumenten säkerställer på detta sätt att viktiga steg inte förbigås. Av intervjuer framgår även vem som ansvarar för vad i respektive moment, det vill säga handläggare, administratör eller inspektör och där ansvarig signerar när varje steg i momentet är genomfört med datum. Handläggare strävar efter att dokumentera tillvägagångsätt och bedömning av särskilda ärenden för att underlätta handlägningsprocessen vid framtida liknande ansökningar.

Enligt intervju finns en ambition avseende kollegial kontroll, som sker i mån av tid. Det finns även en ambition att korrekturläsa och kontrollera varandras utskick och beslut och administratör fungerar som en typ av kontrollfunktion innan något expedieras. Enheten har funktionsmöten varannan vecka där samtliga anställda på enheten närvarar och diskuterar principiella beslut. Bygglovshandläggare har även ärendegenomgångar två gånger i veckan, där nya ärenden fördelas och frågor kring befintliga ärenden kan behandlas. Dokumenterade checklistor och rutiner berörs också på möten och revideras enligt uppgift löpande vid behov.

De intervjuade anger att de anser att det finns en tydlig delegationsordning och att det har skett en dialog med nämnden för att den ska bli så bra som möjligt. Av protokoll framgår att bygg- och miljönämnden antog förslag till förändring i delegationsordning i

februari och av erhållna underlag är delegationsordning fastställd av bygg- och miljönämnden 2019-07-02. Handläggare och enhetschef bygg- och miljönheten har långtgående delegation men i intervju anges att eventuella avslag i mer känsliga ärenden brukar lyftas för beslut i nämnd.

Utifrån plan- och bygglagen är det viktigt att bebyggd miljö är säker, hälsosam och tillgänglig, vilket uppfylls genom tillsyn. Byggnadsnämnden ska genom tillsynsarbete se till att lagstiftning följs och att felaktigheter och brister åtgärdas. Det finns inte något krav på att byggnadsnämnden ska ha en tillsynsplan men Boverket anser att effektivt tillsynsarbete förutsätter att det i så stor utsträckning som möjligt planeras och resurssätts i förväg.² Bygg- och miljönämnden har sedan flera år tillbaka arbetat med en tillsynsplan, där den senaste fastställdes av nämnden under våren 2019. I tillsynsplanen framgår bland annat tillsynsområden och en plan för tillsynen. Som ovan nämnt framgår också att nämnden har en stor tillsynsskuld att arbeta med.

Bedömning kontrollmål 2: Rutiner och riktlinjer för bygglovshandläggning samt tillsyn och kontroll finns och är anpassade utifrån plan- och bygglagen

Vi kan konstatera att det finns tydliga rutiner och riktlinjer för handläggning av bygglov som har direkt koppling till plan- och bygglagen. Vi bedömer att rutinerna nyttjas i handläggningen och att det bedrivs ett aktivt arbete med kvalitet och intern kontroll i handläggningen genom inslag av kollegial kontroll. Nämndens internkontrollplan berör även väsentliga delar kopplat till rättssäkerhet och effektivitet.

Det är också positivt att nämnden har fastställt en tillsynsplan för sitt tillsynsarbete som tydliggör tillsynsområden och konstaterat och planerat behov av tillsyn.

Utifrån ett övergripande perspektiv bedömer vi att det finns en tydlig delegation.

Vår sammanfattade bedömning är att kontrollmålet är uppfyllt.

3.3. Kontrollmål 3: Plan- och bygglagens krav på handläggningstid lakttagelser

Ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan ska handläggas skyndsamt. I plan- och bygglagen finns bestämmelser om tidsfrist för handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked och i plan- och byggförordningen finns bestämmelser om tidsfrist för handläggning av anmälningsärenden. Beslut i ärenden om lov eller förhandsbesked ska tas inom tio veckor. Vid behov kan handläggningstiden efter beslut.

I de fall tidsfristen för handläggningen löper ut innan nämnden har tagit beslut i ett ärende om lov, förhandsbesked eller anmälan som inkommit till byggnadsnämnden från och med den 1 januari 2019, ska den avgift som nämnden tar ut i ärendet reduceras med 20 procent per vecka som beslut dröjer. Tidigare började tidsfristen för handläggning löpa när ansökan eller anmälan var komplett. Lagändring från 1 januari 2019 innebär att tidsfristen istället börjar löpa den dag då ansökan eller anmälan kommer in till byggnadsnämnden. Om byggnadsnämnden inom tre veckor från att ett ärende kommit

² www.boverket.se

in har meddelat den som har sökt att ansökningshandlingarna måste kompletteras, räknas de tio, respektive fyra, veckorna från den dag då det kommer in nya godkända underlag, d.v.s. när underlaget bedöms vara komplett.

Förändringarna avseende när tidsfristen för handläggningen börjar löpa innebär ett större krav på byggnadsnämnden att så snabbt som möjligt påbörja handläggningen av ett ärende. Det är viktigt att nämnden inom tre veckor från den dag då ansökan kommit in får en uppfattning om ärendet behöver kompletteras eller inte.

I och med lagändringen gällande beräkning av tidsfristen har byggverksamheten förändrat handläggningsprocessen för att uppnå kraven. Förändringen innebär att fokus läggs på tidig handläggning. De intervjuade anger att de arbetar efter ambitionen att handlägga stora delar tidigt, dels för att identifiera behov av komplettering så snabbt som möjligt, dels för att underlätta handläggningen när ärendet väl blivit komplett.

För att säkerställa tidsfrister går det via ärendehanteringssystemet att exportera ut handläggningstider, ledtider och tider till beslut. Uppföljning av detta sker dock inte regelbundet av nämnden. Detta gäller även inflödet av nya ärenden och befintlig ärendemängd. Ärenden som avvisas på grund av kompletteringar som inte inkommit, släpar enligt uppgift efter tidsmässigt, vilket innebär att avgifter för avvisning måste reduceras. Ibland kan även beslut i förhandsbesked eller beslut om avslag i ärenden bli problem att klara handläggningstiden, då dessa ärenden ska beslutas i nämnd och därför är beroende av när nämnden har sina sammanträden. Det finns enligt uppgift anmälningspliktiga åtgärder där handläggningstiden på 4 veckor inte har hållits under året, vilket resulterat i prisreduceringar. Anmälningspliktiga åtgärder som gått över tidsfrist, reducerar handläggarna enligt uppgift självmant. En avstämning kring detta har enligt uppgift gjorts med nämnd.

I intervjuerna anges att det råder en viss otydlighet kring ansvarsfrågan avseende handläggningstiden, eftersom bygg- och miljönämnden inte bereder budget och vilken nämnd som i praktiken är ansvarig. Enligt intervju är samhällsbyggnadschef ansvarig för intern fördelning av budget vid behov, om inte problematiken med tillhörande konsekvenser lyfts till kommunstyrelsen. Om detta sker är istället kommunstyrelsen ansvarig för att det finns tillräckligt med resurser för att handläggningstider ska kunna hållas.

I granskningen har vi tagit del av statistik över handläggningstider för år 2016 – september 2019. Nedan presenteras statistik för beviljade bygglov.

År	2016	2017	2018	201909
Antal bygglovsärenden totalt	192	194	192	160*
Antal beviljade lov	160	157	162	99
Antal ärenden över 10 veckor	12	5	7	4
Medeltid för handläggning	5	4,5	5,5	5

* Av de 160 ärendena är 99 beviljade bygglov medan 61 innehåller lov under handläggning samt lov som är avvisade, avslagna eller avskrivna.

Av statistiken framgår att både antalet bygglovsärenden totalt och antal beviljade bygglovsärenden har legat på en jämn nivå år 2016 – 2018. Trenden ser ut att vara ungefär

den samma för år 2019. Medeltiden för handläggning av ärenden ligger på ca 5 veckor men det framgår även att det finns ett antal ärenden som varje år går över 10 veckorsgränsen. I intervju anges att dessa ärenden i de flesta fall är ärenden som har förlängts. Detta går dock inte att utläsa av den statistik vi har tagit del av.

När en ansökan eller anmälan har inkommit till en byggnadsnämnd ska skriftlig information, ett så kallat mottagningsbevis, skickas till sökanden eller anmälaren så snart som möjligt. Mottagningsbeviset ska innehålla information om; tidsfristen för beslutet, reduktion av avgift om tidsfristen överskrids samt möjligheten att överklaga. I den mall (*Bekräftelse på mottagen ansökan*) vi har tagit del av framgår bl.a. dessa delar.

Bedömning kontrollmål 3: Plan- och bygglagens krav på handläggning av ett bygglovsärende högst ska ta 10 veckor uppfylls.

Granskningen visar att verksamheten har anpassat sig till den nya lagstiftningen gällande handläggningstider. Vår bedömning är att det i handläggningen läggs ett tydligt fokus på att snabbt sätta igång handläggningen för att kunna identifiera eventuella behov av kompletteringar för att vid behov kommunicera detta till den sökande. Vår bedömning är att handläggningstiderna för bygglovshandläggningen i allt väsentligt uppfyller lagens krav men att det finns några fall av anmälningsärenden som tagit längre tid än gällande fyra veckor.

Vår bedömning är att kontrollmålet är uppfyllt men för att ytterligare utveckla verksamheten anser vi att det är viktigt att nämnden utvecklar sin uppföljning. För att säkerställa en ändamålsenlig uppföljning anser vi exempelvis att; antal inkomna ärenden, ärendemängd och handläggningstider bör följas upp vid varje sammanträde.

3.4. Kontrollmål 4: Förekomsten av digitala akter

lakttagelser

Vid intervju framkommer att det inte finns någon dokumenthanteringsplan för verksamheten och att det finns oklarheter avseende arkivförteckning och arkivbeskrivning. Det finns enligt uppgift rutiner för upprättandet av akter och arkivering men de intervjuade anger att arkiv- och dokumenthanteringen är ett utvecklingsområde. Kommunstyrelsen är enligt reglementet arkivmyndighet i kommunen.

I granskningen har vi inte kunnat ta del av några tydliga riktlinjer för akthanteringen. Dock framgår i intervju att verksamhetens ärendehanteringssystem är uppbyggt för att säkerställa en ändamålsenlig handläggning i digitala akter. Önskemål om e-arkiv finns och är enligt uppgift under utveckling. Verksamhetens ärendehanteringssystem är ännu inte kompatibelt med kommunens e-plattform, vilket i dagsläget skulle innebära ett dubbelarbete för enheten för arbete med e-arkiv. Utöver registrering i ärendehanteringssystemet sparas dokument i pågående ärenden i ett handläggningsarkiv.

I granskningen har stickprov på fem akter genomförts. Av de fem ärenden är tre stycken beviljade lov och två avslag. Förekomsten av följande har kontrollerats i de digitala akterna:

- Diarienummer,
- Ankomstdatum på ansökan,
- När mottagningsbevis skickats

- När ärendet bedömts som komplett
- Ifall yttrande/remiss skickats
- När beslut tagits
- Ifall beslut innehåller information i enlighet med PBL Kap. 9, § 40, det vill säga vilken giltighetstid lovet har, om det ska finnas någon kontrollansvarig och i så fall vem/vilka samt om lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap.

I samtliga akter framkommer diarienummer, ankomstdatum, när bekräftelse på ansökan skickats till sökande, ifall yttranden/remisser skickats samt när beslut tagits. I en av fem akter framgår tydligt när ärendet bedömts som komplett och i tre har kompletteringar tillhandahållits men en händelse finns inte listad avseende när ärendet bedömts som komplett.

I besluten till de beviljade loven framkommer vilken giltighetstid lovet har samt om kontrollansvarig krävs och i så fall vem/vilka som är detta. Samtliga beslut innehåller information avseende när åtgärd får påbörjas. Vi noterar även att så kallad besvärshänvisning, (information om möjlighet att överklaga beslutet), finns med i kontrollerade beslut. Detta anges ligga i de beslutsmallar verksamheten använder.

Bedömning kontrollmål 4: Digitala akter finns och är upprättade i enlighet med fastställda riktlinjer.

Vi kan konstatera att vi inte har kunnat få en tydlig bild om hur bygg- och miljönämnden arbetar för att fullgöra kraven i Arkivlagen, vilket inte är tillfredställande. Detta bidrar till att kontrollmålet bedöms vara delvis uppfyllt. Bygg- och miljönämnden bör därför i samverkan med kommunstyrelsen tillse att dokumentordningen ses över så att erforderliga styrdokument enligt Arkivlagen tas fram.

Vi bedömer att bygg- och miljöverksamhetens ärendehanteringssystem innehåller vägledning för upprättandet av akter. Vi kan konstatera att digitala akter upprättas. Vårt stickprov visar en mindre avvikelse notering av när ett ärende bedömts vara komplett men utifrån ett övergripande perspektiv gör vi bedömningen att handläggningen innehåller dokumentation av väsentliga händelser och att beslut innehåller erforderlig information.

Vår bedömning är att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

3.5. Kontrollmål 5: Brukarundersökningar avseende nöjdhet genomförs lakttagelser

Som angivits under kontrollmål 1 ovan ingår Finspångs kommun i Insiktsmätningen. I intervjuer framgår även att verksamheten genomför en egen brukarundersökning. Resultat analyseras bl.a. av samhällsbyggnadschef, där utvecklingsåtgärder framarbetas, vilka sammanfattas enligt följande:

- Samspelet (2018)
- Studiebesök (2018)
- Workshops (2019)

I Insiktsmätningen mäts kommunens upplevda service och möjliggör jämförelse med andra kommuner. I mätningen ges företagare som haft ett ärende med kommunen inom något myndighetsområde möjlighet att svara på en enkät med frågor om information, tillgänglighet, bemötande, kompetens, rättssäkerhets och effektivitet samt med hjälp av tre frågor göra en helhetsbedömning av servicen i kommunen. Det är denna helhetsbedömning som ligger till grund för måttet "Nöjd-Kund-Index" (NKI). Ett av områdena i undersökningen är bygglovshandläggning.

I årsbokslut för år 2018 redovisade Finspångs kommun att de senaste åren fått ett allt sämre resultat. I undersökningen år 2018 (baserat på siffror från 2017) hamnade kommunens totala NKI på 65, vilket är historiskt lågt. Bygglov fick ett NKI på 58 där rikssnittet är 63. Kommunen tappar mest under faktorerna tillgänglighet, kompetens och rättssäkerhet.

Baserat på siffror från 2018 redovisar Finspång en förbättring. Totalt NKI uppgår till 70, vilket dock fortfarande ligger efter i jämförelse med medeltalet för medverkande kommuner på 72. Den största förbättringen är avseende bygglov som uppgår till ett NKI på 73, vilket dessutom är högre än rikssnittet på NKI 63. De index som levererar högst NKI inom bygglov är tillgänglighet och information. Index som bemötande och effektivitet levererar lägst NKI.

År 2018 var första gången verksamheten genomförde en egen kundundersökning. Detta skedde via en enkät som skickades ut via post till samtliga som fått ett beslut i förhandsbesked, lov och anmälan. Totalt inkom dock bara 12 svar. Majoriteten ansågs vara nöjda med beslutet i ärendet och med bemötandet samt att beslut var lättförståeligt. Gällande hur respondenterna upplevde handläggningstiden är svaren mer varierande i jämförelse med föregående frågor. Generellt upplevs tiden till stor del positiv. Just nu genomförs enkäten återigen, under perioden oktober - december, och denna gång skickas den istället ut elektroniskt i hopp om en högre svarsfrekvens.

Ovan nämnda utvecklingsåtgärder

Samspelet är ett utvecklingsarbete som kommunen genomför i samarbete med Företagarna och som syftar till att utveckla kommunens näringslivsservice som helhet. Med bakgrund i en undersökning genomfördes i september 2018, en övning för handläggare, politik och företag. Övningen syftade till att de olika parterna skall kunna se varandras olika perspektiv och underlätta samarbetet och av intervju framkommer detta som givande. En medarbetare från bygg- och miljöenheten var enligt uppgift med vid denna workshop. Fokusområden för kommande utvecklingsarbete är enligt kommunens årsredovisning år 2018 utveckling av processer tillgänglighet, attityd och service till näringslivet.

En del i arbetet med samspelet var under år 2018 en **studieresa** till Rättvik för att få mer information om deras taxemodell³. Av intervju framkommer att två stycken **work-**

³ Den så kallade Rättviksmodellen fokuserar på en rådgivande dialog kring tillsynsarbetet och kunden faktureras i efterhand i stället för en årlig faktura, där det i kommuner har hänt att ingen tillsyn alls genomförts.

shops i myndighetsutövning kommer genomföras i november och december 2019. Fokus ligger på utbildning och utveckling av myndighetsutövningen.

Resultatet från båda undersökningarna har enligt uppgift inte tydligt rapporterats till nämnd men inom verksamheten. I intervjuerna ges olika svar om hur tydligt resultatet utgör en del av ett systematiskt utvecklingsarbete. I bygg- och miljöenhetens verksamhetsplan framgår några aktiviteter som kan kopplas till utvecklingsarbetet, exempelvis - *Proaktivt arbete för att fånga upp företag/privatpersoner i miljö- och samhällsbyggnadsfrågor* samt *Utreda myndighetstaxa utifrån genomförda tillsyner*. Vi har i granskningen dock inte tagit del av någon tydlig handlingsplan för utvecklingsarbetet och det anges att bygg- och miljöenheten inte upplevs vara en del av ett gemensamt utvecklingsarbete för ett sammanhållet näringslivsarbete.

Bedömning kontrollmål 5: Brukarundersökningar avseende nöjdhet genomförs.

Vi kan konstatera att kommunen genomför Insiktsmätningen som inkluderar bygglovs-handläggningen och att bygg- och miljöenheten sedan år 2018 genomför en egen brukarundersökning. Kommunen arbetar även med utveckling av sin näringslivsservice inom ramen för Samspelet. Utifrån intervjuer och erhållet underlag kan vi inte se att undersökningarna utgör en tydlig grund för ett systematiskt utvecklingsarbete inom bygg- och miljönämndens verksamhet, vilket därför ses som ett förbättringsområde. **Detta bidrar till att kontrollmålet bedöms vara delvis uppfyllt.**

3.6. Kontrollmål 6: Nyckeltalsstatistik avseende handläggningstid och jämförelser

lakttagelser

Av intervju framkommer att sektor samhällsbyggnad tar fram nyckeltalsstatistik, vilken vidare jämförs med andra kommuner. Dessa är Kumla, Lindesberg, Habo, Karlskoga, Mark, Söderhamn och Eslöv, vilka är övergripande liknande kommuner. Nyckeltal som jämförs är:

- Nettokostnad färdtjänst/riksfärdtjänst kr/inv
- Nettokostnad miljö, hälsa och hållbarutveckling kr/inv
- Nettokostnad miljö, hälsa, myndighetsutövning och tillståndsprövning kr/inv
- Nettokostnad räddningstjänst, kr/inv
- Nettokostnad väg- och järnvägsnät, parkering och parker kr/inv
- Cykelväg i kommunen, meter/inv

Ovanstående visar att nyckeltalsstatistik beträffande bygglovsverksamheten avseende handläggningstid och bygglovsärenden inte direkt inkluderas.

Av intervju framkommer att en taxejämförelse genomförts. Det framgår även att jämförelser är något verksamheten har ambition och vilja att arbeta mer med. Vi noterar att de i samband med revisionen skickat ut förfrågningar till kommuner angående ett jämförelsearbete beträffande bygglovsverksamheten.

I samband med granskningen har vi genomfört en kontroll av statistik i KOLADA⁴. Vi kan konstatera att vi inte kunde finna någon inrapporterad statistik om bygglov för Finspångs kommun.

Bedömning kontrollmål 6: Nyckeltalsstatistik beträffande handläggningstid och bygglovsärenden tas fram och jämförs med andra kommuner

Utifrån intervjuer gör vi bedömningen att handläggningstider för bygglovsärenden är ett tydligt fokus i verksamheten. Granskningen visar dock att nämnden endast följer upp handläggningstider en gång per år och att det inte har genomförts några jämförelser av nyckeltal med andra kommuner avseende handläggningstid och bygglovsärenden.

Vår bedömning är att kontrollmålet inte är uppfyllt.

⁴ KOLADA – Kommun och Landstingsdatabasen innehåller statistik om bl.a. kommuners olika verksamheter.

4. Revisionell bedömning

Utifrån granskningen är vår samlade revisionella bedömning att bygg- och miljönämnden och kommunstyrelsen *inte helt* säkerställer att handlägningsprocessen avseende bygglov sker på ett ändamålsenligt sätt.

4.1. Rekommendationer

- Tydliggör bygg- och miljönämndens målstyrning och verksamhetsplan och säkerställ att relevanta indikatorer/nyckeltal kopplat till bygglov och nämndens uppdrag och utvecklingsambitioner tas fram och följs upp av nämnden med regelbundenhet. Nyckeltal som möjliggör jämförelser med andra kommuner bör prioriteras. Verksamhetsplanen bör även tydligt kommuniceras till nämnden och internt inom verksamheten.
- Bygg- och miljönämnden och kommunstyrelsen bör tillse att information från genomförda undersökningar tydligare utgör en grund för en systematisk utveckling av bygg- och miljönämndens verksamhet.
- Även om bygg- och miljönämnden inte har något ekonomiskt ansvar har nämnden ett tydligt ansvar från kommunfullmäktige att utföra sådana uppgifter som enligt plan- och bygglagen eller annan lag ska fullgöras av kommunal nämnd inom byggnadsväsendet. Mycket av nämndens verksamhet finansieras via taxor men inte allt. Med utgångspunkt i den befintliga tillsynsskulden anser vi därför att det är viktigt att nämnden tydligare involveras i kommunens budgetprocess.
- Bygg- och miljönämnden bör i samverkan med kommunstyrelsen (som arkivmyndighet) tillse att dokumentordningen ses över och att erforderliga styrdokument enligt Arkivlagen tas fram.
- Säkerställ att internkontrollplanen följs upp av nämnden i enlighet med de tidsintervall som anges i internkontrollplanen.

2020-01-16

Susanne Lindberg

Uppdragsledare

Peter Aschberg

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Finspångs kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från maj 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.