

Revisionsrapport

Bygglovsverksamheten

Botkyrka kommun

2010-04-21

Jan-Olov Larsén

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	4
2. Bakgrund och uppdrag	6
3. Samhällsbyggnad - organisation/reglemente/delegation	7
3.1 Beskrivning av samhällsbyggnadsförvaltningen; organisation och historik	7
3.2 Plan- och bygglovsenheten	8
3.2.1 Plan och bygglovsenhetens roll i kommunens översiktliga Planering	8
3.2.1.1 Iakttagelse	9
3.2.1.2 Bedömning	9
3.2.2 Plan- och bygglovsenhetens uppgift/ledning	9
3.2.2.1 Iakttagelse	10
3.2.2.2 Bedömning	10
3.3 Organisation bygglovsgruppen	10
3.3.1.1 Iakttagelse	11
3.3.1.2 Bedömning	11
3.4 Reglemente/delegationsordning	12
3.4.1 Reglemente	12
3.4.2 Delegationsordning	12
3.4.2.1 Iakttagelse	13
3.4.2.2. Bedömning	13
4. Arbetsprocess inom bygglovsgruppen	14
4.1 Personaldimensionering, verksamhetsvolym, ekonomi och avgifter	14
4.1.1 Personaldimensionering	14
4.1.2 Verksamhetsvolym	14
4.1.3 Ekonomi och avgifter	15
4.1.3.1 Iakttagelse	16
4.1.3.2 Bedömning	16
4.2 Lagstiftning och dokumenterade handläggningsrutiner	16
4.2.1 Lagstiftning	16
4.2.1.1 Iakttagelser	17
4.2.1.2 Bedömning	18
4.2.2 Dokumenterade handläggningsrutiner och praxis	19
4.2.2.1 Iakttagelser	19
4.2.2.2 Bedömning	20

4.3 Arbetsprocess och säkerställande av likformighet i bedömningar	20
4.3.1.1 Iakttagelser	21
4.3.1.1 Bedömning	21
4.4 Servicegaranti	21
4.4.1.1 Iakttagelse	21
4.4.1.2 Bedömning	21
5. Reception och administration	22
5.1.1.1 Iakttagelser	22
5.1.1.2 Bedömning	23

1 Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har vi granskat bygglovsverksamheten för att besvara följande revisionsfråga: Fungerar bygglovsverksamheten på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt?

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att bygglovsverksamheten inte i alla delar fungerar på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt.

Nedan utvecklas underlaget för vår bedömning och ett antal rekommendationer lyfts upp i anslutning till detta.

Det finns tydliga *rutiner och praxis* för hur enskilda och vanligtvis förekommande frågor ska hanteras. Det finns även en tydlig *arbetsprocess* för hur ett ärende ska behandlas med en tydlig delegationsordning mellan vilka frågor samhällsbyggnadsnämnden ska besluta och vilka frågor som ska beslutas på *delegation*, det finns forum och system för *kvalitetssäkring* inom handläggargruppen i form av ”torsdagsmöten” och systemet med ”dubbelkontroll” av delegationsbesluten (samtliga delegationsbeslut granskas av en kollega, enligt fastställd rutin). I handläggargruppen finns en *samordnarfunktion* med ansvar för att rutiner och praxis arbetas fram och efterlevs och att forum för samordning och kvalitetssäkring fungerar.

Emellertid redovisas eftersläpningar i handläggningen av vissa ärenden, det äldsta ärendet är från 2003, och eftersläpningar vad gäller expediering och fakturering av ärenden. Det senare ska härledas till brister vad gäller bygglovgruppens administration. Omedelbara åtgärder måste sättas in för att komma tillrätta med eftersläpningar vad gäller registrering och expediering av ärenden. Balanslistor måste upprättas för att avläsa om/när eftersläpningar uppstår.

Därefter bör plan- och bygglovenhetens hela *administrationsfunktion* bli föremål för genomlysning och utvärdering/utredning. En bred kartläggning och diskussion inom hela enheten kring behovet av administration måste genomföras.

En överordnad fråga i utredningen gäller *bemötandefrågor och tillgänglighetsfrågor*. Allmänhetens möjlighet att nå handläggarna för rådgivning måste betraktas som en prioriterad fråga. Detta påverkar diskussioner och bedömningar kring behovet av receptionsfunktion och omfattningen och formerna för telefon- och besökstider.

I en situation där samhällsbyggnadsförvaltningen går in i en delvis ny roll vad gäller kommunens översiktliga planering och mot bakgrund av den turbulens som varit vad gäller omorganisationer och chefsbyten är det viktigt att samhällsbyggnadsförvaltningens ledningsfunktioner tillsätts permanent. Det är naturligt att tillförordnade chefer inte fattar beslut som är av långsiktig eller principiell karaktär eller som innebär långsiktiga ekonomiska åtagan-

den. Organisationen tappar kraft i utveckling genom att inga långsiktiga beslut fattas. Det blir en naturlig följd av den tillfälliga utnämningen att ”hålla ställningarna”.

I intervjuerna påtalas tydligt vikten av plan- och bygglovenhetens *ledningsfunktion tillsätts med permanent/ordinarie* befattningshavare för att skapa kontinuitet och långsiktighet i enhetens agerande. Arbetet med att rekrytera en enhetschef bör inledas omgående. Det är en allmän uppfattning att bristen på vägledande och operativa beslut skapat otydlighet och kvalitetsbrister i verksamheten. Personalen måste garanteras insyn i rekryteringsarbetet.

Verksamhetsområdet omgärdas av ett omfattande juridiskt system. En viktig förutsättning för att kunna verka inom området är, att utöver grundkunskaperna kring lagstiftningen, ha så hög kompetens att handläggarna med säkerhet kan utöva myndighetsuppgiften genom att vägleda allmänheten och nämndens förtroendemän kring möjligheter och hinder. Det har framkommit att nämndens beslutsunderlag är av varierande kvalitet. En förutsättning för att nämnden med trygghet ska kunna agera inom ramen för gällande lagstiftning är att beslutsunderlag i form av utredningar och tjänsteutlåtanden är faktamässigt uttömmande. Utöver gällande lagstiftning är det väsentligt att rättspraxis inom området följs och utvärderas.

För att långsiktigt tillgodose behovet av kompetens inom verksamhetsområdet måste behoven av utbildning och utveckling inventeras och systematiseras. Detta måste göras genom en *utbildnings- och utvecklingsplan* som är uppbyggd i tre nivåer, en generell nivå som tillgodoser kompetensnivån enligt den grundläggande lagstiftningen för verksamhetsområdet (berör samtliga), en specifik nivå som tillgodoser kompetensnivån inom vissa specifika områden (som inte berör alla handläggarna) och den tredje, en mer personlig nivå, som berör kompetensnivån för varje enskild individ. Utbildningsplanen utgör sedan underlag för prioriteringar budgetarbetet.

I avvaktan på att en utbildnings och utvecklingsplan kan tas fram måste det generella utbildningsbehovet kring plan- och bygglagens förändringar som väntas träda i kraft 2011-05-02 och lagstiftningen kring strandskyddet som trädde i kraft 2009-07-01 tillgodoses genom en extraordinär insats.

Av intervjuerna framgår att någon form av *servicegaranti* finns utfärdad. Någon tydlig bild av servicegarantins innehåll och utformning finns inte i organisationen. Servicegarantin fungerar därför inte som ett styrinstrument som ska säkerställa allmänheten en snabb och rätts-säker handläggning inom ramen för gällande lagstiftning. Kommunens grundläggande syfte och intentioner med införandet av servicegarantier, vilka de är, hur de efterlevs, hur de följs upp, vilka sanktioner som följer av icke infriade servicegarantier måste lyftas fram och tydliggöras i bygglovsgruppen.

För att ekonomiskt följa upp bygglovsverksamheten bör den *särredovisas*. Verksamhetens kostnadssida bör bedömas mot de intäkter som bygglovtaxan inbringar. Bedömningar kring kostnadstäckningsgrad bör göras mot bakgrund av bl.a. självkostandsprincipen.

2 Bakgrund och uppdrag

Revisionen i Botkyrka kommun har beslutat om en granskning av kommunens bygglovhantering. Granskningen inriktas mot ändamålsenlighet, rättssäkerhet, likformighet i bedömningar, organisation och rutiner.

Av projektplanen framgår:

Ett bygglov är ett skriftligt tillstånd som lämnas av ansvarig nämnd inom ramen för myndighetsutövning. I plan- och bygglagen (PBL) finns generella bestämmelser om när bygglov krävs och om förutsättningarna för att bevilja lov. Bygglovsprövningen är begränsad till en prövning av lokaliseringen (etablering/strandskydd), placering på tomten, yttre utformning (fasader m.m.) och användningen.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Fungerar bygglovsverksamheten på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt?

Granskningen avgränsas till följande kontrollmål:

- Verksamhetsvolym och personaldimensionering
- Ekonomi och fakturering av avgifter
- Externt- och lokalt regelverk
- Dokumenterade handläggningsrutiner
- Säkerställande av likformigheten i bedömningarna
- Nämndsbeslut kontra delegation och dess återrapportering
- Uppfyllande av servicegarantier

Granskningen har genomförts genom intervjuer och genom dokumentstudier. Totalt har 13 intervjuer genomförts. Samtliga handläggare, inspektör, lednings- och samordningsfunktion samt administrativ funktion har intervjuats inom bygglovgruppen. Vidare har samhällsbyggnadsnämndens ordförande intervjuats.

Rapporten har faktagranskats av samtliga intervjuade.

3 Samhällsbyggnad – organisation/reglemente/delegation

3.1 Beskrivning samhällsbyggnadsförvaltningen; organisation och historik

Samhällsbyggnadsförvaltningen arbetar under tre nämnder nämligen samhällsbyggnadsnämnden, tekniska nämnden och miljö- och hälsoskydds-nämnden.

Förvaltningen består av nio enheter enligt följande:

- Enheter under samhällsbyggnadsnämnden är gata/Park enheten, mark- och exploateringsenheten, plan- och bygglovenheten och kart- och mäthenheten.
- Enheter under tekniska nämnden är fastighetsenheten och VA-enheten.
- Enhet under miljö- och hälsoskydds-nämnden är miljöenheten
- Vidare under förvaltningsledningen finns en ekonomienhet och en personal- och administrativ enhet.

Förvaltningen är stor med omfattande bredd på verksamheten och som redovisats ovan utreder och bereder ärenden till tre nämnder. Förvaltningen har ca 100 anställda.

Förvaltningen har många ansvarsområden som har samband med markanvändningen. Samhällsbyggnadsförvaltningen är främst engagerad i följande fyra roller:

- Förvaltningen bereder beslut hur marken ska användas genom planläggning och tillståndsprovning och fungerar i detta avseende som en myndighet.
- Förvaltningen har ansvar för teknisk infrastruktur som gator, vatten och avlopp.
- Förvaltningen har hand om ägandet av kommunens mark.
- Förvaltningen är byggherre.

En positiv effekt av att förvaltningen har flera roller är att det skapar förutsättningar för en god samordning av olika aktiviteter. Det är dock inte oproblemiskt eftersom det finns en risk för sammanblandningar av olika kommunala intressen. Det är inte acceptabelt om myndighetsutövningen påverkas av kommunens roll som t.ex. markägare.

Kommunallagen ger kommunerna stor frihet att välja organisation efter egna förutsättningar.

I två tidigare revisionsgranskningar (Exploateringsverksamheten, oktober 2008 och Strategisk investeringsplanering, december 2009) redovisades problemen som sammanhänger med situationen inom samhällsbyggnadsförvaltningen. Förvaltningen har successivt varit föremål för större omorganisationer. De senaste är fastighetskontoret (nuvarande fastighetsenheten) som upphörde som egen förvaltning och lades in i tekniska förvaltningen under 2004 och miljöförvaltningen (nuvarande miljöenheten) som inordnades i samhällsbyggnadsförvaltningen under 2007. Exploateringschefsfunktionen under kommunstyrelsen inrättades 2002.

Sedan 2010-01-01 gäller riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt. Syftet är att förtydliga roller och ansvar i exploateringsprocessen.

En annan orsak till problemen är att förvaltningen varit föremål för flera förvaltningschefsbyten under senare år. Nuvarande förvaltningschefen tillträder mars 2010. Flera enhetschefer är relativt nya på sina befattningar och två är inte besatta med ordinarie befattningshavare.

De två tidigare revisionsrapporterna, Exploateringsverksamheten, oktober 2008 och Strategisk investeringsplanering, december 2009 har sammanfattat situationen inom samhällsbyggnadsförvaltningen enligt följande:

Samhällsbyggnadsförvaltningen är stor med ett brett ansvarsområde som utreder och bereder ärenden till tre nämnder. Stora omorganisationer under senare år med flera chefsbyten i kombination med pensionsavgångar har inneburit kompetensförluster och brister i kontinuitet som i sin tur skapat en situation av osäkerhet kring regelverk och rutiner.

Utvecklingsarbetet inom samhällsbyggnadsförvaltningen måste prioriteras och stödjas av kommunledningsförvaltningen.

3.2 Plan och bygglovenheten

3.2.1 Plan- och bygglovenhetens roll i kommunens översiktliga planering

Plan- och bygglovenheten ingår som en av nio enheter i samhällsbyggnadsförvaltningen. Uppdraget för enheten är att ta fram planer över hur kommunen ska se ut i framtiden och se till att de planerna efterlevs när de är beslutade. Syftet är att skapa ett långsiktigt hållbart samhälle.

Plan- och bygglovenheten ingår som en viktig del i kommunens arbete att skapa en ändamålsenlig översiktlig planering.

I kommunledningsförvaltningens tjänsteskrivelse 2009-10-27, Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt, gällande från och med 2010-01-01 har förvaltningen under rubriken Revisionsskrivelse 2008 sammanfattat situationen enligt följande:

”Kommunens revisorer konstaterade i en revisionsskrivelse i oktober 2008 att det fanns brister i exploateringsverksamhetens ändamålsenlighet, men att ett utvecklingsarbete pågick. Synpunkterna handlade främst om att den fleråriga fysiska och ekonomiska planeringen måste knytas ihop till en helhet, att befintliga styrdokument inte efterlevs, att ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden måste göras tydligare och definieras samt att utvecklingsarbete på samhällsbyggnadsförvaltningen måste ges tid och stödjas av kommunledningsförvaltningen. Revisorerna angav också att pågående arbete

med normgivning för ekonomisk redovisning bör leda till ett regelverk som antas av kommunfullmäktige och att förnyad granskning bör ske i slutet av 2009.”

Med en ny organisation på kommunledningsförvaltningen sedan årsskiftet 2009-01-01, nyligt antagna riktlinjer för boendepanering, pågående översiktsplanering, ett pågående arbete för att utveckla en långsiktig planering av exploateringskonsekvenser och slutligen dessa riktlinjer, gällande från och med 2010-01-01, anser kommunledningsförvaltningen att tillräckliga styrdokument inom kort kommer att finnas för exploateringsprocessen.”

3.2.1.1 Iakttagelse

Omfattande åtgärder har vidtagits för att förstärka kommunens översiktliga strategiska planering.

3.2.1.2 Bedömning

Plan- och bygglovenheten ingår som en strategiskt viktig enhet i kommunens översiktliga planeringsarbete.

3.2.2 Plan- och bygglovenhetens uppgifter och ledning

Verksamheten regleras i Plan- och bygglagen (1987:10). I 1 kapitlet, Inledande bestämmelser, sägs bland annat att lagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktplanen skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt hur den bebyggda miljön skall utvecklas och bevaras. Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen.

Till byggande och rivning av byggnader samt till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering fordras tillstånd i form av bygglov, rivningslov, respektive marklov i den omfattning som Plan- och bygglagen förskriver.

Plan- och bygglovenheten leds av en enhetschef. Avdelningen är uppdelad i en plangrupp och en bygglovgrupp. Denna granskning omfattar *bygglovgruppen*.

Enhetschefen för plan- och bygglovenheten är inte tillsatt med ordinarie befattningshavare. Befattningen har varit besatt med konsult under perioden 2008-03-03 – 2009-12-31. Konsultuppdraget omvandlades till en tidsbegränsad projektanställning för perioden 2010-01-01 – 2010-06-30. Tillsättningarna har gjorts av tidigare förvaltningschefen (slutade sommaren

2009), kommundirektören och av den tillförordnade förvaltningschefen. Uppdraget har till sin karaktär varit att upprätthålla den löpande verksamheten i enlighet med gällande lagstiftning och kommunala direktiv.

I revisionsrapport Intern kontroll inom olika kostandsslag 2009, presenterad februari 2010, behandlas personalinhyrning under avsnittet 3.5. Där sägs att när det gäller samhällsbyggnadsförvaltningen beror personalinhyrning främst på rekryteringssvårigheter och långtidsinhyrning av personal från Sweco FFNS Arkitekter AB inom avdelningen för plan- och bygglov. Kommunen har inget ramavtal med företaget och ingen formell upphandling har heller skett trots att företaget anlitas för 2 004 tkr år 2009. Ovanstående förhållande är inte i enlighet med gällande upphandlingslagstiftning och kommunens interna upphandlingspolicy, avseende hantering av direktupphandling. Rapporten har överlämnats till kommunstyrelsen och berörda nämnder för kännedom.

Även för tidsperioden innan nuvarande konsult/projektanställning var enhetschefsbefattningen för plan- och bygglovenheten besatt med en tillförordnad chef.

3.2.2.1 Iakttagelse

I en situation där samhällsbyggnadsförvaltningen går in i en delvis ny roll vad gäller kommunens översiktliga planering och mot bakgrund av den turbulens som varit vad gäller omorganisationer och chefsbyten är det viktigt att förvaltningens ledningsfunktioner tillsätts permanent. Det är naturligt att tillförordnade chefer inte fattar beslut som är av långsiktig eller principiell karaktär eller som innebär långsiktiga ekonomiska åtaganden. Det är en allmän uppfattning att bristen på vägledande och operativa beslut skapat otydlighet och kvalitetsbrister i verksamheten. Organisationen tappar kraft i utveckling genom att inga långsiktiga beslut fattas. Det blir en naturlig följd av den tillfälliga utnämningen att "*hålla ställningarna*".

I intervjuerna påtalas tydligt vikten av enhetens ledningsfunktion tillsätts med permanent befattningshavare för att skapa kontinuitet och långsiktighet i enhetens agerande. Personalen måste garanteras insyn i rekryteringsarbetet av ny enhetschef för plan- och bygglovenheten.

3.2.2.2 Bedömning

Arbetet med att rekrytera en *permanent enhetschef* på plan- och bygglovenheten bör inledas omgående. Det är en allmän uppfattning att bristen på vägledande och operativa beslut skapat otydlighet och kvalitetsbrister i verksamheten. Personalen måste garanteras insyn i rekryteringsarbetet.

3.3 Organisation bygglovgruppen

Under enhetschefen för plan- och bygglovenheten är bygglovgruppen organiserad enligt följande:

- 5 handläggare, arkitekter
- 1 handläggare, byggnadsinspektör
- 1 bygglovassistent

Därutöver finns en praktikant som byggnadsinspektör där det finns en avsiktsförklaring att behålla personen i organisationen. Vidare finns en konsult inköpt för att handlägga olovliga åtgärder och ostädade tomter samt en person som handhar arkivfrågor, statistik och övriga administrationsfrågor.

Konsultuppdraget att handlägga olovliga åtgärder och ostädade tomter omfattar 50 % och pågår till 2010-03-31.

Av de sex handläggarna är tre stycken relativt nyanställda med mellan 1-2 år på befattningarna. Bygglovassistenten har varit i organisationen sedan maj 2009.

En av handläggarna, arkitekt, har ett samordningsansvar inom bygglovgruppen. Samordningsansvaret omfattar frågor kring lokalt regelverk, dokumenterade handläggningsrutiner och säkerställande av likformigheten i bedömningar. Samordningsansvaret omfattar inget chefs/ledarskap för bygglovenheten.

3.3.1.1 Iakttagelse

Av intervjuerna framkommer en bild av att samordningsfunktionen är viktig och väl fungerande och att funktionen har rollen som informell ledare i organisationen. Flera intervju-personer framför att samordnarrollen borde ändras till enhetschef för bygglovgruppen. Några framför att det är ett hinder att samordnarens roll inte är tydlig.

Av intervjuerna framgår att det har varit en relativt hög personalomsättning under senare år. Orsakerna till detta anges vara att kommunerna sins emellan konkurrerar med bland annat löneläge för att tillgodose sitt personalbehov. Under senare år har en och samma kommun rekryterat två handläggare från kommunen. Av enskilda intervjuer framkommer oklarheter kring personens lönesättning och uteblivna eller otydliga besked från enhetsledningen. Vidare uppges från fler än en handläggare att man uppvaktas från andra kommuner. Bristen på besked och tydlighet från enhetsledningen upplevs som besvärande.

3.3.1.2 Bedömning

Rollen som samordnare bör bli föremål för analys och diskussion. Överväganden bör göras kring tydliggörande av rollen och/eller huruvida samordnarrollen bör omvandlas till en chefsbefattning för bygglovgruppen. I samband med rekrytering av en ny enhetschef för plan- och bygglovgruppen bör överväganden ske kring rollen som samordnare.

För att behålla konkurrenskraften mot andra kommuner i länet bör en kartläggning göras för att bedöma lönenivå och andra utvecklingsmöjligheter. Vidare måste tydliga besked ges till de personer som utlovats besked kring bland annat kring löner. Detta kan med fördel ske i

samband med att en inventering beträffande kompetens samt utbildnings- och utvecklingsbehov görs som föreslås under avsnitt 4.2.1.

3.4 Reglemente och delegationsordning

3.4.1 Reglemente

Ett nytt reglemente har antagits gällande från och med 2010-01-01.

Av detta framgår att: I anslutning till vad som sägs i plan- och bygglagen och andra författningar inom plan- och byggnadsväsendet, det som föreskrivs om en nämnd i kommunalagen och i lagen om nämnder för vissa trafikfrågor ska följande gälla för samhällsbyggnadsnämnden.

I § 1 beskrivs samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsområde. Nämnden fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och har tillsynsansvaret över byggnadsverksamheten enligt plan- och bygglagen. Nämnden fullgör också de övriga uppgifter som enligt annan lag ska fullgöras av kommunen inom plan- och byggnadsväsendet. Samhällsbyggnadsnämnden är också ansvarig för verksamheterna gata – park och markförvaltning. Nämnden är också kommunens trafiknämnd. Därefter redovisas nämndens uppgifter i 27 punkter.

3.4.2 Delegationsordning

Samhällsbyggnadsnämnden har 2007-02-01, § 9 beslutat om delegering av nämndens beslutanderätt. Av beslutsparagrafen framgår att samhällsbyggnadsförvaltningen sköter löpande frågor åt nämnden men *får och ska inte fatta beslut i principiella politiska frågor*. Nämnden anger genom inriktningsbeslut de ramar förvaltningen har att arbeta inom. En del av dessa ramar är den delegationsordning som nämnden fattar beslut om.

Av tjänsteskrivelsen 2007-01-16 framgår att andra ramar är budgeten, som styr verksamheten, attestreglemente, som styr hur den ekonomiska hanteringen ska ske och aktuell lagstiftning.

I många lagar anges nämnden som den som får fatta beslut. För att beslut av tjänsteman ska vara legalt krävs en delegation från nämnden. När tjänstemannen fattat beslutet ska det anmälas till nämnden.

Nämnden beslutade 2007-02-01 att delegera till chefen för samhällsbyggnadsförvaltningen, eller den han/hon sätter i sitt ställe, att besluta enligt bilagd delegationsordning för samhällsbyggnadsförvaltningen daterad 2007-01-15. Delegationsordningen upptar 23 punkter.

Punkten 18 lyder; Bevilja lov inom de föreskrifter och riktlinjer som anges i detaljplan eller områdesbestämmelser enligt gällande lagstiftning och föreskrifter och punkten 19 lyder; vid beslut om bygglov och marklov med de mindre avvikelser från detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser om avvikelserna är förenliga med syftet med planen eller bestämmelserna i plan- och bygglagen.

Delegationsordningen avslutas med följande skrivningar: Angivna beslutsrätter (punkterna 1-23) avser inte i något fall att avgöra ärenden vilka är av principiell natur eller i övrigt av större vikt. Delegationsbeslut ska anmälas till samhällsbyggnadsnämnden så snart detta kan göras. Vidaredelegation från chefen för samhällsbyggnadsförvaltningen ska anmälas till samhällsbyggnadsnämnden.

I delegeringsbeslut 2009-08-15 har chefen för samhällsbyggnadsförvaltningen, i enlighet med samhällsbyggnadsnämndens beslut 2007-02-01 § 9, beslutat att vidaredelegera/bemyndiga befattningshavare i organisationen att fatta beslut i vissa specifika ärenden. Av delegeringsbeslutet framgår dels vilka personer som bemyndigats att fatta beslut och dels i vilka ärenden. Dessa ärenden är knutna till lagstiftning gällande inom förvaltningens område, främst Plan- och bygglagen.

3.4.2.1 Lakttagelse

Det är en allmän uppfattning att delegationsordningen är väl avvägd mellan vilka typer av ärenden som skall tas av nämnden och vilka ärenden som skall tas av handläggarna på delegation. Arbetsprocesser och arbetssätt beaktar delegationsordningens intentioner till alla delar (se avsnitt 4.3).

Återrapporteringen till nämnden sker enligt särskild bilaga i kallelsen med tydlig förteckning över fattade beslut på delegation. Delegationsbesluten anmäls separat i särskild paragraf.

3.4.2.2 Bedömning

Delegationsordningen är väl avvägd mellan vilka typer av ärenden som skall tas av nämnden och vilka ärenden som skall tas av handläggarna på delegation. *Återrapportering till nämnden fungerar på ett tillfredsställande sätt.*

4 Arbetsprocess inom bygglovgruppen

4.1 Personaldimensionering, verksamhetsvolym, ekonomi och avgifter.

4.1.1 Personaldimensionering

Organisationen i detalj har redovisats under avsnitt 3.3.

4.1.2 Verksamhetsvolym

Under åren 2007 -2009 har följande antal lov/beslut hanterats:

	2007	2008	2009
Antal beslut	854	782	722
Genomsnitt beslut per månad	71	65	60
Inkomna ärenden	1084	931	904
Genomsnitt inkomna per månad	90	78	84

En total genomgång av samtliga ärenden med angivande av status för respektive ärende, genomförs med jämna mellanrum (*ärendebalans*). Vid senaste avstämningsdagen som var 2010-01-08 redovisades följande:

Totalt var 518 ärenden under handläggning enligt följande fördelning:

Ärenden som inväntar komplettering från sökanden	70 stycken
Ärenden som inväntar grannhörande och ärenden som bereds inför beslut i samhällsbyggnadsnämnden	71 stycken
<u>Pågående handläggning inom bygglovenheten</u>	<u>377 stycken</u>
Totalt antal ärenden under handläggning	518 stycken

Till ovanstående redovisning av 518 ärenden finns en förteckning som tar upp varje ärende för sig med följande angivelser:

- Diarienummer
- Tidsangivelse när ärendet inkom
- Fastighetsbeteckning som ärendet berör
- Sökt åtgärd som ansökan gäller
- Vilken handläggare som ansvarar för ärendet
- Angivelse av vilken åtgärd som pågår för närvarande i ärendet

Vart och ett av de 518 ärenden som är under handläggning kan följas upp och statusbestämmas.

Åldern på kvarstående ärenden med avstämningsdag 2009-12-31 uppgår till 465 enligt följande:

2003	1 stycken
2004	8 stycken
2005	11 stycken
2006	16 stycken
2007	34 stycken
2008	65 stycken
<u>2009</u>	<u>330 stycken</u>
Summa	465 stycken

Av ärendebalansen ovan framgår att många av de äldre ärendena rör olovlig åtgärd eller ostädad tomt.

Vidare sker en uppföljning månadsvis över antal ärenden som respektive handläggare bereder.

4.1.3 Ekonomi och avgifter

Av internbudget 2010 framgår att plan- och bygglovsverksamhetens nettokostnad uppgår till 3.063 tkr med driftkostnader på 9.928 tkr och bygglovintäkter på 4.415 tkr och planintäkter på 2.450 tkr.

Bygglovgruppens kostnadssida finns inte avskild från plan- och bygglovsenheten. Det går inte idag att särskilja kostnadssidan i en del avseende bygglov och en del avseende plan.

Genom beslut i samhällsbyggnadsnämnden § 295 2009-12-08 justerades bygglovtaxan genom en justering av taxans grundbelopp att gälla från och med 2010-01-01. Kommunens bygglovtaxa följer Sveriges kommuners och landtings normaltaxeförslag. Med beslutet följer en jämförelse med andra kommuner i länet. Jämförelsen av avgift avser en villa på 120 kvm och garage 40 kvm. Jämförelsen visar att kommunen även efter justeringen har relativt låg avgiftsnivå med 13 300 kronor. Medeltalet för de jämförda kommunerna uppgår till 15 550 kronor.

Plan- och bygglagen är under omarbetning. Propositionen om ny plan- och bygglag lämnas till riksdagen i slutet av mars och lagen förväntas träda i kraft 2011-01-01. I det sammanhanget kommer en översyn av bygglovtaxan bli nödvändig.

4.1.3.1 Iakttagelse

Av intervjuerna framgår att ärendebalansen inte är tillfredställande. Orsaken till detta går att finna i den turbulens som har varit inom bygglovgruppen under senare år. Flera nya medarbetare har på kort tid introducerats samtidigt som den ordinarie verksamheten upprätthållits. Situationen har inneburit en hård arbetsbelastning på vissa medarbetare under introduktionstiden av nya medarbetare vilket inneburit att ärendebalansen inte kunnat hållas.

Emellertid är det en allmän uppfattning i gruppen att med samtliga befattningar besatta med ordinarie personal så är arbetssituationen tillfredställande.

Successivt hanteras ärendeobalanserna och som framgår av avsnittet 4.1.2 följs varje ärende upp för sig med angivande av ansvarig handläggare.

När det gäller bygglovgruppens bemanning och rutiner bör en utvärdering göras av vilka konsekvenser den nya plan- och bygglagen som beräknas gälla från och med 2011-01-01 innebär för verksamheten.

Bygglovsgruppens ekonomi bör inom ramen för plan- och bygglovsenhetens ekonomi urskiljas så att den resultatmässigt går att utvärdera och följa upp. Rent verksamhetsmässigt är det viktigt att både plan och bygglovgruppernas ekonomi separeras bland annat för att kunna styra vissa anslag och satsningar. Gemensamma funktioner inom enheten såsom ledning och administration/arkiv kan med fördel fördelas schablonmässigt.

4.1.3.2 Bedömning

Det är det en allmän uppfattning att med samtliga befattningar besatta med ordinarie personal så är arbetssituationen tillfredställande. Successivt hanteras ärendeobalanserna. Varje ärende följs upp separat med angivande av ansvarig handläggare.

För att ekonomiskt följa upp och utvärdera bygglovsverksamheten bör den särredovisas. Verksamhetens kostnadssida bör bedömas mot de intäkter som bygglovstaxan inbringar. Bedömningar kring kostnadstäckningsgrad bör göras mot bakgrund av bland annat självkostandsprincipen.

4.2 Lagstiftning och dokumenterade handläggningsrutiner

4.2.1 Lagstiftning

Verksamheten är styrd av ett omfattande regelverk enligt följande:

- Plan- och bygglagen främst kap 8, 9, 10 och 13
- Miljöbalken
- Boverkets byggregler (BBR)
- Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2002:9)

- Lag och förordning om gatuhållning och skyltar
- Förordning om hissar och vissa motordrivna anordningar
- Tekniska egenskapskrav på byggnadsverk
- Lagen och förordningen om Civilt försvar
- Lagen och förordningen om brandfarliga och explosiva varor
- Fastighetsbildningslagen
- Anläggningslagen
- Ledningsrättslagen
- Mätningsskuggörelsen

Det omfattande regelverket som omgärdar verksamhetsområdet ställer stora krav på en aktiv fortbildning, uppdatering och hantering i den praktiska tillämpningen.

Som tidigare noterats är Plan- och bygglagen under omarbetning. Propositionen om ny plan- och bygglag lämnas till riksdagen i slutet av mars och lagen förväntas träda i kraft 2011-01-01.

Sedan 2009-07-01 gäller nya regler för strandskydd. De nya reglerna gäller förändringar i miljöbalken och plan- och bygglagen (SFS 2009:530-534). Lagändringarna har stor betydelse för kommunerna. Ändringarna gäller även i förordningen om områdesskydd (SFS 2009:623) och förordningen om tillsyn enligt miljöbalken (SFS 2009:623). Lagändringarna syftar till ökat regionalt och lokalt inflytande när det gäller strandskyddsfrågorna. Ansvaret för prövning av strandskyddsdispenser och för tillsyn över strandskyddet läggs i huvudsak på kommunerna. Frågan om undantag från strandskyddet i samband med detaljplanläggning ska fortsättningsvis prövas av kommunen i planärendet. Lagändringarna innebär vidare både lättnader i strandskyddet och skärpningar av bestämmelserna. I förarbetena talas om att strandskyddet differentieras utifrån lokala och regionala förutsättningar.

4.2.1.1 lakttagelse

Verksamhetsområdet omgärdas av ett omfattande juridiskt system som skall beaktas vid myndighetsutövningen. En viktig förutsättning för att kunna verka inom området är, att utöver grundkunskaperna kring lagstiftningen, ha så hög kompetens att handläggarna med säkerhet kan utöva myndighetsuppgiften genom att vägleda allmänheten och nämndens förtroendemän kring de möjligheter och hinder som finns inom ramen för lagstiftningen.

I intervjuerna framkommer en oro för att möjligheterna att följa förändringar i lagstiftning och den allmänna utvecklingen inom verksamhetsområdet är begränsade. Det har även framförts att det finns juridiska brister kring vilka hinder och möjligheter det finns för att tillgodose allmänhetens önskemål inom ramen för gällande lagstiftning.

Av intervjuerna har framkommit att nämndens beslutsunderlag är av varierande kvalitet. En förutsättning för att nämnden med trygghet ska kunna agera inom ramen för gällande lagstiftning är att beslutsunderlag i form av utredningar och tjänsteutlåtanden är faktamässigt

uttömmande. Utöver gällande lagstiftning är det väsentligt att rättspraxis inom området följs och utvärderas.

Verksamhetsområdet har varit och är föremål för stora förändringar till följd av förändringar i lagstiftningen.

För att definiera behov av utbildnings- och utvecklingsinsatser bör följande inventering verkställas i tre steg:

Steg 1. För att bedöma behovet av utbildning och utveckling bör en *inventering* genomföras för att bestämma det *generella behovet* av utbildning kring den grundläggande lagstiftningen inom området såsom Plan- och bygglagen, miljöbalken m.fl. Denna lagstiftning är för närvarande under omarbetning eller är ny sedan 2009-07-01.

Steg 2. Därutöver bör även behovet av utbildning och utveckling av den mer *specifika lagstiftningen* inventeras och definieras.

Steg 3. Vidare bör behovet av personlig utbildning och utveckling knutet till varje *enskild persons behov* inventeras och specificeras.

4.2.1.2 Bedömning

För att långsiktigt tillgodose behovet av kompetens inom verksamhetsområdet måste behoven av utbildning och utveckling inventeras och systematiseras. Detta måste göras genom en *utbildnings- och utvecklingsplan* som är uppbyggd enligt tre nivåer nämligen en generell nivå som tillgodoser kompetensnivån enligt den grundläggande lagstiftningen för verksamhetsområdet (berör samtliga), en specifik nivå som tillgodoser kompetensnivån inom vissa specifika områden (som inte berör alla handläggarna) och den tredje, mer personlig nivå, som berör kompetensnivån för varje enskild individ. Utbildningsplanen utgör sedan underlag för prioriteringar i budgetarbetet.

Det har framkommit att nämndens beslutsunderlag är av varierande kvalitet. En förutsättning för att nämnden med trygghet ska kunna agera inom ramen för gällande lagstiftning är att beslutsunderlag i form av utredningar och tjänsteutlåtanden är faktamässigt uttömmande. Utöver gällande lagstiftning är det väsentligt att rättspraxis inom området följs och utvärderas.

I avvaktan på att en utbildnings och utvecklingsplan kan tas fram måste det generella utbildningsbehovet kring plan- och bygglagens förändringar som väntas träda i kraft 2011-05-02 och lagstiftningen kring strandskyddet som trädde i kraft 2009-07-01 tillgodoses genom en extraordinär insats.

4.2.2 Dokumenterade handläggningsrutiner och praxis

I syfte att inom ramen för gällande lagstiftning och regelverk säkerställa en likartad hantering och i förlängningen säkerställa en rättssäker och likvärdig bedömning har ett flertal praxis och handläggningsrutiner tagits fram inom enheten.

Ansvarig för interna handläggningsrutiner och utarbetande av praxis är bygglovgruppens samordnare.

Praxis har utarbetats och omfattar följande frågor/ärenden: Altaner, byggnadshöjd, flyttbara konstruktioner, friggebodar, grannhörande, kartor, lokalt godkända KA, markarbeten, murar, plank och staket, pooler, Ribacken detaljplan, solfångare, Ugglan detaljplan och ändring av lov.

Rutiner för hur följande frågor skall hanteras har tagits fram: Enkelt avhjälpta hinder, kontakter med miljöenheten, förhandsbesked och bygglov utom plan, brandfarlig vara, brandmyndighetens medverkan vid bygganmälan - brandsyneobjekt, byggnation verkställd utan bygganmälan, granskningsrutin, planavgift, objekt där sakkunnigutlåtande från sotare krävs, VA-frågor, ärenden med hemliga handlingar och policy samt riktlinjer för skyltning.

För varje praxis och rutin finns datum för antagande angivet och när eventuell revidering har ägt rum. Praxis och rutiner diskuteras och antas/revideras på enhetens granskningsmöte varje torsdag.

Det föreligger en varierad detaljplanestandard i kommunen. En inventering av samtliga detaljplaner har genomförts som underlag för en bedömning/prioritering av vilka planer som bör/måste arbetas om ramen för tillgängliga resurser.

4.2.2.1 Iakttagelse

Av intervjuerna framgår att framtagna rutiner och praxis tillämpas i det dagliga arbetet och att de utgör ett viktigt instrument för en likvärdighet i ärendehantering. Granskningsmötena på torsdagarna upplevs som det naturliga forumet för diskussioner kring rutiner och praxis.

Av intervjuerna framkommer också svårigheter till följd av varierande detaljplanestandard i kommunen. Särskilt i norra Botkyrka upplevs äldre exploateringsdetaljplaner som problem. I vissa fall påpekas brister i detaljplanernas beskrivande delar. I syfte att förhindra upprepningar av oklarheter i detaljplanerna ingår nu alltid en företrädare för bygglovgruppen i processen kring framarbetande av nya planer.

4.2.2.2 Bedömning

Som ett led i att skapa förutsättningar för en likvärdig bedömning av ärenden är *rutiner och praxis ett viktigt instrument*. Framarbetandet av rutiner och praxis upplevs ske genom en förankrad process vilket skapar förutsättningar för en god efterlevnad. De utgör levande dokument.

4.3 Arbetsprocess och säkerställande av likformighet i bedömningar

En arbets- och ärendegångsprocess finns framtagen för bygglov och bygganmälan. Flödes-schemat upptar samtliga aktiviteter från förhandskontakt till beslut. Schemat upptar processen kring beslut enligt delegation och beslut som tas av nämnden samt processen kring byggsamråd.

Processbeskrivningen beskriver tydligt gränssnittet mellan delegationsbeslut och beslut som ska behandlas av nämnden. Nämnden behandlar stora projekt, ärenden utom detaljplan samt frågor kring strandskyddsdispens samt stor avvikelse mot detaljplan. Delegationsärenden tas inom ramen för gällande detaljplan.

En central del i arbetsprocessen är enhetens granskningsmöte som äger rum varje torsdag förmiddag. Vid detta möte går inkomna ärenden igenom och de ärenden som är kompletta fördelas på handläggare och beslut fattas om vilka kompletteringar som måste göras i inte fullständiga ärenden.

Vid dessa möten diskuteras också praxis och rutiner samt enskilda ärenden som är av principiell karaktär. I detta forum sker diskussioner kring rättsäkerhet och att en likvärdig bedömningsnivå kan upprätthållas.

En av rutinerna i ovanstående avsnitt gäller granskning av delegationsbeslut av bygglov som överensstämmer mot plan och motivering vid planavvikelse. Denna rutin innebär att samtliga beslut ska utöver handläggaren granskas av en kollega. Granskningen omfattar överrensstämmelse mot plan och motivering av beslutet. I granskningsordningen namnges vilken person som granskas av vem. Därutöver sker en översiktlig slutlig granskning av beslutsfattare, beslutsdatum i DIARK, underskrift, avgift m.m. av en utsedd person.

För att hålla en hög kunskapsnivå och bli mindre sårbara arbetar handläggarna över hela kommunen och med alla slag av ärenden. Man har inom gruppen inte delat upp arbetet utifrån geografisk indelning eller någon specialisering av ärendegrupper. Som tidigare noterats har konsult motsvarande 50 % anlåtats för att handlägga olovliga ärenden. Detta arbetssätt kräver att handläggarna har en uppdaterad kompetens inom samtliga handläggningsområden och innebär en mindre sårbarhet vid frånvaro m.m.

4.3.1.1 Iakttagelse

Av intervjuerna framgår att den centrala funktionen i bygglovgruppens "inre liv" är torsdagsmötena. Här hanteras inkomna ärenden vilka också fördelas bland medarbetarna, här diskuteras praxis och rutiner samt problem som uppstår under handläggningen. Erfarna handläggare stöttar de med mindre erfarenhet. Det råder en total samstämmighet i personalgruppen om värdet av torsdagsmötena. Sammanträdena har ett roterande ordförandeskap. Mötena beskrivs som prestigelösa med ett öppet samtalsklimat.

En tydlig delegationsordning, en tydlig arbetsprocess, tydliga och "levande" praxis och rutiner, ett öppet och prestigelöst samtal och problemlösning på torsdagsmötena utgör viktiga förutsättningar för att kunna besvara frågan om handläggningen av bygglov sker på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt.

4.3.1.2 Bedömning

En tydlig delegationsordning och arbetsprocess, tydliga och "levande" praxis och dokumenterade rutiner samt forumet "torsdagsmötena" utgör viktiga förutsättningar för en *ändamålsenlig handlägningsrutin*.

4.4 Servicegaranti

I ettårsplan för 2010 beslutade samhällsbyggnadsnämnden 2009-10-06 under § 239 att under rubriken servicegarantier ändra punkten till följande lydelse: Vi handlägger en ansökan om bygglov inom 8 veckor, när ansökan är komplett.

4.4.1.1 Iakttagelse

Av intervjuerna framgår att någon form av servicegaranti finns utfärdad. Någon tydlig bild av servicegarantins innehåll och utformning finns inte i organisationen. Servicegarantin fungerar därför inte som ett styrinstrument som ska säkerställa allmänheten en snabb och rätts-säker handläggning inom ramen för gällande lagstiftning.

Det är oklart om man lever upp till servicegarantin eller hur många som inte får sin ansökan behandlad inom garantitiden. Någon systematisk uppföljning sker inte. Enhetsledningen är inte tydlig i sitt agerande vad gäller servicegarantin.

Servicegarantin är inte det instrument som skapar den tryggheten för den sökande.

4.4.1.2 Bedömning

Enhetsledningen måste levandegöra *servicegarantins* innehåll, förklara det bakomliggande syftet med den och att den gäller. Ett systematiskt system för uppföljning av garantins efterlevnad måste utformas. Servicegarantin måste också tydliggöras för allmänheten för att det skall bli det verkningfulla instrument som det är avsett att vara.

5 Reception och administration

Den administrativa enheten består av en bygglovassistent och en person som arbetar ca 50 % med arkivfrågor, statistik och är behjälplig med övriga administrationsfrågor. Utöver dessa personer finns för närvarande en person tillfälligt anställd för att ta emot samtal vid telefon-tiderna.

Uppgiften att hantera tillgänglighets- och bemötandefrågor är mycket central för en verksamhet som bygglovhantering med tillståndsgivning. Myndighetsutövning enligt en starkt reglerad lagstiftning i kombination med allmänhetens önskemål om förändringar på och i sin fastighet ställer krav på utrymme och arenor för diskussion och rådgivning. En god tillgänglighet och gott bemötande till allmänheten skapar ett bättre klimat under beredningsprocessen.

När det gäller administrationsfunktionen och frågor kring tillgänglighet och bemötande framkommer brister.

När det gäller administrationen finns brister vad gäller expediering och fakturering av ärenden. Idag är det en eftersläpning i expedieringen av ärenden vilket bland annat har föranlett att handläggarna kontaktar sökanden och delger sökanden beslutet.

Bakgrunden till bristerna går inte att belasta nuvarande befattningshavaren på bygglovassistenttjänsten. Nuvarande bygglovassistenten är ung och oerfaren och tillträdde tjänsten i maj 2009 utan introduktion eller anvisningar för hur arbetet skulle bedrivas. Nuvarande befattningshavare är väl medveten om bristerna och känner hopplöshet inför uppgiften att komma ifatt med eftersläpningarna. Befattningshavaren känner även de förväntningar som finns i organisationen, som samtidigt upplevs som omöjliga att uppfylla idag.

Till saken hör att nuvarande befattningshavare efterträdde en mycket erfaren och inarbetad person på tjänsten. Det tog lång tid innan ledningen för plan- och bygglovenheten tog tag i frågan och rekryterade en behörig person.

När det gäller arkivet beskrivs det som tillfredställande fungerande och med god ordning, men sårbart genom att personen som ansvarar för arkivet varit pensionär många år.

Idag föreligger stora brister vad gäller tillgänglighet och bemötande gentemot allmänheten vidare föreligger stora brister vad gäller administrationen inom bygglovgruppen. När det gäller arkivet upplevs situationen som sårbar.

5.1.1.1 Iakttagelse

Av intervjuerna bekräftas ovanstående beskrivning av flera personer. Beskrivning av brister och problem inom administrationen varierar mellan intervjupersonerna.

5.1.1.2 Bedömning

När det gäller administrationen i vid bemärkelse måste följande åtgärder vidtas:

Omedelbara åtgärder måste sättas in för att komma tillrätta med eftersläpningar vad gäller registrering och expediering av ärenden. Balanslistor måste upprättas så att det går att omedelbart avläsa om/när eftersläpningar uppstår.

Därefter bör plan- och bygglovenhetens hela administrationsfunktion bli föremål för *genomlysning och utvärdering/utredning*. En bred kartläggning och diskussion inom hela enheten kring behovet av administrativ hjälp bör genomföras. Kartläggningen bör utöver de rent administrativa uppgifterna även innehålla en statusbestämning av de administrativa stödsystemen och enhetens arkiv och arkivfunktion. Utredningen bör även innefatta risk- och sårbarhetsanalyser och säkerställa de olika funktionernas möjligheter till ”backup”.

En överordnad fråga i utredningen gäller bemötandefrågor och tillgänglighetsfrågor. Allmänhetens möjlighet att nå handläggarna för rådgivning måste betraktas som en prioriterad fråga. Detta påverkar diskussioner och bedömningar kring behovet av receptionsfunktion och omfattningen och formerna för telefon- och besökstider.

Samhällsbyggnadsförvaltningens centrala ekonomi och personalfunktion bör leda utredningsarbetet samt att kommunens centrala funktioner engageras så att kommunens övergripande policys och riktlinjer vad gäller administration, tillgänglighets- och bemötandefrågor, stödsystem och arkivfrågor beaktas.

2010-04-21

Jan Nilsson
Uppdragsansvarig

Jan-Olov Larsén
Projektledare