

Revisionsrapport

Effektivitet i bygglovs- ärenden

Skellefteå kommun

Hans Forsström,
Cert. Kommunal revisor

Robert Bergman
Revisionskonsult

November 2016

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	3
1.3. Avgränsning och metod.....	4
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1. Ändamålsenlighet.....	5
2.1.1. Mål och prioriterade aktiviteter	5
2.1.2. Måluppfyllelse verksamhet	5
2.1.3. Bedömning.....	6
2.2. Ekonomiskt tillfredsställande	6
2.2.1. Resurser och kompetens	6
2.2.2. Måluppfyllelse ekonomi och effektivitet	7
2.2.3. Bedömning.....	7
2.3. Intern kontroll	7
2.3.1. Rutiner för omvärldsbevakning.....	7
2.3.2. Rättssäker myndighetsutövning.....	8
2.3.3. Utvärdering av serviceförklaring respektive verksamhetens effektivitet.....	9
2.3.4. Bedömning.....	10
3. Avslutning	11
3.1. Bedömningar mot kontrollmål.....	11
3.2. Rekommendationer	11
Bilaga – Bygg- och miljönämndens serviceförklaring	12

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens revisorer har PwC genomfört en granskning av effektivitet i bygglovsärenden. Syftet med granskningen har varit att bedöma om bygglovsärenden hanteras på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att bygg- och miljönämndens hantering av bygglovsärenden sker på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt. Vidare bedömer vi att den interna kontrollen är tillräcklig.

Iakttagelser och bedömningar av kontrollmål redovisas närmare i rapporten

I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Nämnden bör överväga att formulera nya målsättningar då nuvarande målsättning om förkortade handläggningstider uppnås.
- Indikatorer och mått över verksamhetens effektivitet bör utvecklas inklusive formerna för rapportering till nämnden.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Enligt kommunfullmäktiges uppdrag till styrelse och nämnder ska de på olika sätt bidra till att skapa utveckling och tillväxt i Skellefteå kommun. En indikator på tillväxt är antal beslut i bygglovsärenden.

Bygglovsärenden ska enligt plan- och bygglagen handläggas skyndsamt och beslutet om lov eller förhandsbesked ska, som huvudregel, meddelas inom 10 veckor från det att fullständig ansökan inkommit.

Bygg- och miljönämnden har ansvaret för bygglovverksamheten i kommunen.

Verksamhet står under tillsyn från länsstyrelsen enligt följande regler:

Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning genom råd och stöd i bygg- och miljönämndens tillsynsarbete. För att kunna göra detta ska Länsstyrelsen följa upp och utvärdera nämndens tillsynsverksamhet. Uppgifter om Länsstyrelsens tillsyns-vägledning och utvecklingen av nämndens tillsynsarbete ska på begäran kunna lämnas till Boverket. Boverket ska i sin tur ge tillsynsvägledning till Länsstyrelsen i såväl plan- som byggfrågor samt tillsynsvägledning till bygg- och miljönämnden genom råd och stöd i deras tillsynsarbete.

Bygg- och miljönämnden har år 2014 fastställt en särskild serviceförklaring för handläggning av bygglov. Av SKL:s öppna jämförelser framgår att Nöjd-Kund-Index (NKI) för bygglov i Skellefteå har förbättrats över tiden, men att NKI alltjämt är lågt jämfört med likartade kommuner. Ett bristfälligt arbete inom området riskerar att verksamheten inte bedrivs på avsett sätt.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att granska och pröva om bygglovsärenden hanteras på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen omfattar följande kontrollmål:

Ändamålsenlighet

- Mål och prioriterade aktiviteter
- Måluppfyllelse verksamhet

Ekonomiskt tillfredsställande

- Resurser inklusive tillgång till erforderliga kompetenser
- Måluppfyllelse ekonomi och effektivitet

Intern kontroll

- Rutin för omvärldsbevakning
- Rättssäker myndighetsutövning – länsstyrelsens tillsyn
- Utvärdering av serviceförklaring respektive verksamhetens effektivitet

Revisionsobjektet i granskningen är bygg- och miljönämnden.

Revisionskriterier för granskningen utgörs av Kommunallagen kap 6:7 och Plan- och bygglagen kap 9:27. I övrigt se kontrollmål.

1.3. Avgränsning och metod

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2016. I övrigt se syfte och kontrollmål.

Granskningen har skett genom analys av, för granskningen, relevant kommunintern dokumentation och intervjuer med tf. nämndsordförande, verksamhetschef Bygglov samt tre bygglovshandläggare.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Ändamålsenlighet

2.1.1. Mål och prioriterade aktiviteter

Handläggning av bygglov är till stora delar reglerad i plan- och bygglagen, däribland hur lång handläggningstiden maximalt får vara.

Bygg- och miljönämndens styrkort 2016 (fastställt av nämnden 2015-06-15) innehåller bl.a. målsättningen *förkortad handläggningstid för bygglov*. Av intervju med t f nämndsordförande framgår att målsättningen formulerades vid en tid då handläggningstiderna inte var i enlighet med lagstiftningens tidsramar.

Bygg och miljönämnden har också formulerat en serviceförklaring för hantering av bygglov. Serviceförklaringen beskriver vilket bemötande medborgarna ska kunna förvänta sig samt tider för handläggning av olika typer av bygglovsärenden (se bilaga). Vi konstaterar att nämndens serviceförklaring ställer högre krav på handläggningstider (8 veckor) än plan- och bygglagens bestämmelser (10 veckor). Av intervju med t f nämndsordförande är det i förhållande till serviceförklaringen som nämndens mål om kortare handläggningstider mäts och bedöms.

Under hösten 2015 implementerades en ny bygglovsprocess som tydliggör hur handläggningen ska gå till och vilka arbetsuppgifter som ligger på bygglovhandläggarna. Av intervjuer med verksamhetschef och bygglovshandläggare ses den nya processen som den främsta anledningen till att verksamhetens lyckats korta ned handläggningstiderna och öka rättssäkerheten i handläggningen. Se vidare i avsnitt 2.1.2. och 2.3.2.

2.1.2. Måluppfyllelse verksamhet

Enligt bygg- och miljönämndens tertialrapport per 30 april framgår det att bygglovverksamheten har en ökad ärendeingång och hanterar nu ca 50 bygglovsärenden per vecka. Bedömningen är att nämndens målsättning uppnås. Vidare presenteras volymer i antal inkomna bygglov och beslutade bygglov:

	Utfall 2013	Utfall 2014	Utfall 2015	Prognos 2016
Inkomna bygglov	1031	1193	1192	1315
Beslutade bygglov ¹	2368	2326	2858	3000

Av tertialrapporterna per 30 april och per 31 augusti 2016 framgår att handläggningstiden uppgår till tre veckor, vilket är klart kortare än serviceförklaringens ambition (8 veckor). Målsättningen om förkortade handläggningstider för bygglov bedöms därmed uppnås för helåret (prognos). Av rapporten framgår vidare att;

¹ Ett inkommet bygglovsärende kan innebära flera beslut. Tertialrapportens redovisar således fler beslutade bygglov än inkomna.

”Bygglov har samma handläggningstid under högsäsongen som under övrig tid och det är ett tydligt tecken att verksamheten fungerar”.

I tertialrapport per 31 augusti framgår vidare att verksamheten sannolikt kommer att hantera ett större antal bygglov än prognosen för 2016.

2.1.3. Bedömning

Mål och aktiviteter bedöms vara ändamålsenliga. Bedömningen baseras på att nämnden har formulerat mål och serviceförklaring som är i enlighet med lagstiftningens intentioner. Förvaltningen har, i form av den nya bygglovprocessen, genomfört aktiviteter i syfte att säkerställa en effektiv hantering av bygglovsärenden.

Vidare bedömer vi att verksamhetens måluppfyllelse är god. Bedömningen baseras på att verksamhetens prognos av måluppfyllelse visar att nämndens målsättning avseende bygglovsverksamheten uppnås med bred marginal.

2.2. Ekonomiskt tillfredsställande

2.2.1. Resurser och kompetens

Nämndens styrning inom området ekonomi kommer främst till uttryck i samband med godkännande av internbudget. Internbudget för år 2016 har behandlats av nämnden 2015-12-14.

Utifrån tilldelad driftram upprättar bygglovsverksamheten en detaljbudget som innefattar intäkter och kostnader. Granskning av detaljbudget 2016 visar följande:

- Verksamhetens kostnader budgeteras till 10,5 mnkr, varav tre fjärdedelar avser personalkostnader. I budgeten återfinns även resurser för utbildning/fortbildning
- Verksamhetens intäkter budgeteras till 8,2 mnkr

Vid intervjuer med företrädare för verksamheten framkommer följande:

- Resurser och kompetens upplevs vara tillräckliga för att bedriva en effektiv handläggning
- Inom verksamheten sker ett löpande arbete med kompetenshöjande åtgärder och kunskapsutbyten. Tidigare fanns inte tillräcklig möjlighet att gå de utbildningar som krävs medan det idag finns goda möjligheter att delta i utbildningar eller konferenser
- Arbetssättet är processinriktat och det finns ett samarbete mellan olika verksamheter för att maximera resultatet
- Under vissa delar av året finns möjlighet för vissa handläggare att jobba med utveckling av den interna bygglovprocessen, utan att detta märkbart påverkar handläggningstiderna i negativ riktning.
- Det nya arbetssättet/den nya bygglovprocessen ses som en framgångsfaktor när det gäller kunskapsöverföring, exempelvis mellan mer erfarna och nya handläggare

2.2.2. Måluppfyllelse ekonomi och effektivitet

Den ekonomiska styrningen kommer framför allt till uttryck i årlig driftbudget. Ett ekonomiskt mål kan till exempel vara följsamhet till budget. Uppföljning och redovisning av det ekonomiska utfallet i förhållande till budget sker företrädesvis genom tertialrapporter och årsbokslut.

Granskning av årsbokslut 2015 och tertialrapport per augusti 2016 visar följande:

Avvikelse mot driftbudget netto, mnkr	Utfall, År 2015	Årsprognos år 2016
Bygglovsverksamheten	+2,4	+2,5

Av redovisningen framgår att verksamheten för år 2015 redovisar ett överskott i förhållande på 2,4 miljoner kr. Även för år 2016 prognosticeras motsvarande resultat. Den främsta orsaken är att verksamheten handlagt fler bygglovsärenden än planerat, vilket medfört ökade intäkter.

Granskningen visar att nämnd och verksamheten inte fastställt specifika mål för verksamhetens effektivitet, d v s koppling mellan redovisat verksamhetsresultat och förbrukade resurser. Vi noterar att verksamheten för år 2015 och 2016 nått måluppfyllelse i fråga om handläggningstider och följsamhet till tilldelad budget.

2.2.3. Bedömning

Resurser och tillgång till erforderliga kompetenser bedöms vara tillräckliga. Granskningen visar att verksamhetens resurser huvudsakligen utgörs av personal samt att verksamheten under senare år utvecklat sitt med kompetensutveckling. Vår bedömning är att tillgängliga resurser balanserar med rådande behov.

Det ekonomiska resultatet för 2015 och 2016 bedöms vara förenligt med fastställda mål. Bedömningen baseras på att verksamheten redovisar ett överskott i förhållande till driftbudget.

Snabb handläggningstid och följsamhet mot tilldelad budget ser vi som indikatorer på att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt.

2.3. Intern kontroll

2.3.1. Rutiner för omvärldsbevakning

Granskning av nämndens protokoll 2016 visar att nämnden 2016-06-13 fått rapport från Nyckeltal i Norr. Nyckeltal i Norr är ett nätverk bland kustkommunerna i norra Sverige inom bl.a. bygg- och planområdet. Inom ramen för detta nätverk sker olika jämförelser av respektive kommuns verksamheter. Vid samma informationspunkt fick nämnden även rapport om SKL:s insiktsmätning genomförd under år 2015. Inga särskilda beslut fattades av nämnden med anledning av rapporteringen.

Jämförelser som sker inom ramen för nätverket Nyckeltal i Norr med andra kommuner, främst med kustkommunerna från Sundsvall och norrut, uppges ske genom olika nyckeltal. Enligt verksamhetschefen visar jämförelsen bl.a. att Skellefteå har lika många bygglovsärenden som Umeå, men kortare handläggningstider (3 veckor jämfört med 12 veckor).

Vid två tillfällen per år träffar bygglovhandläggarna länsstyrelsen med syfte att bl.a. uppdateras på förändringar i regelverk och anvisningar samt lyfta frågeställningar. Vidare framgår av intervju med verksamhetschef att utbildning som personalen går ses som en del av verksamhetens omvärldsbevakning.

Av intervju med bygglovhandläggare framgår att det finns väletablerade kontakter med handläggare runt om i Sverige genom Föreningen Sveriges bygglovsgranskare och byggnadsnämndssekreterare, FSBS. Vidare prenumererar handläggare på nyhetsbrev kring ny lagstiftning inom verksamhetsområdet.

2.3.2. Rättssäker myndighetsutövning

Syftet med den nya bygglovsprocessen har, förutom att öka effektiviteten, även varit att säkerställa en rättssäker myndighetsprövning. Som vi tidigare har nämnt implementerades denna process under hösten 2015.

Utifrån att ha tagit del av beskrivning av bygglovsprocessen och intervjuat verksamhetschef för bygglov samt bygglovshandläggare kan vi bl. a konstatera följande:

- Formaliagranskning sker varje måndag av inkomna bygglovsärenden, som lämnats senast torsdag veckan innan. Vid detta tillfälle deltar samtliga handläggare i genomgången av bygglovsärendena. Syftet är att skapa en samsyn kring bedömningarna av ärendena.
- I handläggningen används mallar som stöd i bygglovsprocessen. Dessa utvecklas kontinuerligt.
- Bygglovhandläggare upplever att handläggningen är mer rättssäker nu än med tidigare arbetssätt, främst p.g.a. att formaliagranskningen sker i grupp vilket skapar samsyn kring bedömningarna av inkomna ärenden.

Uppgifter från bygg- och miljönämndens diarium avseende antalet överklagningar som lämnats till Länsstyrelsen för omprövning visar följande:

	Antal bygglovsärenden	Upphävda bygglov	Ej avgjorda
2015-12-31	14	4	0
2016-09-30	10	5	2

Länsstyrelsen utöver även förebyggande tillsyn enligt Miljöbalken, avseende strandskyddsdispenser, d.v.s. tillsynsvägledning. Utifrån kontakt med länsstyrelsen framgår följande:

	Skellefteå	Umeå
Prövade strandskyddsdispenser per 2016-10-04	60	48
Upphävda beslut per 2016-10-04	3	0
Prövade strandskyddsdispenser per 2015-12-31	84	52
Upphävda beslut 2015-12-31	7	0

2.3.3. Utvärdering av serviceförklaring respektive verksamhetens effektivitet.

De förtroendevalda revisorerna har under 2015 genomfört en granskning av kommunens arbete med serviceförklaringar. Resultatet mynnade ut i ett antal rekommendationer, däribland att nämnderna säkerställer att det sker en kontinuerlig och systematisk politisk prövning och utvärdering av befintliga serviceförklaringar. I samband med revisorernas träff med nämnden, 2015-12-14, informerades nämnden om granskningens rekommendationer. Av nämndens protokoll kan inte styrkas att nämnden har beslutat om någon styrning utifrån granskningens rekommendationer. Vi har heller inte kunnat styrka att nämndens serviceförklaring har följts upp och utvärderats, varken i enskilt beslut eller i tertialrapportering.

Av intervjuer med t f ordförande och verksamhetschef framgår att den huvudsakliga rapporteringen när det gäller bygglovverksamhetens effektivitet sker i samband med tertialrapportering och årsredovisning. Utifrån vår granskning av rapporteringen och nämndens protokoll kan vi konstatera att fokus i rapporteringen främst ligger på måluppfyllelse av verksamhetsmål samt ekonomi. Det har inte gått att styrka att nämnden utvärderat sina serviceförklaringar i nämnda rapportering.

På verksamhetsnivå kan vi konstatera att det finns statistik som möjliggör utvärdering av serviceförklaringen och i slutänden nämndens målsättning om kortare handläggningstider. Statistik från år 2015 visade toppar på upp emot 15 veckors handläggningstid. Motsvarande statistik år 2016 är ca 3 veckors handläggningstid.

Av intervju med verksamhetschef framgår att utvärdering av serviceförklaringarna sker löpande och verktyg finns för att ta fram statistik för valfri period hur verksamheten svarar upp till serviceförklaringen. Nedan tabell redovisar statistik för perioden 2016-01-01 – 2016-09-01

Statistik serviceförklaring perioden 2016-01-01 – 2016-09-01

		Mediantid	Medeltid	Antal ärenden inom	Antal ärenden utom
Handläggningstid enkla ärenden från komplett till beslut är max 4 veckor	Antal veckor	2,3	3,4	87	20
Handläggningstid vanliga ärenden från komplett till beslut är max 8 veckor	Antal veckor	3,1	5,0	419	43
Startbesked för eldstad från komplett till beslut är max 2 veckor	Antal veckor	0,3	1,3	139	22
Återkoppling till kund inom 7 arbetsdagar från lämnat ärende	Antal arbetsdagar	6,0	9,3	704	218

När det gäller bemötandet saknas statistik. Efter intervju med verksamhetschef kan vi konstatera att detta område inte har *utvärderats* på ett systematiskt sätt.

2.3.4. Bedömning

Rutinerna för omvärldsbevakning bedöms vara tillräckliga.

Vidare bedömer vi att myndighetsutövningen bedrivs på ett i allt väsentligt rättssäkert sätt. Bedömning baseras på länsstyrelsens förebyggande tillsyn, den process för värdering av bedömningar som tillämpas samt på utfallet av de överklagningar som skett.

Utvärdering av serviceförklaringar respektive den aktuella verksamhetens effektivitet bedöms till övervägande del vara tillräcklig. Bedömningen baseras på att det finns omfattande underlag som möjliggör utvärdering av både verksamhet och serviceförklaringar. Utifrån den statistik som tas fram finns också underlag för att formulera nya mål och måttetal inklusive hur sådana lämpligen kan återrapporteras.

3. Avslutning

3.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar
Ändamålsenlighet	Uppfyllt
Mål och prioriterade aktiviteter	Mål och serviceförklaring har formulerats i enlighet med lagstiftningens intentioner. Förvaltningen har genomfört aktiviteter i syfte att säkerställa en effektiv hantering av bygglovsärenden.
Måluppfyllelse verksamhet	Måluppfyllelsen är god. Bedömningen baseras på att verksamhetens prognos av måluppfyllelse.
Ekonomiskt tillfredställande	Uppfyllt
Resurser inklusive tillgång till erforderliga kompetenser	Resurser och tillgång till erforderliga kompetenser bedöms vara tillräckliga. Vår bedömning är att tillgängliga resurser balanserar med rådande behov.
Måluppfyllelse ekonomi och effektivitet	Det ekonomiska resultatet för 2015 och 2016 bedöms vara förenligt med fastställda mål.
Intern kontroll	Till övervägande del uppfyllt
Rutin för omvärldsbevakning	Rutinerna för omvärldsbevakning bedöms vara tillräckliga.
Rättssäker myndighetsutövning – länsstyrelsens tillsyn	Myndighetsutövningen bedrivs på ett i allt väsentligt rättssäkert sätt. Bedömning baseras på länsstyrelsens förebyggande tillsyn, den process för värdering av bedömningar som tillämpas samt på utfallet av de överklagningar som skett.
Utvärdering av serviceförklaring respektive verksamhetens effektivitet	Utvärdering av serviceförklaringar respektive den aktuella verksamhetens effektivitet bedöms till övervägande del vara tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande revisionella bedömning att bygglovsärenden hanteras på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Den interna kontrollen bedöms till övervägande del vara tillräcklig.

3.2. Rekommendationer

I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Nämnden bör överväga att formulera nya målsättningar då nuvarande målsättning om förkortade handläggningstider uppnås.
- Indikatorer och mått över verksamhetens effektivitet bör utvecklas inklusive formerna för rapportering till nämnden.

Bilaga – Bygg- och miljönämndens serviceförklaring

Skellefteå kommuns ansvar

Du kommer att få ett gott bemötande av den personal du möter.

Skellefteå kommun lovar att du får:

- Information om ditt bygglovsärende från vår kundtjänst, vår webbplats eller vid "Får jag lov?":
 - Om handlingar som du behöver för att söka bygglov.
 - Om ungefärlig avgift för ditt bygglov.
 - Om du har ett såkallat enkelt eller vanligt ärende.
 - Var du ska vända dig om du behöver kontakta andra myndigheter.
- återkoppling inom sju arbetsdagar från att vi har tagit emot din ansökan.
- veta om din granne får möjlighet att lämna synpunkter på din bygglovsansökan.
- beslut om bygglov för enkla ärenden inom högst fyra veckor från det att vi har fått in alla handlingar.
- beslut om bygglov för vanliga ärenden inom högst åtta veckor från det att vi har fått in alla handlingar.
- beslut om startbesked för eldstad inom högst två veckor från det att vi har fått in alla handlingar.

2016-11-07

Bo Rehnberg

Uppdragsledare

Hans Forsström

Projektledare