

Rapport avseende granskning av bygglovshanteringen

Östersunds kommun

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	2
Uppdrag och bakgrund	2
Revisionsfråga	2
Revisionskriterier	2
Avgränsning	2
Metod	2
2. Granskningsresultat	3
Organisation	3
Riktlinjer	3
Rutiner och arbetssätt	5
Uppföljning	6
Efterlevnad av handläggningstid	7
3. Bedömning och rekommendationer	8
Rekommendationer	9

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

Bygglovshanteringen och kommunens roll styrs och regleras i plan- och bygglagen. Bra service till bygglovssökande är viktigt för kommunen och för utvecklingen av verksamheten.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat bygglovshanteringen i kommunen.

Revisionsfråga

Syftet med granskningen har varit att besvara om miljö- och samhällsnämnden har en ändamålsenlig bygglovshantering.

Revisionskriterier

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av kommunallagen, plan- och bygglagen och interna styrdokument.

Svar på revisionsfrågan

Efter genomförd granskning är vår bedömning att miljö- och samhällsnämnden i huvudsak bedriver en ändamålsenlig bygglovshantering.

Iakttagelser

En processbeskrivning avseende bygglovshanteringen finns framtagen och som stöd vid handläggningen av bygglovs-

ärenden finns ett ärendehanteringssystem och rutinbeskrivningar för handläggningen.

Miljö- och samhällsförvaltningen har genomfört en kartläggning av bygglovsprocessen och påbörjat och planerat ett antal förbättringsåtgärder. För att säkerställa en effektiv handläggning är det viktigt att bygglovsprocessen följs upp regelbundet och att risker identifieras och analyseras.

Nämndens mål om att handläggningstiden för ett bygglovsärende inte ska överskrida 21 dagar uppnåddes för 96 procent av granskade ärenden. I 8 av 413 ärenden (2 %), under perioden januari till augusti 2015, överskreds lagkravet om en handläggningstid på max tio veckor.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi att:

- ✓ Nämnden fortsätter det processförbättrande arbetet för att säkerställa att lagkrav om handläggningstider uppnås till fullo.

Östersund 2015-10-26
DELOITTE AB

Marianne Harr
Certifierad kommunal revisor
Kundansvarig

Mattias Holmetun
Certifierad kommunal revisor
Projektledare

1. Inledning

Uppdrag och bakgrund

Bygglovshanteringen och kommunens roll styrs och regleras i plan- och bygglagen. Bra service till bygglovssökande är viktiga för kommunen och för utvecklingen av verksamheten.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat bygglovshanteringen i kommunen.

Revisionsfråga

Syftet med granskningen har varit att besvara om miljö- och samhällsnämnden har en ändamålsenlig bygglovshantering.

Följande underliggande frågeställningar besvaras:

- Hur ser organisation och styrning ut avseende bygglovshanteringen?
- Vilka riktlinjer och rutiner finns?
- Vilka risker finns identifierade och hur hanteras dessa?
- Finns uppföljningsbara mål för bygglovshanteringen och hur följs de upp?
- Hur efterlevs krav på handläggningstider?

Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av kommunallagen, plan- och bygglagen och interna styrdokument.

Avgränsning

Granskningen har inte utförts i syfte att ta ställning till riktigheten i myndighetsbeslut. Bygglövsärenden har endast granskats avseende handläggningstiden.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentanalyser samt intervjuer med ansvariga tjänstemän. Stickprovsgranskning av handläggningstider har genomförts.

2. Granskningsresultat

Organisation

En ny byggnad eller en tillbyggnad kräver oftast bygglov. Det är respektive kommuns byggnadsnämnd som handlägger bygglovsansökningar.¹ Inom Östersunds kommun är det miljö- och samhällsnämnden som ansvarar för att se till så ny- eller ombyggnation uppfyller kraven på bland annat utformning och tekniska egenskaper².

Handläggningen av bygglovsärenden sker inom avdelningen för Plan och Bygg på Samhällsbyggnad (förvaltning). Chefen för avdelningen är stadsarkitekt.

Avdelningen har även ansvar för den fysiska planeringen, både översiktsplanering (för kommunstyrelsen) och detaljplanering samt tillsynsansvar inom plan- och byggnadsväsendet.

Plan och Bygg består av tjugo medarbetare varav hälften arbetar med bygglov. Den andra halvan arbetar inom planområdet. Sedan några år tillbaka finns en bygglovsamordnare utsedd med ansvar för bygglovsgruppens arbete. Samordnaren ansvarar bland annat för upprättande och utveckling av interna handläggningsrutiner samt fördelning av ärenden.

Inom bygglovsgruppen hålls regelbundna möten/ärendeforum där handläggningsrutiner och komplicerade frågor i aktuella ärenden diskuteras. Dessa möten syftar i huvudsak till att

främja ett gemensamt arbetssätt med enhetliga bedömningar oavsett handläggare.

Sedan hösten 2013 är kundcenter den första kontakten som medborgaren har med kommunen, även för bygglovsärenden. Kundcenter har framförallt en viktig roll avseende att lämna information om regler och rutiner för bygglov. Ärenden som kundcenter inte klarar av att hantera vidarebefordras till bygglovshandläggare.

På bygglovsenheten finns en "backofficefunktion" där handläggarna har ett roterande ansvar för att svara på frågor som skickas vidare från kundcenter. Genom denna funktion ska frågeställaren snabbt kunna få svar på sina frågor samtidigt som tid frigörs för handläggning av bygglovsärenden.

Riktlinjer

Bygglovshanteringen styrs av plan- och bygglagen, kommunens översiktsplan, detaljplaner, budget 2015 och flerårsplan 2016-2017, servicedeklaration och gällande delegationsordning.

Plan- och bygglagen

Syftet med bestämmelserna i plan- och bygglagen är att "främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö

¹ 9 kap, 20 §, plan- och bygglagen (2010:900)

² Reglemente för miljö- och samhällsnämnden, reviderat 2015-02-05, KF § 7

för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer”³. I plan- och bygglagen framgår när bygglov och anmälan krävs. Där finns också regler om tillsyn och kontroll. Av plan- och bygglagen framgår att kommunerna ska handlägga ärenden om lov skyndsamt och meddela sitt beslut inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningsincom. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får tiden förlängas en gång med högst tio veckor.⁴

Översiktsplan

Alla kommuner ska enligt plan- och bygglagen ha en översiktsplan som omfattar hela kommunens yta. En översiktsplan ska visa kommunens avsikt med den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön samt hur marken och vattnet ska användas. Översiktsplanen är vägledande för kommunens detaljplaner.⁵ Östersunds kommuns gällande översiktsplan, ”Östersund 2040”, antogs av kommunfullmäktige den 20 mars 2014. Planen utgår från tillväxtprogrammet och befolkningsmålet 65 000 invånare år 2020, men sträcker sig vidare mot år 2040.

Detaljplaner

Inom en kommun får användningen av mark- och vattenområden samt bebyggelse och byggnader regleras med detaljplaner eller områdesbestämmelser⁶. Både detaljplaner och områdesbestämmelser är juridiskt bindande dokument och utgör ramarna för prövningen i bygglovsärenden.

En detaljplan innehåller bestämmelser för hur marken får bebyggas och vad den ska användas till. Detaljplanen ska

bland annat belysa planens syfte och hur den ska genomföras, de överväganden som har legat till grund för planens utformning och om/på vilket sätt planen avviker från översiktsplanen.

I Östersunds kommun omfattas i stort sett all mark inom tätbebyggt område av en detaljplan.

Budget och servicedeklaration

Östersunds kommuns budget 2015 innehåller verksamhetsmål för respektive styrelse/nämnd. De mål som utarbetas och det arbete som bedrivs i styrelse/nämnd ska styra mot den politiska visionen. I budgetdokumentet används två begrepp: inriktningsmål och effektmål.

Inriktningsmålen fastställs av kommunfullmäktige och anger i vilken riktning verksamheten ska utvecklas.

Effektmålen fastställs av respektive styrelse/nämnd (och av fullmäktige i årsbudget) och anger vilka resultat som ska uppnås under innevarande budgetår.⁷

För år 2015 har kommunfullmäktige satt som mål att ”verksamheten präglas av rättssäkerhet och effektivitet. (Servicedeklaration)”⁸

Miljö- och samhällsnämnden har för detta inriktningsmål fastställt följande effektmål:

- Handläggningstider överstiger inte, i 95 % av inkomna ärenden, fastställt antal dagar enligt servicedeklarationerna.
- Andel nöjda med bemötande är inte lägre än 98 %.

³ 1 kap, 1 §, plan- och bygglagen (2010:900)

⁴ 9 kap, 27 §, plan- och bygglagen (2010:900)

⁵ 3 kap, 1-2 §§, plan- och bygglagen (2010:900)

⁶ 4 kap, 1 §, plan- och bygglagen (2010:900)

⁷ www.oestersund.se

⁸ Budget 2015 Flerårsplan 2016-2017 Östersunds kommun, sid 81

Av servicedeklarationen framgår att den sökande kan förvänta sig att ansökan om lov normalt behandlas inom 70 dagar från det att alla handlingar som behövs i ärendet inkommit. Målsättningen är dock att besked ska kunna lämnas snabbare än så.

Vidare framgår att kommunen förväntas handlägga ett ärende inom 21 dagar från att en komplett ansökan inkommit, om ansökan avser lov för ett bygge som överensstämmer med detaljplanen, inte kräver remiss och inte behöver beslutas av miljö- och samhällsnämnden.⁹

Delegationsordning¹⁰

Av nämndens delegationsordning framgår att bygglovs-handläggare/byggnadsinspektörer har rätt att fatta beslut om bygglovsansökningar. Det som inte finns nämnt i delegationsordningen beslutar nämnden om, exempelvis avslag för bygglov.

Delegationen omfattar inte befogenhet att avslå en framställning eller ansökan. Inte heller att avgöra ärenden som är av stor vikt eller har principiell betydelse. Dessa beslut fattas av nämnden.

Rutiner och arbetssätt

Ärendehanteringssystem

Kommunen använder ärende- och dokumenthanterings-systemet ByggR för bygglovshanteringen. Systemet stödjer hela handläggningsförfarandet.

I systemet registreras bland annat datum när ansökan om bygglov inkom, datum för när bygglovsansökan blev komplett och korrespondens/svar på frågor avseende en specifik ansökan eller fastighet. Genom användandet av systemet har alla handläggare tillgång till samtliga registrerade bygglovsärenden och kan se vilka frågor som besvarats och vilka svar som lämnats för enskilda ärenden/fastigheter.

Som tidigare nämnts hanteras/besvaras vissa inkomna frågor kring bygglovsärenden av kundcenter. Kundcenters handläggare har tillgång till ByggR och har på så vis tillgång till information om pågående ärenden. De kan också lägga in uppgifter om svar de lämnat på frågor. Därigenom går det i ByggR att se vilken information som lämnats om en viss fastighet.

Frågor som kundcenter inte kan besvara, där frågan måste skickas vidare till handläggarna, registreras i verksamhets-systemet Flexite. När en fråga skickas vidare till en förvaltning får förvaltningen ett e-postmeddelande om det och berörd person kan via en länk gå in i Flexite direkt för att se vad frågan gäller.

Handläggningsprocessen

På Östersunds kommuns webbplats finns information om ett bygglovsärendes gång och de olika delarna i bygglovsprocessen.

På webbplatsen finns blankett för bygglovsansökan att hämta samt utförlig information om vad som måste biläggas ansökan. Inom förvaltningen har ett projekt startats upp för att övergå till en mer digital bygglovsprocess. En e-tjänst för bygglov där

⁹ Servicedeklaration Bygglov

¹⁰ Delegationsbestämmelser

ansökningar ska kunna skickas in digitalt är det första steget. Därefter är målsättningen att den följande delen av processen också ska ske digitalt. Detta förväntas medföra minskad tidsåtgång för administrativa arbetsuppgifter som till exempel kopiering och arkivering. Det är ännu oklart när en sådan lösning kommer att kunna driftsättas.

Efter att den sökande inkommit med ansökan genomför handläggarna en granskning av om handlingarna är kompletta. Om ansökan inte är komplett skickas en begäran om komplettering till den sökande. Ärendet kan avvisas om en komplett ansökan inte inkommer efter begäran om komplettering. De tio veckornas handläggningstid börjar räknas först från det datum då en komplett ansökan inkommit.

När byggenheten bedömer att ansökan är komplett markeras detta i systemet. Handläggningstiden (10 veckor respektive 21 dagar) räknas från den dag markeringen görs i systemet.

Till sin hjälp vid bedömning av bygglov har enheten dokumentations- och beslutsmallar i handläggningssystemet. Utöver dessa mallar finns enhetens rutiner dokumenterade och tillgängliga för samtliga medarbetare på en gemensam katalog på servern.

När ett beslut är taget finns möjlighet att överklaga och den sökande kan begära en överprövning innan beslutet vinner laga kraft. Efter beslutet skickas en faktura på den beräknade bygglovsavgiften som den sökande ska betala. Information om vad ett bygglov kan kosta framgår på kommunens webbplats. Sökanden betalar för den tid det tar att handlägga ärendet och fatta ett beslut.

När beslut om lov fattats delges beslutet till den sökande och till de som eventuellt haft invändningar (berörda grannar och andra sakägare). Beslutet kungörs även i Post- och Inrikes Tidningar senast dagen efter att vi beviljat lovet. Post- och Inrikes Tidningar (PoIT) är ett officiellt kungörelseorgan på internet.

De personer som delges kan överklaga beslutet inom tre veckor från delgivningen. Personer som inte delges kan överklaga beslutet inom fyra veckor från kungörelsen i Post- och Inrikestidningar.

Bygglov som godkänns rapporteras till miljö- och samhällsnämnden genom anmälan av delegationsbeslut.

Uppföljning

Processkartläggning

Under hösten 2014 genomfördes en kartläggning av bygglovsprocessen¹¹. Syftet var att skapa en samlad bild av processen och identifiera utvecklingsområden.

I förlängningen ska kartläggningen leda till en enkel, tydlig och transparent handläggningsprocess. Kommunens mål är att det ska vara enkelt för medborgarna att söka bygglov. Genom en klar beskrivning av processen fram till beslut ska medborgarna känna att myndighetsutövningen är förutsägbar. En viktig målsättning var även att kartlägga och förkorta tiden innan ett bygglovsärende är komplett och därmed den totala tiden för ärendet.

På längre sikt är målet med en effektivare process att:

¹¹ Kartläggning av bygglovsprocessen, Version 2: 2014-12-03

- frigöra arbetstid som kan användas till att minska ärendebalanser i andra typer av ärenden och ge ökat utrymme för rådgivning och service till medborgare, företagare och i interna frågor.
- medborgarna upplever förbättrad service.
- handläggarna upplever en ökad arbetsglädje med en arbetssituation med mindre stress och tidspress.

I processkartläggningen identifierades ett antal problemområden. Många av problemen hängde ihop med att ärendehandläggningen stannade upp i väntan på någon aktivitet från administratör eller handläggare. En annan orsak till lång handläggningstid var att många ärenden inte innehöll alla nödvändiga underlag när ansökan inkom till kommunen.

Åtgärdsförslag arbetades fram och delades in i omedelbara åtgärder, åtgärder inom kort tid och åtgärder på längre sikt.

Enligt de intervjuade har processkartläggningen följts upp och kommer att följas upp vidare. Detta för att fånga vilka effekter de genomförda åtgärderna har fått och vilka eventuella ytterligare åtgärder som behövs.

Efterlevnad av handläggningstid

Av verksamhetsberättelsen för år 2014 framgår att målet för handläggningstider för bygglov enligt detaljplan klarades för första gången. Över 96 % av alla ärenden handlades inom utlovad tid.¹²

Antalet beslutade bygglovsärenden under perioden januari till augusti 2015 uppgick till 413 stycken. I åtta av dessa ärenden klarades inte en handläggningstid inom lagkravet på tio veckor (98 % beslutade inom tio veckor).

235 av ärendena avsåg ansökan lov för ett bygge där bygget överensstämmer med detaljplanen, inte kräver remiss och inte behöver beslutas av miljö- och samhällsnämnden. För 96 procent av dessa ärenden fattades beslut inom den handläggningstid om 21 dagar som anges i servicedeklarationen.

För de 413 ärendena uppgår tiden mellan inkommen ansökan till beslut o bygglov till 58 dagar i medelvärde medan medianvärdet uppgår till 34 dagar.

¹² 2014 Årsredovisning

3. Bedömning och rekommendationer

Hur ser organisation och styrning ut avseende bygglovshanteringen?

Bygglovshanteringen i Östersunds kommun ligger inom miljö- och samhällsnämndens ansvarsområde. Handläggningen av bygglovsärenden sker inom avdelningen för Plan och Bygg på Samhällsbyggnad (förvaltning). Chefen för avdelningen är stadsarkitekt.

Vilka riktlinjer och rutiner finns?

Bygglovshanteringen styrs av Plan- och Bygglagen (PBL), kommunens översiktsplan, detaljplaner, budget 2015 och flerårsplan 2016-2017, servicedeklaration och gällande delegationsordning.

Enligt delegationsordningen har bygglovshandläggare/byggnadsinspektörer rätt att fatta beslut om bifall för bygglov. Nämnden beslutar om ärenden som inte är vidaredelegerade till bygglovshandläggarna/byggnadsinspektörerna.

En processbeskrivning över bygglovshanteringen i kommunen finns framtagen och processen finns beskriven på kommunens webbplats.

Som stöd vid handläggningen av bygglovsärenden används ett ärendehanteringssystem. Genom användandet av systemet har alla handläggare tillgång till samtliga registrerade bygglovsärenden och kan se vilka frågor som besvarats och vilka svar som lämnats för enskilda ärenden/fastigheter. Handläggarna har även tillgång till rutinbeskrivningar för olika delar i bygglovsprocessen. Bedömningen görs att kommunen därmed har ett system för att säkerställa korrekt handläggning.

Vilka risker finns identifierade och hur hanteras dessa?

Miljö- och samhällsförvaltningen har genomfört en kartläggning av bygglovsprocessen i syfte att identifiera risker/hinder/utvecklingsområden. Utifrån denna kartläggning har ett antal åtgärder genomförts, påbörjats och planerats. För att säkerställa en effektiv handläggning är det viktigt att bygglovsprocessen följs upp regelbundet och att risker identifieras och analyseras. Vi har noterat att det inom avdelningen Plan och Bygg genomförs regelbundna möten där ärendefördelning, eventuella hinder och utvecklingsområden i handläggningsprocessen diskuteras.

Finns uppföljningsbara mål för bygglovshanteringen och hur följs de upp?

I miljö- och samhällsnämndens servicedeklaration framgår att den sökande kan förvänta sig att ansökan om lov normalt behandlas inom 70 dagar från det att alla handlingar som behövs i ärendet inkommit. Vidare framgår att kommunen förväntas fatta beslut inom 21 dagar från att en komplett ansökan inkommit om ansökan avser lov för bygge som överensstämmer med detaljplanen, inte kräver remiss och inte behöver beslutas av miljö- och samhällsnämnden.

För nämnden finns ett fastställt effektmål om att handläggningstiderna, i 95 % av inkomna ärenden, inte ska överstiga antalet dagar enligt servicedeklarationerna.

Hur efterlevs krav på handläggningstider?

Granskningen visar att under perioden januari till augusti 2015 beslutades 413 ärenden. 98 procent av dessa hade en handläggningstid inom det lagstadgade kravet om tio veckor.

Beslut fattades inom 21 dagar från komplett ansökan i 96 procent av de ärenden som överensstämde med detaljplanen, inte krävde remiss och inte behövde beslutas av miljö- och samhällsnämnden.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning är vår bedömning att miljö- och byggnadsnämnden i huvudsak bedriver en ändamålsenlig bygglovshantering.

Nämnden behöver dock fortsätta det processförbättrande arbetet för att säkerställa att lagkrav uppnås till fullo.

About Deloitte

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”), its network of member firms, and their related companies. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of the legal structure of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte’s more than 220,000 professionals are committed to making an impact that matters.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the “Deloitte network”) is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.

© 2015 Deloitte AB