

# REVISIONSRAPPORT

**Habo kommuns revisorer**

Granskning av byggnadsnämnden

*KPMG Offentlig Sydost*

2007-04-04

Kristian Gunnarsson

1.	Inledning	2
2.	Syfte, metod och avgränsning	2
3.	Iakttagelser från dokumentanalys och intervjuer	3
3.1	Organisation inklusive styrning och ledning	3
3.2	Verksamhetsbeskrivning	4
3.2.1	Byggverksamheten	4
3.2.2	Planverksamheten	5
3.3	Myndighetsutövning inklusive kvalitetssäkring och brukarperspektiv	6
4.	Uppföljning av ekonomi och verksamhet	8
5.	Samlade kommentarer	9

## 1. Inledning

Revisorerna i Habo kommun har beslutat att genomföra en granskning av byggnadsnämnden och dess verksamhet. Uppdraget finns beskrivet i projektplan.

Byggnadsnämndens verksamhetsområde innehåller både myndighetsutövning och serviceverksamhet. Nämndens verksamhet styrs i stor utsträckning av lagstiftning som Plan- och bygglagen (PBL). Nämnden ansvarar för framtagande av detaljplaner, kart- och mättningsverksamhet, avstyckning av tomter för bostäder och industrier, bygglovsverksamhet, strandskyddsdispenser, trafikfrågor, adressättning samt deltar tillsammans med kommunstyrelsen i den översiktliga planeringen i kommunen mm.

## 2. Syfte, metod och avgränsning

Övergripande är syftet med granskningen att bedöma byggnadsnämndens förmåga att styra, leda och följa upp de olika verksamhetsområdena. Vidare ingår att beskriva och bedöma hur handläggningen av olika ärenden sker och hur myndighetsutövningen fungerar.

Följande områden kommer att granskas:

- organisationen med dess styrning, ledning inklusive målinriktning,
- ekonomiuppföljning och administrativa rutiner,
- myndighetsutövningen,
- uppföljnings- och utvärderingssystem,
- personalens kompetens och möjligheter till utveckling och stöd.

Granskningen genomförs genom dokumentstudier samt intervjugenomgång med ett urval av förvaltningens tjänstemän och nämndens politiker.

Under rubrikerna ”Iakttagelser” beskriver vi våra granskningsresultat, d v s vad vi sett, hört och i övrigt observerat i granskningsuppdraget. Dessa iakttagelser är således, från vår sida, värderingsfria. Avslutningsvis lämnar vi våra egna synpunkter och kommentarer.

Rapporten har saklighetskontrollerats av enhetschefen för plan- och byggverksamheten.

### **3. Iakttagelser från dokumentanalys och intervjuer**

#### **3.1 Organisation inklusive styrning och ledning**

Utöver gällande lagstiftning finns av kommunfullmäktige för nämnden antaget reglemente. Vissa ändringar i reglementet har skett och fastställande av nya reglementet beräknas ske under våren 2007.

I tidigare revisionsrapporter har byggnadsnämndens avsaknad av "egen" förvaltning och personal ifrågasatts. Likaså har bemanningen och organisationens sårbarhet ifrågasatts.

I föreliggande granskning kan konstateras att byggnadsnämnden fortfarande saknar en egen organisation. Personalen (3 anställda) utgör en egen enhet inom tekniska förvaltningen, vilken i sin tur sorterar under kommunstyrelsen. Av intervjuade framgår att nuvarande organisation inte har varit föremål för formell diskussion i nämnden. Frågan om egen organisation har enligt uppgift inte heller "drivits" av tjänstemännen.

Intervjuade politiker uppger att mycket av besluten fattas i kommunstyrelsens arbetsutskott vad gäller byggnadsnämndens angelägenheter. En renodling av förvaltningsorganisationen vore därför önskvärd eftersom byggnadsnämnden med egen förvaltning i större utsträckning än nu får ta ett helhetsansvar. Intervjuade framhåller att balansen mellan ansvar och befogenheter mellan nämnd och kommunstyrelse inte är rimlig.

Synpunkter från politiker finns också på att byggnadsnämndens tjänsteman inte finns representerad vid kommunens chefsgruppsmöten. Byggnadsnämndens verksamhet blir vid dessa tillfällen representerad av tekniske chefen vilket intervjuade anser orimligt med tanke på att denne lyder under kommunstyrelsen.

Under 2006 annonserades efter en byggnadsingenjör till verksamheten. Rekryteringen misslyckades på så sätt att få sökanden med erforderliga kvalifikationer visade intresse. Under 2006 anställdes en trafik- och byggingenjör. Enligt uppgift var tanken att denne person skulle avlasta nuvarande byggingenjör samt handlägga trafikfrågor. Arbetet fram till kommande föräldradedighet har bland annat bestått i att utföra ca 300 färdigställandebesiktningar. Dessutom har scanning av detaljplaner påbörjats för att underlätta arbetet för ny personal.

Vid tidpunkten för granskningen är det känt att nuvarande byggnadsingenjör och tillika enhetschef för plan- och byggavdelningen samt assistent inom enheten aviserat att de inom ett år kommer att lämna sina tjänster. Dessutom har tekniske chefen aviserat att han slutar på grund av pension (kommer dock vara kvar som timanställd/projektanställd tills vidare).

Nuvarande assistenttjänst inom plan- och byggenheten ses som mycket viktig och central i organisationen eftersom assistenten gör en stor del arbetsuppgifter utöver traditionella assistentuppgifter. Att både assistent och byggnadsingenjör slutar samtidigt gör därför situationen extra prekär. Intervjuade framhåller att nuvarande situation är oroande och bekymmersam. Intervjuade politiker i byggnadsnämnden har vid tidpunkten för granskningen

ingen uppfattning om vem som gör vad i frågan om rekrytering av ersättare till nuvarande tjänster inom plan- och byggverksamheten. Frågan om rekrytering "ägs" enligt intervjuade av kommunstyrelsen (personalutskottet). Enligt uppgift kommer dock annonsering ske inom det snaraste vad gäller teknisk chef. Nämndens politiker har vid tidpunkten för granskningen inte kommunicerat med kommunstyrelsen (personalkontoret) i rekryteringsfrågan.

Intervjuade framhåller att kommunen bör se över organisationen avseende plan- och byggverksamheten. En politiker menar att det sannolikt är lättare att rekrytera om avdelningen blir en egen förvaltning. Oberoendet i förhållande till tekniska kontoret och kommunstyrelsen framhålls också som en fördel med egen förvaltning.

Beträffande fortbildning och kompetensutveckling för de som arbetar inom byggnadsnämndens verksamhet framhålls att arbetssituationen inte medgett deltagande i kurser eller liknande i någon högre grad. Det anses däremot inte bero på några restriktioner.

Det finns ett gott samarbete mellan politiker och tjänstemän inom byggnadsnämnden. Vidare har initierats ett samarbete med miljönämnden i syfte att förbättra samverkan. Vid träffarna deltar de båda nämndernas presidier för ömsesidig informationsöverföring vilket upplevs som positivt.

## **3.2 Verksamhetsbeskrivning**

### **3.2.1 Byggverksamheten**

Enligt intervjuade fattas merparten av bygglovsbesluten på delegation. Huvudregeln är att negativa beslut för sökanden (avslag), strandskyddsdispenser, avvikelser från plan, viten, svartbyggen etc. beslutas i nämnden. Intervjuade framhåller dock att även bygglov med mindre avvikelser från gällande plan beslutas på delegation efter grannhörande. Intervjuade framhåller att gränserna för delegationen sannolikt tänts på under senare år. Av 230 beslut (2006) har 134 fattats på delegation (se vidare nedan).

Bygg- och planenheten har inte gjort några jämförelser med andra kommuner beträffande arbetsbelastning (antal bygglov). Utifrån tidigare granskningar kan vi dock konstatera att det exempelvis handläggs cirka 60 bygglov per anställd och år i Båstad, Höganäs (35 ärenden) medan man i Lund handlägger cirka 25-30 bygglov per anställd och år. Det finns svårigheter i jämförelser inom detta område eftersom inget ärende är det andra likt. Dessutom finns det alltid med en lämplighetsbedömning i det enskilda ärendet.

Av intervjuerna framkommer att det ofta är "småärenden" som är komplicerade och tidskrävande. För större projekt och nybyggnadsprojekt finns ofta mer konsultresurser inblandade och mer noggranna ritningar och beslutsunderlag.

Antalet beviljade bygglov inklusive beslut fattade på delegation har fördelats på följande sätt under senare år: 2006 (230 st), 2005 (220 st), 2004 (175 st) och 2003 (195 st).

Enligt uppgift är antalet överklagningar av bygglovsbeslut få i Habo kommun. Detta konstaterande har också enligt uppgift framförts av länsarkitekten. Den låga frekvensen på överklagandet gäller också detaljplaner. Under 2003 överklagades två av tre negativa beslut. Länsstyrelsen avslag båda överklagandena. Under 2004 överklagades två av tre negativa beslut, varav länsrätten avslår det ena överklagandet och där det andra överklagandet gillas av länsrätt och kammarrätt. Under 2005 överklagas tre av fyra negativa beslut, vilka avslås av länsstyrelsen. Under 2006 överklagas fem av totalt nio negativa beslut. Länsstyrelsen avslår tre överklaganden och återförvisar två av överklagandena för förnyad handläggning.

Det totala antalet överklaganden 2003-2006 uppgår således till 12 ärenden vilket ska ställas i relation till antalet beviljade bygglov för samma tid som uppgår till 820 stycken, vilket vittnar om en liten benägenhet att överklaga i kommunen. Av de överklagade och hittills avgjorda ärendena under denna tidsperiod kan konstateras att 25 % (3 av 12 ärenden, se ovan) har återförvisats för förnyad handläggning.

För bygglov som handläggs med delegation är handläggningstiden enligt uppgift oftast några dagar. Handläggningstiden är beroende av ärendets art och huruvida det krävs besök på platsen, yttranden från miljöförvaltning, Vägverket, lantmäteriet och berörda grannar e t c.

Beträffande bygglov som handläggs i nämnden är handläggningstiden längre eftersom nämnden sammanträder i gång per månad. Enligt intervjuade är policyn i verksamheten att försöka hinna granska och ta med de ärenden på nämndens kallelse som inkommit senast en vecka före utskick. Handläggningstiden uppgår enligt uppgift till mellan 2-4 veckor för nämndsärenden.

För att säkerställa oberoendet i de ärenden där kommunen är ”sökande” i förhållande till byggnadsnämnden så beslutar nämnden eller ordförande i dessa ärenden. Tekniska chefen är enligt gällande delegation formellt ersättare till byggnadsingenjören. Intervjuade framhåller dock att den praktiska beredskapen för ”ersättarskapet” är minimal beroende på den ansträngda arbetssituationen.

Beredningen av månadens nämndsärenden sker en vecka före beslutssammanträdet. Vid denna beredning deltar byggnadsingenjör, ordförande samt vice ordförande. I flertalet ärenden finns förslag till beslut innan beredningsmötet.

### **3.2.2 Planverksamheten**

För planverksamheten samt kart- och mätverksamheten köper kommunen dessa tjänster av konsult sedan flera år. Enligt intervjuade finns ingen fastlagd kommunal organisation för planverksamheten. Tidigare fanns en plankommitté bestående av kommunstyrelsens arbetsutskott och byggnadsnämndens arbetsutskott. Denna politiska organisation har enligt uppgift upphört. De politiska forum som finns där planfrågor hanteras är dels då berörda sammankallas vid behov, dels vid tertialuppföljningarna med kommunstyrelsen. Dessa träffar betraktas som en form av planberedning eftersom byggnadsnämnden vid dessa tillfällen kan presentera verksamheten och vad som är på gång.

Habo kommun saknar stadsarkitekt. Frågan att samverka med Mullsjö kommun avseende sådan tjänst har övervägts men frångåtts. I praktiken uppges kommunens konsult vara tillika stadsarkitekt.

Beträffande detaljplaner omfattas dessa av den handläggningstid som är nödvändig med hänsyn till lagkraven på upprättande av program, samrådshandling, samråd, utställning, antagande och laga kraft. Planer av mindre omfattning, vilka handläggs med enkelt planförfarande beslutas av nämnden och handläggningstiden blir därmed kortare jämfört med de planer som ska antas av fullmäktige.

Vissa problem uppges finnas beträffande tillgången till mark för villabebyggelse. Kommunen skulle behöva göra en del markbyten i syfte att samla bostadsbyggandet geografiskt. På samma sätt uppges det finnas vissa problem med den kommunala industrimarken. För närvarande finns enligt uppgift god tillgång på industrimark men den finns i norra kommundelen där efterfrågan är mindre.

En del av kommunens gällande detaljplaner har enligt uppgift en hög ålder och är otidsenliga vilket leder till att det idag finns mycket avvikelser från plan vilket i sin tur leder till att handläggningen av bygglov kan bli mer betungande och besvärlig.

Verksamhetsmått för plan- och kartavdelningen under tidsperioden 2006 till 2003 visar att antalet antagna/avslutade planer uppgår till 5 st (2006), 5 st (2005), 5st (2004) samt 7 st (2003).

### **3.3 Myndighetsutövning inklusive kvalitetssäkring och brukarperspektiv**

Myndighetsutövningen genom beslut i olika ärenden, är förutom styrande lagstiftning, reglerad genom en omfattande delegationsförteckning. I delegationsförteckningen anges vilka ärenden som får handhas av viss befattning.

Enligt uppgift finns det i ett antal äldre planer vari bestämmelserna anger liten byggrätt. Praktiskt hanteras detta av nämnden på så sätt att så länge grannarna inte har några invändningar så godkänns bygglov mer större byggrätt om avvikelsen är mindre. Två risker kopplat till rättssäkerheten finns i detta avseende, dels vad en mindre avvikelse är, dels kommunens agerande om en granne klagar, medan en annan inte gör det.

Det finns enligt intervjuade exempel på områden där problem finns beträffande inaktuell plan, avvikelser från plan, svartbygge e t c. Intervjuade framhåller dock att informella diskussioner förs om hur "hårda" nämnden ska vara i fall där överträdelser skett. Vidare framhåller man att det finns exempel där kommunen framtvingat rivningar i fall där byggande skett utanför den egna tomtgränsen.

Tillsynsverksamheten inom nämndens ansvarsområde har varit och är fortfarande eftersatt på grund av nödvändiga prioriteringar i verksamheten. Den begränsade kontroll som sker är av informell natur och består i att kommunens tjänsteman ibland och vid behov "pratar" med

kvalitetsansvarig på aktuellt bygge. Det uppges inte vara någon formell regelrätt kontroll i lagens mening.

Risken för att likabehandling åsidosätts i handläggningen uppges vara minimal eftersom det enbart finns en tjänsteman som handlägger ärenden i verksamheten. Risken ökar sannolikt i en större kommun där handläggningen av bygglov mm är indelad i olika distrikt och på olika tjänstemän där olika angreppssätt för olika arbetsuppgifter kan bli resultatet.

Som tidigare nämnts i rapporten finns en upplevd känsla av att delegationen tänjts på under senare år. Sannolikt kan detta kopplas ihop med arbetsbelastningen och en strävan att upprätthålla servicenivån gentemot brukarna.

Intervjuade framhåller att det är ytterst sällan det blir politisk diskussion i nämnden, åtminstone inte i ärenden avseende myndighetsutövning. Utrymmet för politiska åsikter uppges vara något större i planfrågorna, men huvudsakligen anser man sig representera en myndighetsnämnd.

Med undantag av att tjänster köps för utförande av uppgifter inom plan, kart och mät finns ingen samverkan med andra kommuner exempelvis beträffande tjänstedelning. Byggverksamheten upplevs som mycket sårbar och har gjort så länge eftersom verksamheten står och faller med en tjänsteman. Den ”slimmade” organisationen bidrar också enligt uppgift till att kompetensutveckling står i skymundan av det dagliga arbetet. Detta förhållande skapar en sårbarhet även i ett kompetensperspektiv.

Vid tidpunkten för granskningen pågår en del arbete med att göra ”organisationsöverlämnandet” smidigare för de personer som kommer att finnas i organisationen inom kort. Exempelvis pågår inskanning av material och dokument. Annat arbete som pågår är översyn av rutiner, lathundar e t c för olika arbetsmoment. Fram till tidpunkten för vår granskning har stor del av inarbetade rutiner ”funnits i huvudet” på berörda tjänstemän. Dokumentationen kan sannolikt minska sårbarheten samt öka effektiviteten vid handläggningen, åtminstone i en övergångsfas.

Inom enheten skickas inte bekräftelse till den sökande om att ärendet är igångsatt och vilken tjänsteman som handlägger detsamma. Samtidigt framhålls att organisationen är så liten (1-2 personer) att det alltid är lätt att nå handläggaren vid behov.

Intervjuade uppfattar och har en känsla av att servicenivån är hög inom plan- och byggenheten gentemot brukarna. Verksamheten har dock inte gjort någon brukarundersökning eller motsvarande.

## 4. Uppföljning av ekonomi och verksamhet

Beträffande ekonomin har nämnden under senare år redovisat procentuellt sett stora ekonomiska överskott. I första hand beror överskotten på en ökad byggnation i kommunen vilket i sin tur genererar intäkter som är svåra att prognostisera. Följande ekonomiska resultat har redovisats de senaste åren: 2006 (429 tkr), 2005 (293 tkr), 2004 (278 tkr), 2003 (331 tkr). Intervjuade politiker upplever kvaliteten på den ekonomiska rapporteringen som god och tillräcklig.

Ekonomisk uppföljning sker regelbundet till nämnden. Varje tertiäl sker även rapporteringar av verksamhet och ekonomi till kommunstyrelsen.

I nämndens budgetdokument redogörs för nämndens långsiktiga och kortsiktiga mål. Målen är allmänt hållna och kan betraktas som naturliga uppdrag inom ramen för nämndens verksamhet.

Enligt intervjuade framhålls att nuvarande ärendehanteringssystem inte är helt ändamålsenligt utifrån ett användarperspektiv. Enligt uppgift pågår en översyn av ärendehanteringssystemet inom kommunledningskontoret. Intervjuade har förhoppningar om att ärendehanteringssystemet för byggnadsnämndens kansli ingår i denna översyn. Ett mer användarvänligt ärendehanteringssystem uppges också kunna bidra till en effektivitetsökning inom administrationen.

## 5. Samlade kommentarer

Sammanfattningsvis vill vi framhålla följande synpunkter och kommentarer med anledning av gjord granskning:

- Den allvarligaste iakttagelsen i granskningen är att en sårbar organisation inom ett år står utan sin nuvarande personalstyrka. Kommunen måste således ”säkra” verksamheten genom att snarast tillse att rekryteringsprocessen initieras.
- Vi vill rekommendera att kommunen ser över organisationen för plan- och byggverksamheten. Med fördel bör denna översyn ske i samband med rekryteringsprocessen. Vi vill rekommendera att en egen förvaltning tillskapas under styrning av byggnadsnämnden. Vi ser bland annat följande fördelar med egen förvaltning:
  - Renodling av ansvar och befogenheter för byggnadsnämnden.
  - Säkerställande av oberoendet i förhållande till tekniska kontoret och kommunstyrelsen.
  - Bättre styrning och ledning som helhet inom plan- och byggverksamheten.
  - Nämnden har en självklar representant i kommunens övergripande chefsmöten.
- Det är svagt av nämndens representanter att inneha åsikten att kommunstyrelsen ”äger” frågan om rekrytering och vid tidpunkten för granskningen inte ens informerat sig om hur långt planeringen har kommit inför kommande rekrytering. Självklart måste nämndens politiker ”driva” sina krav och önskemål och inte ”vänta” på kommunstyrelsens åsikt.
- Vi ser positivt på att samverkan och informationsutbytet mellan byggnadsnämnden och miljönämnden har ökat.
- Kombinationen av inaktuella planer, att bygglov med mindre avvikelser godkänns, känsla av att delegationen tjänats samt ansträngd arbetssituation ser vi risker med utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.
- Vi kan konstatera att arbetsbelastningen är mycket hög inom plan- och byggverksamheten sett till antalet anställda och antalet hanterade bygglov.
- Vi kan konstatera att nivån på överklagandet är låg i förhållande till antalet ärenden.
- Av de överklagade ärendena har 25 % återförvisats av länsstyrelsen för förnyad handläggning. Vi uppmanar nämnden att nogsamt följa utvecklingen kring denna iakttagelse som för övrigt bör ses i förhållande till punkt fem ovan.

- Vi noterar korta handläggningstider för såväl nämndsbeslut som beslut fattade på delegation.
- Kommunen kan överväga om nuvarande politiska organisation för samverkan och beredning av planfrågor är ändamålsenlig eller om samarbetet behöver formaliseras mellan byggnadsnämnd och kommunstyrelse.
- Byggnadsnämnden bör formalisera en policy för hantering av avvikelser från gällande plan och hur nämnden tolkar/definierar en mindre avvikelse. Det kan finnas en risk för att begreppet ”mindre avvikelse” tänjs för mycket på.
- Vi upplever att det inte klart och tydligt finns rutiner (förhållningssätt) avseende hantering av olovligt byggande.
- Tillsynsverksamheten behöver förstärkas och formaliseras.
- Mål- och kvalitetsarbetet inom verksamheten kan utvecklas. Målen bör utformas så de blir konkreta och mätbara.

KPMG, dag som ovan

Kristian Gunnarsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor