

Granskning av bygglovsverksamheten

Enköpings kommun

Juni 2022

Jesper Häggman






Jens Westin

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun genomfört en granskning av bygglovsverksamheten. Granskningens syfte är att bedöma om miljö- och byggnadsnämnden bedriver bygglovsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att miljö- och byggnadsnämnden **i allt väsentligt** bedriver bygglovsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen **inte är helt** tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Sker handläggning av lov- och anmälningssärenden på ett effektivt sätt?	Ja 
2. Sker handläggning av lov- och anmälningssärenden på ett rättssäkert sätt?	Ja 
3. Bedriver nämnden tillsyn i tillräcklig utsträckning?	Delvis 
4. Har nämnden en tillräcklig uppföljning av ovan granskade områden?	Delvis 
5. Har nämnden ett systematiskt arbete avseende inkomna synpunkter och klagomål inom området?	Delvis 

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi miljö- och byggnadsnämnden att:

- Uppdra till förvaltningen att verka för att ansökningar och handlingar avseende bygglov i möjligaste mån inkommer digitalt.
- Se över behovet att fastställa och implementera en rutin för aktgranskning eller motsvarande. Detta för att förbättra samsynen och säkerställa att handläggningen av lov- och anmälningssärenden sker på ett rättssäkert sätt.
- Se över behovet av att uppdra till förvaltningen att tillskapa en tillsynsplan.
- I högre grad formalisera uppföljning av tillsyn av lov- och anmälningssärenden.
- Se över behovet av att nämnden erhåller uppföljning avseende inkomna synpunkter och klagomål inom området lov- och anmälningssärenden på ett mer systematiskt sätt.
- Tillse att det genomförs en analys av vad det förändrade resultat avseende bygglov i 2021-års NKI-undersökning beror på.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Effektiv handläggning	6
lakttagelser	6
Bedömning	8
Rättssäker handläggning	9
lakttagelser	9
Bedömning	11
Tillräcklig tillsyn	12
lakttagelser	12
Bedömning	14
Uppföljning	15
lakttagelser	15
Bedömning	16
Synpunkts och klagomålshantering	17
lakttagelser	17
Bedömning	18
Samlad bedömning	19

Rekommendationer	19
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	20

Inledning

Bakgrund

I varje kommun ska det finnas en byggnadsnämnd som ansvarar för kommunens verksamhet enligt plan- och bygglagen (PBL). I PBL regleras planläggning och byggande, från översiktsplan, via detaljplan, till lov- och byggprocessen. Lov- och byggprocessen omfattar bland annat handläggning av inkomna ärenden.

Miljö- och byggnadsnämnden är skyldig att tillse att ärenden handläggs så snabbt, enkelt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. I lagtexter finns krav på hur lång tid handläggningen av olika ärenden får ta. När nämnden fattat ett beslut kan detta, med vissa undantag, överklagas och nämnden är skyldig att informera sökanden om denna möjlighet.

PBL har under senare år förändrats ett antal gånger. Den byggprocess som infördes 2011 syftade till att åstadkomma en effektiv, enhetlig och rättssäker tillämpning av lagstiftningen. En del i detta var att förstärka och förtydliga byggnadsnämndens tillsynsansvar. En byggnadsnämnd är skyldig att pröva förutsättningarna för, och behovet av, att ingripa eller besluta om en påföljd så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt de krav som ställs. Trots detta är tillsynen ett område som inom kommuner ofta får stå tillbaka till fördel för handläggning av lovärenden.

I miljö- och byggnadsnämndens ansvar ingår även att följa upp och utvärdera sin verksamhet.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om miljö- och byggnadsnämnden bedriver bygglovsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Revisionsfrågor:

1. Sker handläggning av lov- och anmälningsärenden på ett effektivt sätt?
2. Sker handläggning av lov- och anmälningsärenden på ett rättssäkert sätt?
3. Bedriver nämnden tillsyn i tillräcklig utsträckning?
4. Har nämnden en tillräcklig uppföljning av ovan granskade områden?
5. Har nämnden ett systematiskt arbete avseende inkomna synpunkter och klagomål inom området?

Bedömningen av ändamålsenlighet görs baserat på revisionsfrågorna 1-3 och bedömningen av intern kontroll görs baserat på revisionsfrågorna 4-5.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analys och bedömningar.

Revisionskriterier:

- Plan- och bygglagen 9 kap § 27, 45; 10 kap § 37,;11 kap § 3, 5; 12 kap § 8a
- Plan- och byggförordningen 8 kap § 8
- Kommunallagen kap 6 § 6
- Kommuninterna styrdokument

Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2022. I övrigt, se syfte, revisionsfrågor och revisionskriterier.

Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Analys av statistik avseende lov- och anmälningsärenden för år 2021-2022 i syfte att kartlägga viktiga delar av handläggningsprocessen (handläggningstider, förelägganden om komplettering, överklagade ärenden, avgiftsreducering).
- Granskning av uppföljningar av bygglovsverksamheten som lämnats till nämnden (löpande samt i delårs-/årsredovisning) samt tillsynsplan. Jämförande analys mellan data/statistik och nämndens uppföljningar.
- Stickprovskontroll på avslagsbeslut.
- Intervjuer har genomförts med följande funktioner:
 - Förvaltningschef
 - Förvaltningsekonom/controller
 - Avdelningschef, byggavdelningen
 - Handläggare, byggavdelning
 - Handläggare, byggavdelning
 - Miljöchef, tidigare tillförordnad förvaltningschef
 - Miljö- och byggnadsnämndens presidium

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Effektiv handläggning

Revisionsfråga 1: Sker handläggning av lov- och anmälningssärenden på ett effektivt sätt?

lakttagelser

Organisation

Miljö- och byggnadsförvaltningen är indelad i tre avdelningar varav byggavdelningen är en. Avdelningen har 19 anställda inklusive avdelningschefen. Anställda inom byggavdelningen är fördelade i tre huvudgrupper: handläggare, byggnadsinspektörer och koordinater/samordnare. Handläggarna är totalt 7 stycken och hanterar bygglovsärenden. Byggnadsinspektörerna är totalt 6 stycken och hanterar tillsynsverksamheten avseende bygglov. Koordinatorerna/samordnarna är totalt 5 stycken och hjälper till med administration, dokumentation och arkivhantering avseende både bygglov och tillsyn. Funktionen med koordinator/samordnare infördes för ett par år sedan och beskrivs i intervju syfta till att avlasta handläggare och inspektörer avseende det administrativa arbetet. Exempel på viktiga administrativa uppgifter som hanteras av koordinator/samordnare är utskick av handlingar, brev och beslut avseende lov- och anmälningssärenden. Detta beskrivs i intervju fungera väl.

Byggavdelningen har under de senaste 2-3 åren haft en låg personalomsättning. Detta beskrivs ha bidragit till effektivitet i avdelningens löpande arbete då medarbetare är förtrogna med sina arbetsuppgifter. Enligt intervju hanterar avdelningen inkommande lov- och anmälningssärenden löpande. Avdelningen hanterar idag lov- och anmälningssärenden inom angivna svars- och handläggningstider.

Styrande och stödjande dokument

Styrande dokument avseende lov- och anmälningssärenden anges i huvudsak vara gällande lagstiftning, aktuella och normerande rättsfall samt av kommunfullmäktige fastställd översiktsplan och andra strategidokument som VA-plan och markplan samt av kommunen fastställda detaljplaner. Ett sammanställt styrande dokument vilket reglerar handläggningen av lov- och anmälningssärenden finns ej.

Stödjande dokumentet för handläggning av lov- och anmälningssärenden finns i form av en omfattande sammanställning av instruktioner och lathundar för hur arbetet ska ske i praktiken som heter *Interna arbetsprocesser för byggavdelningen*, senast reviderad 2019-02-07.

Dokumentet *Interna arbetsprocesser för byggavdelningen* beskriver byggavdelningens organisation och ansvarsområden per funktion. Vidare berörs samtliga delar av handläggningsprocessen, hantering av allmänna handlingar och kommunikation med sökande och andra intressenter, åtgärder för rättssäker handläggning etc. Instruktioner och information presenteras både i textform och genom skärmsklipp och lathundar till hur

olika steg genomförs i byggavdelningens systemstöd. Flödesscheman för ärendeprocessen finns för samtliga ärendetyper.

För granskningen har vi även erhållit checklistor som omfattar ett flertal olika typer av bygg- och anmälningsärenden. Erhållna checklistor är enligt nedan:

- Granskning checklista flerbostadshus
- Granskning checklista förhandsbesked 181109
- Granskning checklista inom DP (detaljplan)
- Granskning checklista utanför DP (detaljplan)
- Checklista för Strandskyddsdispens

Checklistorna anger med hög detaljeringsgrad vad som ska kontrolleras och vilka frågor som behöver besvaras i olika delar av handläggningsprocessen. Hänvisningar görs löpande till relevanta lagrum.

Systemstöd

Byggavdelningen använder systemstödet ByggR som ärendehanteringsverktyg. ByggR är ett vanligt förekommande ärendehanteringssystem bland kommuner i Sverige och används enligt intervju i mer än 100 kommuner. Verktöget har använts sedan år 2010 och beskrivs vara väl implementerat. Systemet möjliggör för en helt digital hantering av bygglovsärenden. Stödinstruktioner och mallar för dokumentation i systemet i de olika delarna av ett ärendes handläggning återfinns i ovan beskriven *Interna arbetsprocesser för byggavdelningen* och kompletterande checklistor.

Det finns en E-tjänst/E-blankett för att ansökan om bygglov. Fortsatt inkommer däremot ansökningar och handlingar avseende bygglov via andra kanaler. Det finns inget nämndsuppdrag avseende E-tjänst/E-blankett vid ansökan om bygglov. Att i möjligaste mån få in ansökningar och handlingar avseende bygglov via E-tjänst/E-blankett beskrivs i intervju som ett utvecklingsområde som identifierats av byggavdelningen och något som avdelningen arbetar med för att åstadkomma.

Avgiftsreduktion

Bygglovsavdelningen följer inte löpande statistik över till exempel genomsnittlig handläggningstid eller antal ärenden där avgiften behövs reduceras. I samband med sakgranskning framgår att varje beslut innehåller uppgifter om handläggningstid i antal veckor samt huruvida avgiften har reducerats eller inte. Inom ramen för granskningen har vi däremot erhållit en fil som visar resultatet av bygglovsavdelningens egna stickprovskontroll för bygglovsärenden som beslutats mellan oktober 2020 och mars 2022. I kontrollen identifieras två ärenden för vilka man behövt reducera avgiften. Överlag beskrivs i intervju att avdelningen under år 2021 har haft 2-3 ärenden för vilka de har behövt sänka avgiften. Detta kan verifieras genom inrapporterade uppgifter till boverkets enkät åren 2019-2021 samt motsvarande statistik per april 2022, redovisad i tabell 1 nedan.

Tabell 1 - Antal ärenden som medfört att avgift reducerats, boverkets enkät

	2019	2020	2021	2022 (per april)
I hur många ärenden, av de som inkom år 2020, om lov och förhandsbesked har avgiften reducerats? Lagstöd 12 kap. 8a § PBL	-	4 (384)	3 (233)	0 (120)
I hur många ärenden, av de som inkom år 2020, om anmälan har avgiften reducerats? Lagstöd 12 kap. 8a § PBL	0 (453)	2 (162)	2 (529)	0 (219)

* Inom parentes anges antalet ärenden per år/period som beslutats inom den tidsfrist som PBL anger.

För övriga ärenden har handläggning skett inom lagstiftningens krav. Däremot beskrivs att handläggningstiden för ärenden i flera fall förlängs till 20 veckor¹. Förlängning av handläggningstiden beskrivs ha varit nödvändig att förlänga då ärenden krävt en eller flera remissrundor så att grannar och eller andra intressenter har möjlighet att yttra sig i ärendet. Detta i enlighet med lagstiftning och gällande praxis.

Bedömning

Sker handläggning av lov- och anmälningsärenden på ett effektivt sätt?

Ja.

Bedömningen grundar sig på att det finns en tydlig och ändamålsenlig organisation för handläggning av lov- och anmälningsärenden. Lov- och anmälningsärenden regleras formellt av relevanta lagrum och kommunövergripande styrande dokument samt regleras praktiskt i instruktioner, lathundar och checklistor. Ett systemstöd för digital handläggning och uppföljning av ärenden är implementerat och bedöms av verksamhet fungera väl. Antalet ärende som fått avgiften reducerad år 2021 och per april år 2022 är låg. Samtliga ärenden och handlingar inkommer idag inte via E-tjänst/E-blankett. Om handlingar kopplade till bygglovsärenden i större utsträckning inkom digitalt skulle det kunna effektivisera handläggning av lov- och anmälningsärenden ytterligare. Vi rekommenderar därför att miljö- och byggnadsnämnden uppdrar förvaltningen att verka för att ansökningar och handlingar avseende bygglov i möjligaste mån inkommer digitalt.

¹ Plan och bygglag (2010:900) 9 kap. 27 § Byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt. Nämnden ska meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från:

1. den dag ansökan kom in till nämnden, eller
2. den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ.

Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet, får den tidsfrist som anges i första stycket förlängas en gång med högst tio veckor. Lag (2018:1136) .

Rättssäker handläggning

Revisionsfråga 2: Sker handläggning av lov- och anmälningsärenden på ett rättssäkert sätt?

lakttagelser

Rutiner och åtgärder för likvärdig bedömning

Som redogjorts för under revisionsfråga 1 ovan återfinns detaljerade instruktioner och lathundar över samtliga delar i handlägningsprocessen i dokumentet *Interna arbetsprocesser för byggavdelningen*. I dokumentet anges även rutiner för interna möten och tillfällen inom byggavdelningen som syftar till att öka samsynen och säkerställa en rättssäker och enhetlig handläggning av lov- och anmälningsärenden. Följande möten/tillfällen beskrivs i tabell 2.

Tabell 2 - Möten och tillfällen för ökad samsyn och rättssäker handläggning av ärenden

Avdelningsmöte	Skjer en gång i veckan och är ett möte av mer generell och övergripande karaktär.
Samsynsmöten/utdelning	Möten sker kontinuerligt mellan handläggarna och inspektörerna och syftar till diskutera frågor om ärenden och handläggning i syfte att skapa samsyn.
Svåra-ärenden-möten	Skjer en gång i veckan efter avdelningsmötet. Handläggare, samordnare och inspektörer deltar och mötet syftar till att diskutera särskilt svåra frågor kopplade till ärenden och eller handlägningsprocessen. Till exempel inkomna telefon/mailfrågor, aktuella rättsfall eller rutiner.
Samsynsdagar	Är speciella team-dagar där handläggare respektive inspektörer djup-bearbetar utvalda frågor. Sker cirka 6 gånger per år för respektive grupp och tre gånger per år har de gemensam samsynsdag.

I intervju beskrivs att dessa mötes- och samsynsforum är ett bra stöd i den löpande handläggningen av ärenden. Vidare beskrivs att handläggare respektive inspektörer sitter nära varandra i kontorslandskapet/egna rum och att man löpande diskuterar frågor sinsemellan under arbetsdagen.

Relaterat ovan beskrivs att handläggare och inspektörer i förekommande fall på eget initiativ ber en kollega att läsa igenom ett ärende eller beslut inför fastställande eller behandling i nämnd. Detta för att kvalitetssäkra handläggningen och säkerställa samsyn. Det finns dock ingen fastställd rutin för detta eller någon mer formaliserad aktgranskning inom byggavdelningen vid tid för granskning.

I intervju beskrivs vidare att byggavdelningen prenumererar på olika juridiska informationstjänster. Vidare beskrivs att medarbetare hjälps åt att bevaka vilka utbildningar som erbjuds och som är relevanta utifrån aktuell lagstiftning och typ av

ärenden. Utbildningsinsatser beskrivs i intervju genomföras löpande. Däremot har avdelningen inget särskilt direkt- eller via ramavtal avseende juridiskt stöd att tillgå.

Delegation och introduktion av nyanställda

Delegation avseende bygglovsärenden regleras i nämndens delegationsordning. Brådskande ärenden under sommarperioden då nämnden normalt inte träffas beskrivs dessa i intervju hanteras antingen genom ett extra nämndsmöte eller genom att ordförande fattar beslut enligt delegation vid särskilt brådskande ärenden. Befintlig delegation bedöms i intervju som ändamålsenlig.

Det finns en checklista för att introducera nyanställda av vilken framgår vad som ska göras innan den nya medarbetaren har börjat på jobbet samt vad chefs respektive processledarens ansvar är under den första tiden på jobbet. Av checklistan framgår vidare att en mentor utses för den nya medarbetaren och vad denne mentors ansvar är i det avseendet. Slutligen omfattar checklistan en utbildningsplan som den nya medarbetaren ska genomföra innan denne får egna ärenden tilldelade sig. Nyanställda har formellt delegation från dag 1. Däremot beskrivs att intern rutin är att en mentor utses till varje nyanställd och att nyanställda inte fattar självständiga beslut under den första tiden som anställd. Hur lång denna period är varierar beroende på handläggaren/inspektörens tidigare erfarenhet och kunskap. Under de senaste 2-3 åren har personalomsättningen bland handläggare och inspektörer varit låg. Ingen handläggare/inspektör har anställts under covid-19 pandemin.

Avslag

Enligt förvaltningslagen §§ 32-33 ska beslut som kan anses påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klagande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. Det framgår av lagstiftningen att en sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Därtill ska en myndighet som meddelar ett beslut så snart som möjligt underrätta part om det fullständiga innehållet i beslut, om det inte är uppenbart obehövt, samt underrätta parten om hur överklagande går till om så är möjligt. Av Boverkets rekommendationer om vad som bör ingå i ett lovbeslut med stöd av PBL kan de viktigaste sägas vara:

- Tydlig beslutsformulering
- Avgift och hur denna räknats fram
- Ärendebeskrivning
- Motivering
- Hänvisning till lagparagraf
- Överklagandehänvisning

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av en sammanställning av bygglovsavdelningens samtliga avslagsbeslut under år 2021 till och med mars 2022. Totalt har nämnden fattat beslut om 42 avslag, varav tio ärenden avser bygglov, 29 avser förhandsbesked för nybyggnad och tre avser strandskyddsdispenser. Samtliga

avslagsbeslut i bygglovsärenden för perioden har kontrollerats avseende ovan nämnt innehåll och vi noterar inga avvikelser i de granskade besluten.

Överklaganden

I intervju uppskattas att cirka 20-30 procent av bygglovsärenden överklagas. I samband med sakgranskning framhålls att antalet överklagningsbara ärenden år 2021 uppgick till ca 520 stycken varav 38 stycken överklagades (ca 7 procent).

Hantering av överklaganden beskrivs i *Interna arbetsprocesser för byggavdelningen*. Det första steget vid ett överklagande är att kontrollera att överklagande har kommit in i rätt tid. Detta har koordinatörer/samordnare delegation att kontrollera och besluta. Om överklagande har kommit in i rätt tid ska ärendet överlämnas till länsstyrelsen. För denna hantering har avdelningen upprättat en rutindokument: *Överlämning till länsstyrelsen*. I rutindokumentet anges vilken dokumentation och information som ska sammanställas och skickas till länsstyrelsen samt vilka steg som ska tas internt (t.ex. registrera ärendet i ByggR) och gentemot övriga intressenter (t.ex. berörd byggherre). I det fall beslutet eller domen går emot kommunen anges att handläggare tillsammans med bygglovschefen ska diskutera om ärendet ska överklagas till övre instans. Frågan om eventuellt överklagande tas också upp för diskussion inom arbetsutskottet eller vid nämndsammanträde. Nämndens ordförande har delegation att besluta om ärenden ska överklagas till övre instans.

Inom ramen för granskningen har vi efterfrågat och erhållit två sammanställningar, en omfattande verksamhetsår 2021 och en per mars verksamhetsår 2022.

Sammanställningarna omfattar samtliga ärenden vilka överklagats och översänts till högre instans för bedömning. Sammanställning för år 2021 omfattar totalt 43 ärenden. Av dessa fastställdes kommunens beslut eller avvisades överklagandet i högre instans i 26 fall och för sju ärenden har högre instans ännu inte fattat beslut. I tre fall ändrades fattat beslut i högre instans och i ett fall ändrades beslutet delvis i högre instans. Motsvarande statistik för perioden per mars år 2022 är tio ärenden, varav två är åtgärdade, två fastställts enligt kommunens beslut, fem ännu inte beslutats i högre instans och ett ärende ändrats i högre instans. Förklaringar och beslut från länsstyrelsen har inhämtats för de ärenden som ändrats i högre instans. Byggavdelningen har vidtagit åtgärder utifrån länsstyrelsens beslut i de enskilda fallen.

Bedömning

Sker handläggning av lov- och anmälningsärenden på ett rättssäkert sätt?

Ja.

Bedömningen grundar sig på att handlägningsprocessen och till den knutna aktiviteter är beskriven i stödande dokument samt att byggavdelningen har flera former av regelbundna avstämningsmöten/tillfällen som syftar till att skapa samsyn i handläggningen av lov- och anmälningsärenden. Dessa kompletteras av informella avstämningar samt genomläsningar av kollegors ärenden då de bedömer att det behövs. Vi noterar dock att byggavdelningen inte har någon fastställd rutin avseende aktgranskningar eller motsvarande. Vi rekommenderar att en sådan rutin fastställs och implementeras för att ytterligare säkerställa att handläggningen av lov- och anmälningsärenden sker på ett rättssäkert sätt och för att stärka samsynen.

Det finns etablerade rutiner för introduktion av nyanställda och hantering av delegation. Granskning av fattade avslagsbeslut år 2021 och till och med mars 2022 har genomförts utan anmärkning. Avstämning har gjort avseende överklagade beslut år 2021 och per mars 2022. Resultat av denna kontroll bedöms i huvudsak tillfredsställande då antalet ändrade beslut i högre instans är relativt få och åtgärder har vidtagits utifrån länsstyrelsens beslut i de enskilda fallen.

Tillräcklig tillsyn

Revisionsfråga 3: Bedriver nämnden tillsyn i tillräcklig utsträckning?

lakttagelser

En tillsynsgrupp tillskapades år 2019 vilken tillsammans med ansvarig samordnare planerar, fördelar och utför tillsyn. Fördelningen av ärenden baseras enligt intervju på respektive handläggare eller inspektörs arbetsmängd eller på ett roterande schema/flöde. I intervju beskrivs däremot att det inte finns en tillsynsplan för tillsyn kopplad till lov- och anmälningsärenden, liksom den för till exempel miljö- och hälsotillsyn².

I rutindokumentet *Interna arbetsprocesser för byggavdelningen* finns ett avsnitt som avser OVK:er (obligatorisk ventilationskontroll) och i vilket rutiner för genomförande, dokumentation och uppföljning av OVK:er beskrivs. Vidare ingår i rutindokumentet ett avsnitt om tillsynsärenden. Detta avsnitt är dock noterats som: "Rutin är inte klart"³. I intervju beskrivs att rutinen är under framtagande och av dokumentation i *Interna arbetsprocesser för byggavdelningen* framgår att rutinen omfattar flera viktiga moment avseende tillsyn av lov- och anmälningsärenden. Av rutinen framgår bland annat vilka typer av ärenden som finns, vilken funktion som ansvarar för vilka ärenden samt hur utredning av ett tillsynsärende ska gå till.

En särskild rutin finns för bevakning och uppföljning av tidsbegränsade lov.

I intervju beskrivs att nämnden har eftersatt tillsyn avseende lov- och anmälningsärenden. Den eftersatta tillsynen uppkom enligt uppgift då tillsynsärenden nedprioriterats under ett flertal år. I den statistik som sammanställts av byggavdelningen framgår att avdelningen per januari 2019 hade eftersatt tillsyn om 335 ärenden som härrörde från perioden 1998-2018. Miljö- och byggnadsnämnden har inte givit byggavdelningen i uppdrag att arbeta av den historiska eftersatta tillsynen. Byggavdelningen har enligt intervju ändå arbetat aktivt för att minska mängden eftersatta tillsynsärenden från och med andra halvåret 2019. Utvecklingen av den historiska mängden eftersatt tillsyn framgår av diagram 1 nedan.

² Det inte finns något lagkrav som anger att tillsynsplan för tillsyn enligt PBL ska finnas. Däremot så rekommenderar Boverket att kommuner tar fram detta som ett led i nämndens ansvar att regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsarbetet (PBL 8 kap 8 §) samt att på begäran kunna lämna information om tillsynen till ex Boverket eller Länsstyrelsen.

³ Vid sakgranskning framkommer att Boverket nyligen har fått i uppdrag av regeringen att bland annat samla in exempel på tillsynsbeslut och beslutsmallar för byggnadsnämndernas tillsynsarbete. Byggnadsavdelningen har lämnat in underlag till Boverket på beslut som anges stått sig i högre instans. Byggnadsavdelningen uppger vid sakgranskning att man inväntar Boverkets arbete med att ta fram generella tillsynsmallar.

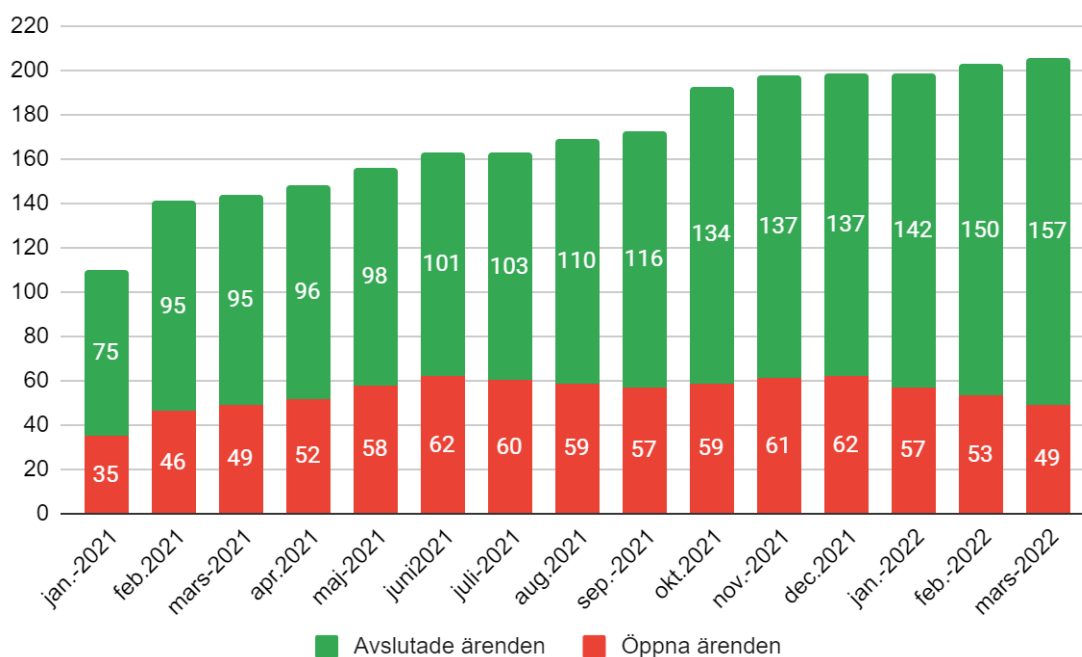
Diagram 1 - Eftersatta tillsynsärenden härrörande perioden 1998-2018, perioden januari 2019 - mars 2022, i antal öppna respektive avslutade ärenden



Som framgår av diagram 1 har mängden eftersatta tillsynsärenden minskat i stadig takt från och med hösten 2019 till mars år 2022. Per mars år 2022 har byggavdelningen hanterat cirka 70 procent av mängden eftersatta tillsynsärenden som fanns per september år 2019. Enligt intervju är en förklaring till detta att flera ärenden är så pass gamla att de kunnat skrivas av då de vid genomgång inte längre bedöms aktuella.

I intervju beskrivs att nya tillsynsärenden fördelas och hanteras löpande. I diagram 2 nedan redovisas utvecklingen för antalet avslutade respektive öppna ärenden för de tillsynsärenden som inkommit sedan tillsynsgruppen tillskapades år 2019.

Diagram 2 - antalet avslutade respektive öppna ärenden för de tillsynsärenden som inkommit sedan tillsynsgruppen tillskapades år 2019



I intervju beskrivs att huvudanledningen till att samtliga tillsynsärenden inte kunnat avslutas löpande är att volymen av löpande frågor som kommer in till byggavdelningen har varit hög under år 2020 och år 2021 vilket gjort att de tagit resurser från handläggningen av tillsynsärenden.

Bedömning

Bedriver nämnden tillsyn i tillräcklig utsträckning?

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att förvaltningen har tillsatt en tillsynsgrupp för att stärka arbetat för att minska den historiska mängden eftersatta tillsynsärenden som finns avseende lov- och anmälningssärenden. Mängden har också minskat under åren 2019-2021. Fortsatt kvarstår dock delar av den historiska mängden eftersatta tillsynsärenden och fortsatt behöver därför resurser vikas åt att åtgärda denna. Vidare noterar vi att ett arbete med en dokumenterad rutin för tillsyn är under framtagande men att denna rutin ännu ej är färdigställd och formellt beslutad. Det finns inte heller någon fastställd tillsynsplan för lov- och anmälningssärenden. Då det är en rekommendation från boverket att en sådan plan tas fram rekommenderar vi nämnden att se över behovet att uppdraga till förvaltningen att tillskapa en sådan plan.

Uppföljning

Revisionsfråga 4: Har nämnden en tillräcklig uppföljning av ovan granskade områden?

lakttagelser

Av genomförd protokollgenomgång avseende år 2021 samt per mars 2022 framgår att nämnden tar del av formell rapportering avseende verksamhet och ekonomi vid delår per april, delår per augusti samt per helår i nämnd efterkommande verksamhetsår. Vidare tar nämnden del av återrapportering avseende ekonomi i månadsrapport per oktober. Uppföljning av internkontrollplan sker per helår.

Av intervjuer framgår att formell återrapporteringsrutin inte finns fastställd av nämnd. Formella rapporteringstillfällen år 2021 och per mars 2022 framgår av tabell 3 nedan.

Tabell 3: Formell rapportering till nämnden enligt nämndsammansättningsprotokoll.

Typ av rapportering	2022 (tom mars)	2021
Delårsrapport per april		2021-05-19 § 75
Delårsrapport per augusti		2021-09-15 § 139
Årsredovisning	2022-02-09 § 7*	2021-02-10 § 4**
Uppföljning internkontrollplan	2022-02-09 § 8*	2021-09-15 § 140, 2021-02-10 § 5***
NKI-mätning		2021-05-19 § 73**, 2021-12-15 § 259

** Avser 2021. ** Avser 2020. *** Beslutsparagraf saknas i sammanställt protokoll granskningen erhållit, underlag för uppföljning har delgivits granskningen.*

Delårsrapporter samt årsredovisning innehåller översiktlig uppföljning av nämndens urval av kommunfullmäktiges verksamhetsmål och vilka aktiviteter som genomförts för att uppnå dessa samt uppföljning av ekonomiskt utfall för nämnden och per verksamhetsområde. I den ekonomiska rapporteringen ingår uppföljning av kostnadstäckningsgraden inom nämndens olika verksamheter. I tertialrapport 2 per augusti och i årsredovisning följs utfall för fyra stycken medarbetarmål upp, inklusive utfall för indikatorer. Uppföljning av ytterligare indikatorer som utvärderas genom målvärden eller andra mätetal återfinns inte i rapportering som går till nämnd. Enligt intervjuer har detta inte heller efterfrågats av nämnden.

Ingen uppföljning avseende tillsyn av lov- och anmälningsärenden noteras i genomförd protokollgenomgång. Däremot beskrivs i intervju att avdelningschef regelbundet redogör för arbetet med den eftersatta tillsynen avseende lov- och anmälningsärenden vid nämndens möten.

Uppföljning av nämndens internkontrollplan görs per tertial 2 (augusti) och per tertial 3 (helåret). Uppföljningen följer en standardiserad modell och omfattar samtliga risker.

Nämnden får vidare två gånger per år (per tertial 1 och per helåret) uppföljning avseende den NKI-undersökning avseende nämndens verksamhet som genomförs inom ramen för kommunens medlemskap i Stockholm Business Alliance som drivs av

Invest Stockholm och är en del av Stockholm Business Region. Resultat av NKI-undersökningen och återrapportering avseende denna berörs mer i revisionsfråga 5 nedan.

Av protokollgenomgång framgår att miljö- och byggnadsnämnden löpande behandlar lov- och anmälningsärenden samt att informationsärenden löpande förekommer vid nämndens sammanträden. Chefen för byggavdelningen närvarar enligt intervju vid i princip samtliga nämndmöten och redogör i regel för dessa ärenden. I samband med dessa ärenden beskrivs i intervju att chefen för byggavdelningen informerar nämnden om aktuella frågor och pågående ärenden efter eget omdöme.

Vid intervjuer beskrivs att förvaltningen bedriver ett löpande arbete för att utbilda nämndens ledamöter i förvaltningsfrågor. Vidare beskrivs att dialog mellan förvaltning och nämnd avseende gränsdragning i beslut och uppdrag sker kontinuerligt och löpande både genom formella och informella kanaler, vilket upplevs fungera för både förvaltningen och politiken.

I intervju bedöms den återrapportering som nämnden får del av som tillräcklig både med avseende på omfattning och frekvens.

Bedömning

Har nämnden en tillräcklig uppföljning av ovan granskade områden?

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att rapportering till nämnden till största del sker enligt inarbetad rutin genom den formella rapporteringen avseende verksamhet och ekonomi per tertial och vid två tillfällen per år avseende internkontrollplan. Vidare delges nämnden löpande information, antingen genom informationsärenden eller som informell muntlig information i samband med att lov- och anmälningsärenden avhandlas. Vi noterar däremot att nämnden endast följer ett fåtal nyckeltal avseende sin verksamhet och inte löpande följer till exempel jämförelser mot andra kommuner. Ingen formell uppföljning av tillsyn av lov- och anmälningsärenden sker till nämnd. Utifrån dessa noteringar rekommenderar vi nämnden att i högre grad formalisera uppföljning av tillsyn av lov- och anmälningsärenden.

Synpunkts och klagomålshantering

Revisionsfråga 5: Har nämnden ett systematiskt arbete avseende inkomna synpunkter och klagomål inom området?

lakttagelser

Samtliga inkomna klagomål och synpunkter finns enligt uppgift dokumenterade i byggavdelningens ärendehanteringssystem. I samband med sakgranskning framkommer att klagomål och synpunkter oftast inkommer genom kontaktcenter. Inkomna synpunkter och klagomål hanteras enligt uppgift i systemet Flexite. Hanteringen inbegriper kontinuerlig återkoppling till kund.

I intervju beskrivs att nämnden inte på något systematiskt sätt följer inkomna synpunkter och klagomål avseende lov- och anmälningsärenden. Uppföljning och återrapportering av inkomna synpunkter och klagomål beskrivs i huvudsak ske på en fall till fall basis baserat på vad den inkomna synpunkten eller klagomålet avser och hur allvarligt det bedöms vara. Generellt beskrivs även att avdelningschef för byggavdelningen medverkar vid nämndens samtliga sammanträden och då informellt redogör för avdelningens ärendemängd och ärenden som bedöms vara särskilt komplicerade.

Det primära sätt varigenom nämnden tar del av uppföljning om hur nämndens verksamhet bedöms fungera är genom uppföljningarna av NKI-undersökningen (se revisionsfråga 4 ovan). Uppföljning av resultat i NKI-undersökningen delges nämnd två gånger per år. Av intervjuer framgår att nämnden lägger ett stort fokus på denna mätning. Som del av granskningen har vi tagit del av de underlag som nämnden fick till sig vid uppföljningstillfällena per 2021-05-19 § 73 samt 2021-12-15 § 259. Underlaget är omfattande och i det ingår särskilda utfall avseende bygglovsverksamheten.

En sammanställning över resultatet för år 2020 görs i nämndens årsredovisning 2021. Av den framgår att det totala NKI-värdet för bygglov uppgick till 63 år 2020, att jämföra med 32 år 2015. Resultatet anges ha ökat stadigt år för år under perioden 2015-2020. Detta anges bero på ett intensivt och systematiskt arbete med särskilda företagsgrupper kopplat till byggsektorn som bedrivits inom byggavdelningen och på förvaltningsnivå mellan år 2016-2020. Dessa företagsgrupper arbetade efter ett 13-punktsprogram med olika förbättringsområden utifrån inspel från byggföretagen. Grunden till detta arbete anges inte vara ett formellt uppdrag av miljö- och byggnadsnämnden. Däremot beskrivs i intervju att utvecklingen följs löpande av nämnden.

År 2021 avslutades detta arbete då kommunens näringslivsavdelning istället fick i uppdrag att starta ett nytt dialogforum med näringslivet, i vilket miljö- och byggnadsförvaltningen ingår. I samband med sakgranskning erhöles resultat för NKI-undersökning för år 2021. Av undersökningen framgår att resultatet för bygglov år 2021 försämrats jämfört år 2020 för undersökningsgrupp övriga (ej företagsärenden). Resultatet har på aggregerad nivå minskat från 55 till 46. Resultatet är vidare lägre inom samtliga mätområden: tillgänglighet (-4), information (-6), bemötande (-5), kompetens (-7), rättssäkerhet (-9) samt effektivitet (-9). För undersökningsgrupp företag har

resultatet sjunkit något på aggregerad nivå, från 63 år 2020 till 59 år 2021. Resultaten för respektive mätområde är i huvudsak i linje mer resultatet föregående år.

Bedömning

Har nämnden ett systematiskt arbete avseende inkomna synpunkter och klagomål inom området?

Delvis.

Miljö- och byggnadsnämnden följer inte på något systematiskt sätt inkomna synpunkter och klagomål avseende lov- och anmälningsärenden. Utifrån det rekommenderar vi miljö- och byggnadsnämnden att se över behovet av att nämnden erhåller uppföljning avseende inkomna synpunkter och klagomål inom området lov- och anmälningsärenden på ett mer systematiskt sätt. Samtliga inkomna klagomål och synpunkter finns dokumenterade i byggavdelningens ärendehanteringssystem och hanteras löpande inom byggavdelningen.

Resultat av en löpande NKI-undersökning delges nämnd vid två tillfällen per år. Vi konstaterar att NKI-undersökningen omfattar bygglovsverksamheten samt nämndens tillsynsverksamhet och att undersökningen är det primära sätt varigenom nämnden följer upp hur de tjänster nämnden tillhandahåller bedöms av medborgare och kunder. Vi noterar att resultatet i NKI-undersökningen har förbättrats över perioden 2015-2020 och att detta anges bero på ett riktat arbete av miljö- och byggnadsförvaltningen. Ett försämrat resultat noteras avseende bygglov aggregerat i NKI-undersökningen för år 2021. Vi rekommenderar nämnden att tillse att det genomförs en analys av vad det förändrade resultat beror på.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun genomfört en granskning av bygglovsverksamheten. Granskningens syfte är att bedöma om miljö- och byggnadsnämnden bedriver bygglovsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig.



Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att miljö- och byggnadsnämnden **i allt väsentligt** bedriver bygglovsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen **inte är helt** tillräcklig.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi miljö- och byggnadsnämnden att:

- Uppdrar till förvaltningen att verka för att ansökningar och handlingar avseende bygglov i möjligaste mån inkommer digitalt.
- Se över behovet att fastställa och implementera en rutin för aktgranskning eller motsvarande. Detta för att förbättra samsynen och säkerställa att handläggningen av lov- och anmälningssärenden sker på ett rättssäkert sätt.
- Se över behovet av att uppdra till förvaltningen att tillskapa en tillsynsplan.
- I högre grad formalisera uppföljning av tillsyn av lov- och anmälningssärenden.
- Se över behovet av att nämnden erhåller uppföljning avseende inkomna synpunkter och klagomål inom området lov- och anmälningssärenden på ett mer systematiskt sätt.
- Tillse att det genomförs en analys av vad det förändrade resultat avseende bygglov i 2021-års NKI-undersökning beror på.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Sker handläggning av lov- och anmälningsärenden på ett effektivt sätt?	Ja Det finns en tydlig och ändamålsenlig organisation för handläggning av lov- och anmälningsärenden och regleras formellt av relevanta lagrum och kommunövergripande styrande dokument, samt regleras praktiskt i instruktioner, lathundar och checklistor. Ett systemstöd för digital handläggning och uppföljning av ärenden är implementerat och bedöms av verksamhet fungera väl. Antalet ärende som fått avgiften reducerad år 2021 och per april år 2022 är låg.	
2. Sker handläggning av lov- och anmälningsärenden på ett rättssäkert sätt?	Ja Handlägningsprocessen och anknutna aktiviteter beskrivs i stödjande dokument samt flera former av regelbundna avstämningsmöten/tillfällen som syftar till att skapa samsyn i handläggningen av lov- och anmälningsärenden finns. Dessa kompletteras av informella avstämningar samt genomläsningar av kollegors ärenden vid behov. Det finns etablerade rutiner för introduktion av nyanställda och hantering av delegation. Granskning av fattade avslagsbeslut år 2021 och er mars 2022 har genomförts utan anmärkning. Resultat av kontroll av överklagade beslut bedöms i huvudsak tillfredsställande då antalet ändrade beslut i högre instans är relativt få och åtgärder har vidtagits utifrån länsstyrelsens beslut i de enskilda fallen.	

3. Bedriver nämnden tillsyn i tillräcklig utsträckning?

Delvis

Förvaltningen har tillsatt en tillsynsgrupp för att stärka arbetat för att minska den historiska mängden tillsynsärenden som finns avseende lov- och anmälningssärenden. Mängden har också minskat under åren 2019-2021. Fortsatt kvarstår dock delar av den historiska mängden tillsynsärenden och fortsatt behöver därför resurser vikas åt att åtgärda denna. Vidare noterar vi att ett arbete med en dokumenterad rutin för tillsyn är under framtagande men att denna rutin ännu ej är färdigställd och formellt beslutad.



4. Har nämnden en tillräcklig uppföljning av ovan granskade områden?

Delvis

Rapportering till nämnden sker till största del enligt inarbetad rutin genom den formella rapporteringen avseende verksamhet och ekonomi per tertial och vid två tillfällen per år avseende internkontrollplan. Vidare delges nämnden löpande information, antingen genom informationsärenden eller som informell muntlig information i samband med att lov- och anmälningssärenden avhandlas. Vi noterar däremot att nämnden endast följer ett fåtal nyckeltal avseende sin verksamhet och inte löpande följer till exempel jämförelser mot andra kommuner. Ingen formell uppföljning av tillsyn av lov- och anmälningssärenden sker till nämnd.



5. Har nämnden ett systematiskt arbete avseende inkomna synpunkter och klagomål inom området?

Delvis

Nämnden följer inte på något systematiskt sätt inkomna synpunkter och klagomål avseende lov- och anmälningssärenden. Samtliga inkomna klagomål och synpunkter finns dokumenterade i byggavdelningens ärendehanteringssystem. Resultat av en löpande NKI-undersökning delges nämnd vid två tillfällen per år. Vi noterar att resultatet i



NKI-undersökningen har förbättrats
över perioden 2015-2020.
Resultatet försämrades däremot i
mätningen år 2021 jämfört år 2020.

2022-06-21

Kristian Damlin

Jesper Häggman

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Enköpings kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2022-02-09. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.