

Revisionsrapport

Granskning av byggnadsnämndens service-nivå och effektivitet

Projektledare
Said Ashrafi

Projektmedarbetare
Cornelia Pethrus

Oktober 2018

Vänersborgs kommun

Innehåll

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning.....	2
1.1.	Rekommendationer.....	3
2.	Inledning.....	5
2.1.	Bakgrund.....	5
2.2.	Syfte.....	5
2.3.	Kontrollfrågor.....	5
2.4.	Revisionskriterier.....	5
2.5.	Metod och avgränsning.....	6
3.	Granskningsresultat.....	7
3.1.	Allmänt om lov- och anmälningsprocessen.....	7
4.	Granskningsresultat.....	9
4.1.	Styrning och ledning.....	9
4.1.1.	Uppdrag och organisation.....	9
4.1.2.	Mål för verksamheten.....	10
4.1.3.	Internkontrollplan.....	12
4.1.4.	Effektivitet och rättssäkerhet.....	13
4.1.5.	Handläggningstider.....	15
4.1.6.	Vår Bedömning.....	17
4.2.	Information, tillgänglighet och bemötande.....	18
4.2.1.	Servicemätningar.....	18
4.2.2.	PwCs enkätundersökning.....	19
4.2.3.	Vår bedömning.....	22
4.3.	Personal.....	23
4.3.1.	Vår bedömning.....	24
5.	Bilaga 1 – PwCs enkätundersökning.....	25

1. Sammanfattning och revisionell bedömning

PwC har på uppdrag av Vänersborgs kommuns förtroendevalda revisorer granskat byggnadsnämndens servicenivå och effektivitet. Granskningen besvarar följande revisionsfråga:

- *Har byggnadsnämnden en servicenivå och en effektivitet som är ändamålsenlig i förhållande till deras uppdrag?*

Efter genomförd granskning bedömer PwC att byggnadsnämnden delvis har en servicenivå och en effektivitet som är ändamålsenlig i förhållande till deras uppdrag. Den sammanvägda bedömningen baseras på följande kontrollmål:

Kontrollmål	Bedömning
<p><i>Hur fungerar styrning och ledning av verksamheten?</i></p> <p><i>Är nämndens styrning och uppföljning av handläggningsprocessens effektivitet och rättssäkerhet tillfredsställande när det gäller bygglovsärenden?</i></p>	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi grundar dessa bedömningar på att byggnadsnämndens styrning och ledning av verksamheten sker genom att nämnden fastställer mål som följs upp i verksamhetsberättelsen och även till viss del löpande under året (avseende handläggningstider).</p> <p>Det sker dock inga efterkontroller av efterlevnaden av överenskomna rutiner av de beslut som handläggarna har fattat. Byggnadsnämnden har inga dokumenterade rutiner gällande utvärdering av kvalitet och enhetligheten för nämndens myndighetsutövning.</p>
<p><i>Har byggnadsnämnden tillfredsställande handläggningstider avseende bygglovsärenden?</i></p>	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi grundar vår bedömning på att tiden från att ett ärende är komplett tills beslut fattats avseende bygglovsärenden i snitt varit 5,9 veckor under 2018. Dock skall det noteras att cirka 15 % av ärendena överstigit lagkravet på 10 veckor.</p>
<p><i>Hur fungerar nämndens information till allmänheten, och är tillgängligheten till handläggare tillfredsställande?</i></p>	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi grundar vår bedömning på att det finns fasta tider där handläggarna är tillgängliga via besök och telefon. Dessutom har besöksmöjligheterna</p>

	<p>utökats till Brålanda bibliotek en gång i månaden. Av våra enkäter kan vi dock utläsa att respondenter upplever att det är svårt att få kontakt under telefontiderna samt att dessa borde utökas. Vi kan också utläsa att informationen kan göras mer lättförståelig och bli tydligare.</p>
<p><i>Hur upplevs tillgänglighet, bemötande och information från nämnden till sökanden?</i></p>	<p>Delvis Uppfyllt</p> <p>Vi grundar vår bedömning på att flera respondenter i enkäten anger att de vill ha en utökad tillgänglighet. Utifrån betygsskalan som beskrivits i tabell 7 får bemötande, tillgänglighet och information ett mycket lågt betyg. Dock visar vår enkät spridda svar bland respondenterna avseende frågor kring bemötande, tillgänglighet och information. Vilket tyder på att upplevelsen av tillgänglighet, bemötande och information kan se väldigt olika ut.</p>
<p><i>Har byggnadsnämnden tillgång till erforderliga personalresurser samt verkat för att personalförsörjningen av nödvändiga kompetenser sker?</i></p>	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi konstaterar att enheten har haft stor personalomsättning samt svårigheter att rekrytera rätt kompetenser. Plan- och bygglovsenheten skall nu arbeta annorlunda, byggnadsinspektörerna kommer framöver att arbeta med de tekniska delarna och bygglovshandläggarna ska arbeta med bygglov. Detta för att skapa kontinuitet, vilket vi ser som positivt. Vi noterar även att möjlighet till kompetensutveckling inte varit särskilt stor det senaste året.</p>

1.1. **Rekommendationer**

Efter genomförd granskning rekommenderar vi att följande åtgärder vidtas:

- Mätbara servicegarantier bör utvecklas för bygglov. Servicegarantin bör innehålla ett åtagande för kommunen att fatta beslut om ett bygglov inom en viss given tid efter det att ansökan är komplett liksom att bygglovsavgiften minskas eller efterskänks om kommunen inte uppfyller garantin. Garantin bör även innehålla åtaganden om att allmänheten/företagen tillförsäkras tydlig information om vad en bygglovsansökan ska innehålla samt hur och när beslut fattas samt vem de kan vända sig till med frågor och klagomål.
- Rutiner för uppföljning av servicenivå behöver utvecklas för att utvärdera och bedöma om utvecklingen i kommunen går åt rätt håll.

- Kommunen säkerställer att det görs selektiva och riktade kundnöjdhetsundersökningar om kommunens hantering av bygglovsärenden. Provggruppen i kommande kundnöjdhetsundersökningar ska motsvara populationen, d.v.s. urvalet är tillräckligt representativt för att återspegla de sökandens åsikter och därmed kunna dra tillförlitliga slutsatser.
- Ta fram dokumenterade rutiner gällande utvärdering av kvalitet och enhetligheten för byggnadsnämndens myndighetsutövning.
- Byggnadsnämndens internkontrollplan kompletteras med riskanalyser och kontrollmoment exempelvis;
 - Ledtid från en handling har kommit myndigheten tillhanda till att handläggningen ska ha påbörjats.
 - Personalresurs och behov av framtida kompetensförsörjning.
 - Prioriteringskriterier och styrning av bygglovsärenden.
- Byggnadsnämnden behöver skapa förutsättningar för medarbetarna till kontinuerlig kompetensutveckling, även under perioder med mycket hög arbetsbelastning.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

En förutsättning för tillväxt och befolkningsökning är att handläggningen av plan- och bygglovsärenden bedrivs ändamålsenligt. För såväl företags som för privatpersoners byggande av bostäder och lokaler är såväl planprocessen som tillståndsprocessen enligt plan- och bygglagen en av de viktiga faktorer som helt eller delvis kan avgöra såväl kommunens strävan efter tillväxt som de sökandes möjligheter att genomföra sina projekt på ett framgångsrikt sätt.

I Svenskt Näringslivs årliga ranking av kommuner har Vänersborgs kommun hamnat bland de lägst rankade svenska kommunerna. Det lägsta betyget får kommunen för tillämpning av lagar och regler.

2.2. Syfte

Syftet med granskningen är att besvara revisionsfrågan:

- Har byggnadsnämnden en servicenivå och en effektivitet som är ändamålsenlig i förhållande till deras uppdrag?

2.3. Kontrollfrågor

Granskningen har skett utifrån följande kontrollfrågor:

- Hur fungerar styrning och ledning av verksamheten?
- Är nämndens styrning och uppföljning av handläggningsprocessens effektivitet och rättssäkerhet tillfredsställande när det gäller bygglovsärenden?
- Har byggnadsnämnden tillfredsställande handläggningstider avseende bygglovsärenden?
- Hur fungerar nämndens information till allmänheten, och är tillgängligheten till handläggare tillfredsställande?
- Hur upplevs tillgänglighet, bemötande och information från nämnden till sökanden?
- Har byggnadsnämnden tillgång till erforderliga personalresurser samt verkat för att personalförsörjningen av nödvändiga kompetenser sker?

2.4. Revisionskriterier

Vi har under granskningen utgått från;

- Kommunallag (1991:900)
- Plan- och bygglag (2010:900)
- Tillämpbara interna regelverk, policies och fullmäktigebeslut.

2.5. Metod och avgränsning

Granskningen avgränsas till byggnadsnämndens ärenden gällande handläggning av bygglovsärenden.

Granskningen har skett genom:

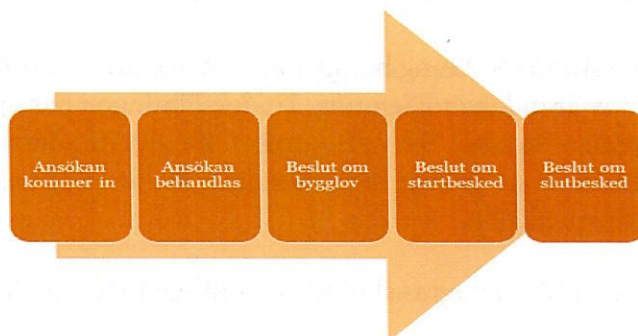
- Dokumentstudier av relevanta dokument.
- Intervjuer med tillförordnad förvaltningschef, plan-och bygglovschef, stadsarkitekt, bygglovhandläggare samt byggnadsinspektör
- En begränsad enkätundersökning har genomförts för att se indikationer på sökandes erfarenheter av ärendehandläggning. Undersökningen har gjorts av ett slumpmässigt urval sökanden. Svarsfrekvensen för enkätundersökningen uppgick till 47 %, vilket innebär att 52 svar har inkommit. Av dessa 52 svarande är det 47 stycken som slutfört enkäten.

Rapporten har varit föremål för faktagranskning av samtliga intervjuade.

3. Granskningsresultat

3.1. Allmänt om lov- och anmälningsprocessen

Nedan illustreras lov – och anmälanprocessen genom fem steg; ansökan kommer in, ansökan behandlas, beslut om lov, beslut om startbesked samt beslut om slutbesked.



En stor del av handläggningen av lov och förhandsbesked är att pröva om åtgärden uppfyller de krav som finns i plan- och bygglagstiftningen. Dessa krav måste vara uppfyllda för att ansökan om lov ska kunna beviljas och förhandsbesked ska kunna ges. Det görs olika prövningar beroende på vilken åtgärden är och om den ska utföras inom eller utanför detaljplanelagt område.

Ansökan och anmälan

Det är hos byggnadsnämnden i kommunen som man ansöker om bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked. Ansökan ska innehålla de uppgifter, ritningar och andra handlingar som behövs för att ansökan ska kunna handläggas och beslut fattas. Även om en åtgärd inte kräver lov kan den kräva anmälan och då får åtgärden inte påbörjas förrän anmälan är gjord och byggnadsnämnden har lämnat startbesked. Anmälan ska vara skriftlig och innehålla vissa grundläggande uppgifter.

Upplysnings- och underrättelseskyldighet

Vid handläggningen av lov och förhandsbesked ska byggnadsnämnden i vissa ärenden lämna upplysningar och underrättelser till sökanden och fastighetsägaren eller till miljönämnden. I vissa fall ska byggnadsnämnden underrätta kända sakägare och organisationer som berörs av ansökan och ge dem tillfälle att yttra sig.

Handläggningstid

Ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan ska handläggas skyndsamt. I plan- och bygglagen, PBL, finns bestämmelser om tidsfrist för handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked. I plan- och byggförordningen, PBF, finns bestämmelser om tidsfrist för handläggning av anmälningsärenden. Det finns en möjlighet för byggnadsnämnden att

under vissa förutsättningar besluta om anstånd med att avgöra ärenden om lov eller förhandsbesked. Beslut i ärenden om lov eller förhandsbesked ska tas inom tio veckor. Tiden räknas från den dag då en fullständig ansökan kom in till byggnadsnämnden. Tiden får förlängas en gång med högst tio veckor. Om tiden förlängs ska ett beslut om förlängd handläggningstid tas.

I anmälningsärenden ska beslut om startbesked tas inom fyra veckor. Tiden räknas från den dag då samtliga behövliga uppgifter kom in till byggnadsnämnden. Om ärendet är av större vikt eller av principiell betydelse är tidsfristen istället åtta veckor.

Vad som behövs för att en ansökan ska anses vara fullständig beror på vilken åtgärd som ska utföras. För enklare ärenden behövs normalt inte lika omfattande handlingar som för mer komplicerade. Förutom de specifika kraven på innehåll som finns i plan- och bygglagstiftningen är det byggnadsnämnden som avgör vilka ritningar, beskrivningar och övriga uppgifter som behövs för att kunna pröva ansökan.

Beslutets innehåll

I PBL finns bestämmelser om vad beslut om förhandsbesked, bygglov, marklov eller rivningslov ska innehålla och vilken giltighetstid dessa beslut har. Förhandsbesked och beslut om lov får ges med villkor. Villkoren måste dock ha stöd i plan- och bygglagen eller dess föreskrifter.

Expediering och kungörelse

När ett beslut om förhandsbesked eller lov har tagits ska det expedieras och vissa beslut ska även kungöras. Ett beslut om förhandsbesked och lov vinner laga kraft enbart om byggnadsnämnden har gjort expediering och kungörelse på rätt sätt. Det finns tre olika begrepp som byggnadsnämnden måste förhålla sig till vid expediering och kungörelse av beslut om förhandsbesked och lov. Det är delgivning, kungörelse och meddelande. Beslut om lov och förhandsbesked ska delges vissa medan andra ska få ett meddelande om att beslut har tagits. Beslut om att ge lov och positivt förhandsbesked ska dessutom kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.¹

Ändring i PBL

Riksdagen har beslutat om en ändring i plan- och bygglagen. Genom ändringen införs en ordning som innebär att bygglov, rivningslov och marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts, även om det inte fått laga kraft. Lagändringarna börjar gälla den 1 juli 2018.

¹ PBL kunskapsbanken

4. Granskningsresultat

4.1. Styrning och ledning

- Hur fungerar styrning och ledning av verksamheten?
- Är nämndens styrning och uppföljning av handläggningsprocessens effektivitet och rättssäkerhet tillfredsställande när det gäller bygglovsärenden?
- Har byggnadsnämnden tillfredsställande handläggningstider avseende bygglovsärenden?

4.1.1. Uppdrag och organisation

Enligt reglementet för byggnadsnämnden, antagen av fullmäktige 2017-11-22, ska byggnadsnämnden: Inom sitt respektive verksamhetsområde följa vad som anges i lag eller annan författning. Den ska följa det kommunfullmäktige – i reglemente, i samband med budget eller i annat särskilt beslut – har bestämt att nämnden ska fullgöra, samt verka för att fastställda mål uppnås och i övrigt följa givna uppdrag och angivna riktlinjer.

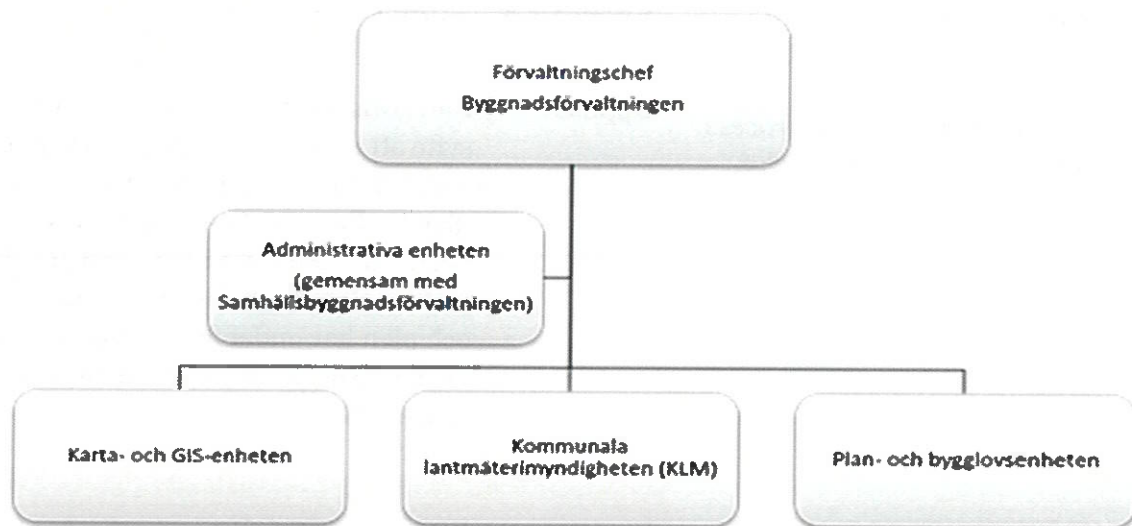
Byggnadsnämndens ansvar omfattar följande;

1. de uppgifter som kommunen har inom plan- och byggväsendet med undantag för den strategiskt översiktliga planeringen enligt 3 kap. plan- och bygglagen (PBL). Kommunstyrelsen ger nämnden i uppdrag att upprätta detaljplan och områdesbestämmelser som är av stor vikt eller har principiell betydelse,
2. de övriga uppgifter som enligt lag, förordning och lokala föreskrifter ska fullgöras av den kommunala nämnden inom plan- och byggnadsväsendet,
3. de uppgifter som kommunen har avseende sotning och brandskyddskontroll enligt 3 kap. 4 och 6 §§ lagen om skydd mot olyckor och de regler som hänför sig till detta,
4. de uppgifter som kommunen har enligt lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning när det gäller frågor om skyltar,
5. ansvaret för geografiskt informationssystem (GIS),
6. de uppgifter som åvilar kommunen enligt lagen om lägenhetsregister

Nämnden ska kontinuerligt följa upp sin verksamhet. Nämnden ska tre gånger per år redovisa till kommunfullmäktige hur de har fullgjort de uppdrag som kommunfullmäktige har lämnat till dem både i reglemente och genom finansbemyndigande.

Nuvarande organisation innebär att byggnadsförvaltningen jobbar mot byggnadsnämnden. Byggnadsförvaltningen består av administrativa enheten, karta- och GIS-enheten, kommunala lantmäterimyndigheten och plan- och bygglovsenheten. Det är plan- och bygglovsenheten som ansvarar för bygglovs- och tillsynsärenden.

Byggnadsförvaltningens organisationsschema



4.1.2. Mål för verksamheten

Kommunfullmäktige inriktningsmål

Inriktningsmålen är fullmäktiges övergripande viljeinriktning som ordnas under fem områden:

- Invånare,
- Samhällsutveckling,
- Ekonomi,
- Verksamhetsutveckling och
- Medarbetare.

Kommunfullmäktige tolkar visionen och preciserar den till inriktningsmål. Nämnderna och kommunstyrelsen följer upp uppdragen, inriktningsmålen och resultaten och rapporterar till fullmäktige. Den övergripande målavstämningen är en sammanfattning av hur nämnden uppfyllt inriktningsmålen.

Byggnadsnämndens mål med bäring på bygglov är följande;

- En effektivare ärendeprocess från ärendestart till beslut.
- Invånare, företag och föreningar med ärenden hos byggnadsförvaltningen ska uppleva att kommunen har en öppen dialog i gemensamma frågeställningar.

- Fler invånare ska uppleva bra bemötande och ett snabbt, tydligt och kompetent agerande i kontakter och ärenden med förvaltningens representanter.

I verksamhetsberättelsen för byggnadsnämnden 2017, som var ett underlag till årsredovisningen finns byggnadsnämndens bidrag till den övergripande målavstämningen av kommunfullmäktiges inriktningsmål. Där kan vi läsa följande rörande bygglov:

Nämndmål	Värdering	Kommentar
<i>En effektivare ärendeprocess från ärendestart till beslut.</i>	Uppnås	Kategorisering av bygglovsärenden sker i syfte att effektivisera. Planverksamheten testat numer planändring istället för ny plan i syfte att korta ner planprocessen vilket har resulterat i flera antagna detaljplaner. Handläggningen på både bygglov och plan har under året kortats ner. Bygglov har även påbörjat arbete med Leanprocessen.
<i>Invånare, företag och föreningar med ärenden hos byggnadsförvaltningen ska uppleva att kommunen har en öppen dialog i gemensamma frågeställningar.</i>	Uppnås	Kart- och GIS-enheten medverkar i aktiviteter som hålls i anda av "förenkla helt enkelt". De behandlar företag liksom privata kommuninvånare likvärdigt. Plan- och bygglovsenheten deltar i och håller i, olika möten och bjuder in till dialog, till exempel samrådsmöten i samband med detaljplaner.
<i>Fler invånare ska uppleva bra bemötande och ett snabbt, tydligt och kompetent agerande i kontakter och ärenden med förvaltningens representanter.</i>	Uppnås delvis	Lantmäterienheten (KLM - Kommunal lantmäterimyndighet) har under året genomfört enkätundersökning som visar på ett bra bemötande. Ett fåtal har påpekat att handlingarna kan vara svåra att förstå. Nästa år ska KLM jobba med klarspråk för att avhjälpa detta. Kart- och GIS-enheten har medverkat i föreläsning gällande bemötande. De har även, liksom plan- och bygglovsenheten, tagit fram enkäter i syfte att ta reda på vad kunderna tycker om servicen. Inom bygglov har få svarat på enkäten men de som svarade var positiva. Åtta enkäter från plan skickades ut till

		<p>externa exploatörer och alla åtta svarade. Kunderna var mycket nöjda och betyget är huvudsakligen 10.</p> <p>Ett möte med presidiet angående ökad andel klagomål på bygglovssidan i december.</p> <p>Nytt arbetssätt som ska bidra till kortare handläggningstider kommer under 2018 testas av bygglov: ärenden som inte kompletteras av sökande i tid kommer att skrivas av.</p>
--	--	--

I verksamhetsplanen för 2018 framgår ytterligare mål kopplat till bygglovsverksamheten förutom ovanstående:

- ✓ Handläggningstiderna för inkomna ärenden till komplett ansökan för beslut ska förkortas. Aktiviteter kopplade till detta är att bygglovenheten skall se över sina interna processer samt fullfölja och till fullo tillämpa Lean.
- ✓ Tiden för handläggning mellan inkommit ärende till komplett ansökan för beslut ska förkortas här med avseende på företag. Aktiviteter kopplade till detta är att identifiera var problem finns och göra nödvändiga förbättringar för att minska handläggningstiden.

Av intervjuer framgår att nämnden vill ha kortare handläggningstider. Målen som tiden för handläggning samt en effektivare ärendeprocess är konkreta och kan mätas genom att mäta handläggningstiden.

4.1.3. Internkontrollplan

Vi har tagit del av förslag till nämndens internkontrollplan 2018. Det föreslås tre kommundemensamma rutinområden;

- Inventarieförteckning,
- Inköp-beställare samt
- Uppföljning av föregående års granskning.

Det noteras att det saknas rutinområden för säkerställande av enhetlighet inom myndighetsutövningen.

Det nämnds specifika kontrollområdet är E-tjänst och de aktuella kontrollmålen inom kontrollområdet är att undersöka i vilken grad e-tjänsten används samt att ta reda på för- respektive nackdelar som upplevs med e-tjänsten.

I rapport för intern kontroll 2017 redogörs för de nämnds specifika kontrollområdena, vilka var distansarbete samt upphandling av konsulttjänster. Dessa kontrollområden var utan

avvikelse. Vi kan således utläsa att kontroller kring exempelvis byggdelegationer inte fanns med i den interna kontrollplanen för 2017 eller 2018.

Vi anser att byggnadsnämndens internkontrollplan blir tydligare och ger tydligare styrning om den kompletteras med riskanalyser och kontrollmoment exempelvis;

- Ledtid från en handling har kommit myndigheten tillhanda till att handläggningen ska ha påbörjats.
- Personalresurs och behov av framtida kompetensförsörjning.
- Prioriteringskriterier och styrning av bygglovsärenden.

4.1.4. Effektivitet och rättssäkerhet

I revisionsrapporten från oktober 2013 där byggnadsnämndens servicenivå och effektivitet granskades redogjordes för att Justitieombudsmannen (JO) genomförde en inspektion av byggnadsnämnden i Vänersborgs Kommun. Protokoll från JO finns daterat 2013-05-27, diarienummer 622-2013. Ur JO:s granskning framkommer kritik mot nämnden för att ett flertal äldre ärenden inte var avslutade. Granskningen redovisade dock att flera av dem var avslutade men att det förelåg brister i ärenderegistreringen så att det inte framgick.

Det är såväl äldre bygglovsärenden (gamla PBL) som ärenden gällande strandskyddsdispenser. Vad gäller ärenden enligt nuvarande PBL säger JO: *”Såvitt framkommit vid granskningen håller nämnden de i 9 kap. 27 § PBL angivna tidsfristerna. Det finns dock även här anledning att betona att det är nämnden som har ansvar för att ett ärende drivs framåt på ett aktivt sätt”*. Justitieombudsmannen har inte genomfört någon ytterligare inspektion av byggnadsnämnden sedan 2013.

Under intervjuer framgår att ett nytt arbetssätt testas under 2018 där ärenden som inte kompletteras av sökande i tid kommer att skrivas av, vilket även framgår i verksamhetsberättelsen för 2017.

Vid en granskning av byggnadsnämndens protokoll under tidsperioden 2017-01-24 till 2018-04-17 noterar vi att nämnden har informerats om överklagade ärenden under paragrafen uppföljning av rättsfall.

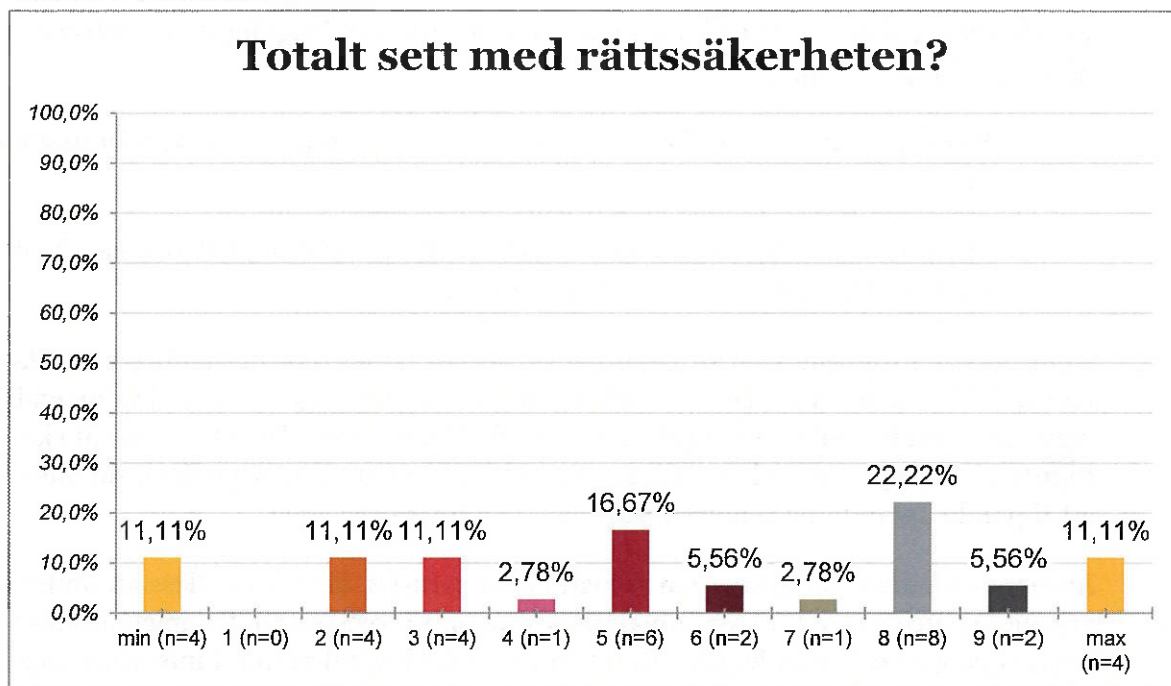
För den löpande handläggningen har byggnadsnämnden tagit fram rutiner och mallar. För att säkerställa enhetliga bedömningar har plan- och bygglovsenheten möten för gemensamma genomgångar där varje medarbetare kan lyfta eventuella komplexa frågor som de behöver stöd i. Dessa möten bidrar till att plan- och bygglovsenheten kan hålla en enhetlig bedömningsnivå.

Det sker dock inga efterkontroller av efterlevnaden av överenskomna rutiner av de beslut som handläggarna har fattat. Byggnadsnämnden har inga dokumenterade rutiner gällande utvärdering av kvalitet och enhetligheten för nämndens myndighetsutövning.

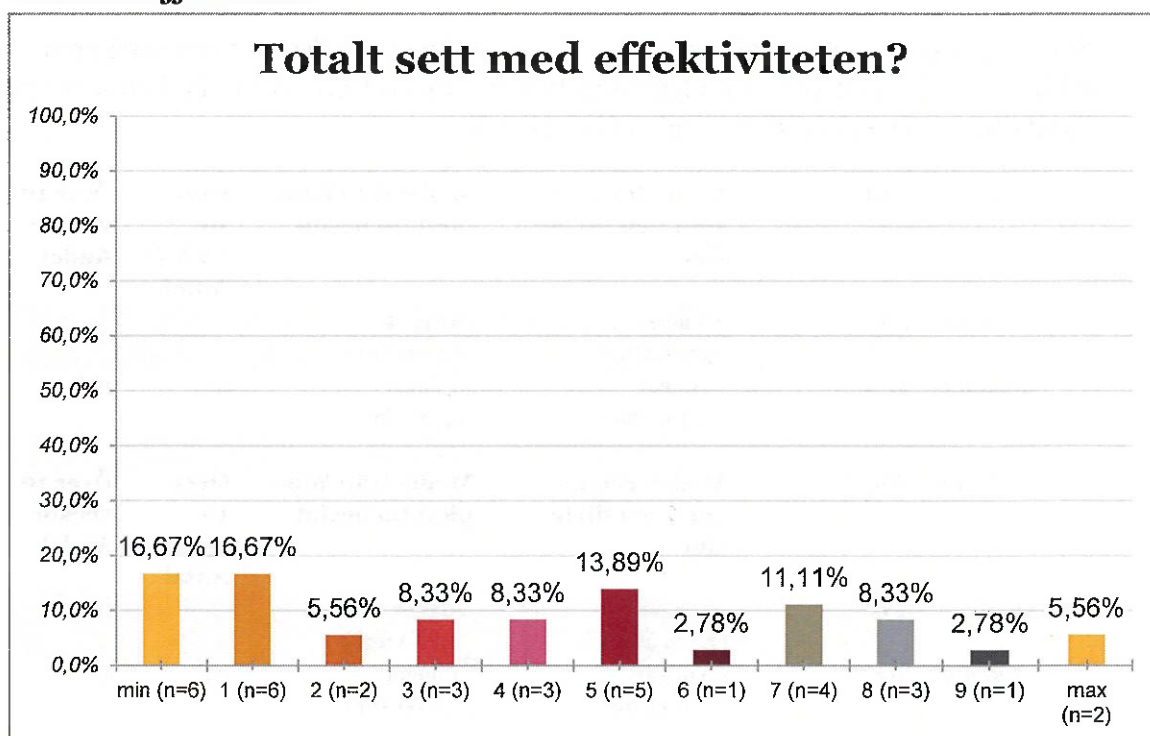
Bygglovshandläggarna har delegation att besluta i bygglovsärenden. Däremot har de inte delegation att avslå en ansökan, utan då går ärendet vidare till byggnadsnämnden. Gällande rättstidsprövningar genomförs dessa av handläggarna i ärendet.

I enkäten (beskrivs under avsnitt 4.2.2) som genomfördes i samband med granskningen framgår att de svarande har olika upplevelser avseende hur de upplever rättssäkerheten i samband med handläggning av ett ärende. Tabell 1 nedan visar att cirka 35 % inte är särskilt nöjda med rättssäkerheten medan cirka 47 % är mer nöjda. I tabell 2 visar att cirka 33 procent av de svarande inte alls är nöjda.

Tabell 1²: Rättssäkerhet



Tabell 2: Effektivitet



² N står för antal svar. Skala 0-10 där 0 är mycket dåligt och 10 mycket bra.

4.1.5. Handläggningstider

I verksamhetsberättelsen för 2017 framgår under målavstämningen att handläggningstiden på både plan och bygglov har kortats ner under året. Dessutom framgår att ett nytt arbetssätt skall testas under 2018 där ärenden som inte kompletteras av sökande i tid kommer att skrivas av.

I verksamhetsplanen för 2018 finns mål kopplade till handläggningstiden, vilket även nämnts i tidigare avsnitt.

- ✓ Handläggningstiderna för inkomna ärenden till komplett ansökan för beslut ska förkortas.
- ✓ Tiden för handläggning mellan inkommit ärende till komplett ansökan för beslut ska förkortas här med avseende på företag

Vid intervjuer framgår även att på bygglovsenheten finns en rutin framtagen för klassificering av ärendena med mål för handläggningstid. Det framgår även att kvaliteten i handläggningen endast mäts genom att mäta handläggningstiden. Tre gånger per år sker uppföljning i Stratsys avseende handläggningstid för bygglov. Det anges även vid intervjuer att löpande uppföljning genomförs av plan- och bygglovschefen.

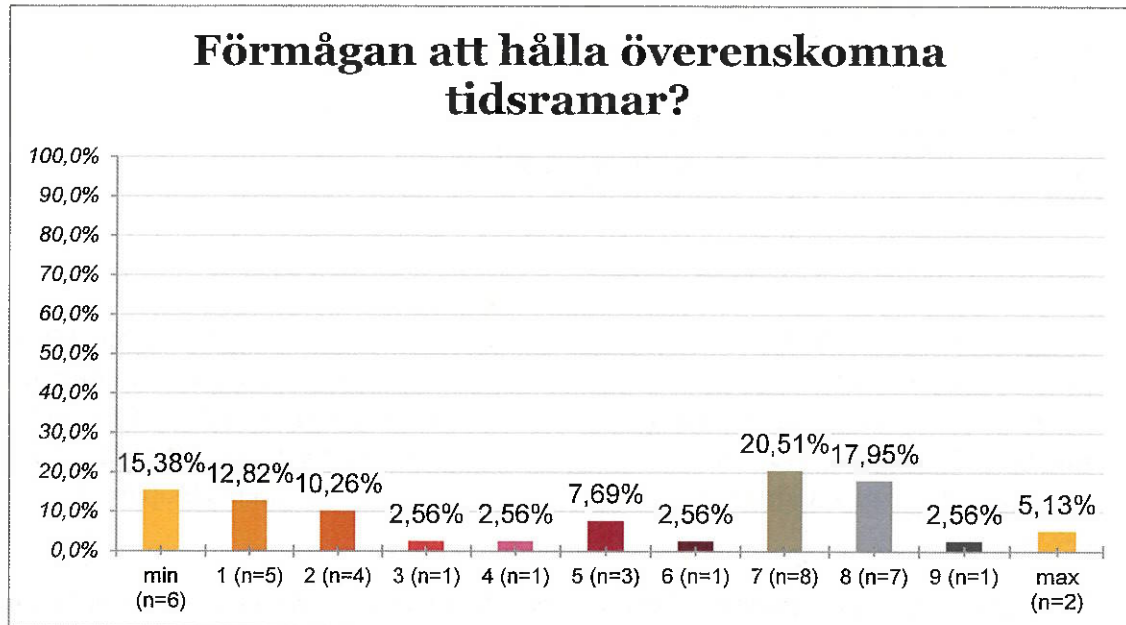
Avseende handläggningstider har vi tagit del av statistik där vi kan utläsa att under januari-augusti 2018 är snittet för anmälningsärenden 1,3 veckor från komplett ansökan till beslut och 5,9 veckor för bygglov från komplett ansökan till beslut. I intervjuer anges att andelen ärenden (från det att ansökan är komplett till beslut) där förvaltningen klarar det lagstadgade kravet på 10 veckors handläggningstid är 85 % för både år 2017 och 2018.

Nedan finns en sammanställning över handläggningstider för 2017 och 2018 som vi har erhållit från kommunen. Handläggningstiderna räknas från datum till datum och ger ett antal dagar som omvandlas i veckor (sju dagar).

	2017	Antal	Medel från inkommen till beslut	Medel från komplett till beslut	Över 10 veckor Antal	Över 10 veckor Andel
Anmälan		200	27 dagar (3,9 veckor)	16 dagar (2,3 veckor)		
Bygglov		300	79 dagar (11,3 veckor)	37 dagar (5,3 veckor)	51	15 %
	2018	Antal	Medel från inkommen till beslut	Medel från komplett till beslut	Över 10 veckor Antal	Över 10 veckor Andel
Anmälan		161	19 dagar (2,7 veckor)	9 dagar (1,3 veckor)		
Bygglov		156	62 dagar (8,9 veckor)	41 dagar (5,9 veckor)	24	15 %

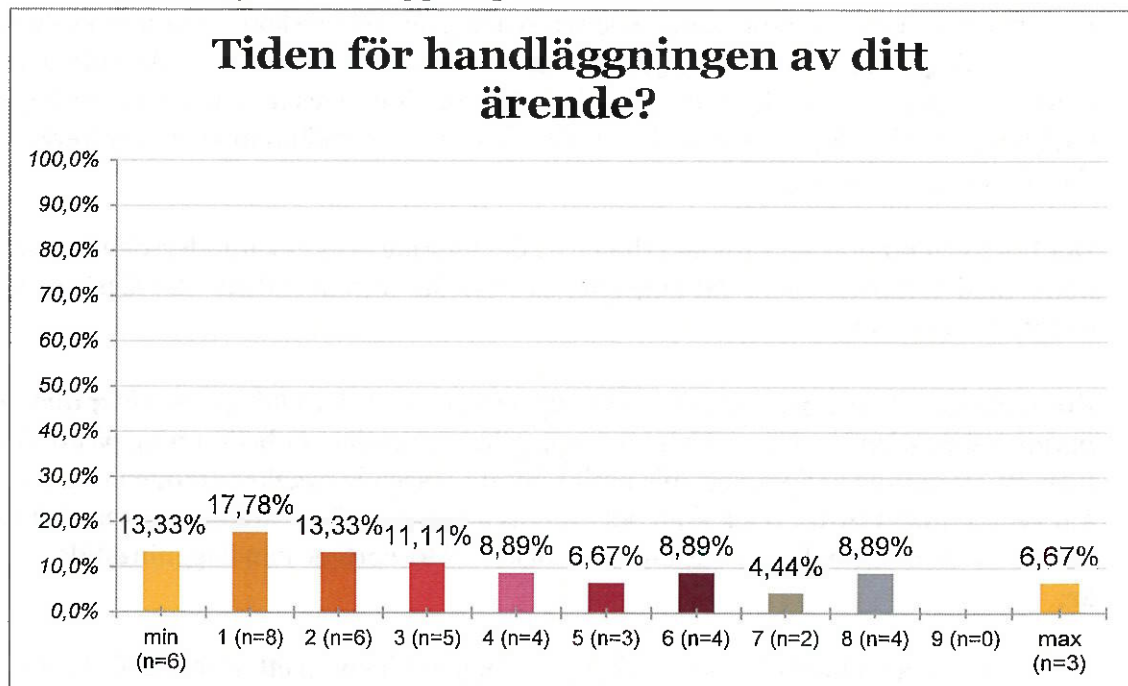
I tabell 3 nedan framgår att de svarande har olika upplevelser avseende hur de upplever att förvaltningen har förmåga att hålla överenskomna tidsramar. Det kan utläsas att cirka 38 % av de svarande menar att förvaltningen inte alls har förmåga att hålla tidsramar medan cirka 26 % av de svarande är nöjda eller mycket nöjda med förvaltningens förmåga att hålla tidsramar.

Tabell 3³: Förmågan att hålla överenskomna tidsramar?



I tabell 4 nedan kan utläsas att en övervägande del av respondenterna anser att de inte är nöjda med handläggningstiden. En mindre del av respondenterna menar att de är nöjda eller mycket nöjda med handläggningstiden.

Tabell 4: Tiden för handläggningen av ditt ärende?



Även i flera av fritextsvaren kan vi utläsa att respondenter inte är nöjda med handläggningstiden:

Tabell 5: Fritextsvar

Vara snabbare
Inte vara så petig med smådetaljer i ritningar, snabbare handläggning av enkla ärenden.
Längre handläggningstid än utlovat
Korta ner handläggningstiderna
Håll koll på handläggningstiden
Enklare och snabbare behandling
Inte dra allt i långbänk, måste kunna gå snabbare

4.1.6. Vår Bedömning

Byggnadsnämnden bedriver en verksamhet som i stor utsträckning blir synlig för eller berör många och ofta långt fler än de som i juridisk mening är sakägare. Nämnden meddelar med stöd av lag beslut som får bestämda rättsverkningar i positiv eller negativ bemärkelse för den enskilde. Såklart är det väsentligt för medborgarna att nämndens beslut lever upp till de grundläggande kraven på myndighetens saklighet och opartiskhet i praktiken.

Vi bedömer att kontrollmålen *Hur fungerar styrning och ledning av verksamheten?* samt *Är nämndens styrning och uppföljning av handläggningsprocessens effektivitet och rättssäkerhet tillfredsställande när det gäller bygglovsärenden?* delvis är uppfyllda. Vi grundar dessa bedömningar på att byggnadsnämndens styrning och ledning av verksamheten sker genom att nämnden fastställer mål som följs upp i verksamhetsberättelsen och även till viss del löpande under året (avseende handläggningstider).

Det sker dock inga efterkontroller av efterlevnaden av överenskomna rutiner av de beslut som handläggarna har fattat. Byggnadsnämnden har inga dokumenterade rutiner gällande utvärdering av kvalitet och enhetligheten för nämndens myndighetsutövning. Byggnadsnämnden bör löpande utvärdera vilka effekter deras tillämpning av regelverket får för allmänheten/företagen.

Det bör även noteras att rättssäkerheten är det område i vår enkätundersökning tillsammans med kompetens som fått högst betyg. Dock får området effektivitet lägst betyg i vår enkätundersökning.

Kontrollmålet *Har byggnadsnämnden tillfredsställande handläggningstider avseende bygglovsärenden?* bedöms delvis vara uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att tiden från att ett ärende är komplett tills beslut fattats avseende bygglovsärenden i snitt varit 5,9 veckor under 2018. Dock skall det noteras att cirka 15 % av ärendena överstigit lagkravet på 10 veckor. Det finns också mål kopplade till förkortade handläggningstider, vilka är:

- Handläggningstiderna för inkomna ärenden till komplett ansökan för beslut ska förkortas samt

- Tiden för handläggning mellan inkommit ärende till komplett ansökan för beslut ska förkortas här med avseende på företag.

Uppföljning av handläggningstider sker tre gånger per år i Stratsys. Vid sidan av detta sker en löpande uppföljning av plan – och bygglovschefen. Av PwCs enkäten undersökning framgår att handläggningen bör bli effektivare och på så vis bör handläggningstiden kunna bli kortare.

4.2. Information, tillgänglighet och bemötande

- Hur fungerar nämndens information till allmänheten, och är tillgängligheten till handläggare tillfredsställande?
- Hur upplevs tillgänglighet, bemötande och information från nämnden till sökanden?

Av intervjuer framgår att förvaltningen har genomfört ett arbete med att förenkla hemsidan samt gjort förenklade broschyrer för att underlätta för medborgarna. Det framgår även att handläggarna har telefontid tre gånger i veckan, måndagar och torsdagar mellan 10:00-12:00 samt onsdagar mellan 13:00-14:30. Det finns även möjlighet att besöka handläggarna måndagar och torsdagar mellan 08:00-09:30 samt onsdagar 15:00-17:00 (16:00 mellan 1 maj och 31 augusti). Dessutom finns möjlighet att besöka handläggare på Brålanda bibliotek första tisdagen i månaden mellan 16:00-18:00.

4.2.1. Servicemätningar

SKLs öppna jämförelser - Företagsklimat

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) genomför öppna jämförelser inom området företagsklimat. Det är en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning gentemot företag. Undersökningen sker i samverkan med Stockholm Business Alliance (SBA) och Business Region Göteborg (BRG). Vad gäller SKL:s mätning, "Företagsklimat 2016 – en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning", framgår att vad gäller bygglov har Vänersborgs kommun ranking 90 och ett NKI motsvarande 57. Vilket kan jämföras med det bästa NKI-resultatet som är 93 och det sämsta som är 36.

Vad gäller mätningen för 2017 så har NKI-resultatet avseende bygglov sjunkit till 51, detta gör att Vänersborgs placering på rakningen blir 119. Det är framförallt effektiviteten som företagarna är missnöjda med, men betyget har trots detta ökat med fyra enheter sedan 2016 – från 54 till 58. Mest nöjda är företagarna med bemötandet som nu uppnår ett högt betyg (index 70), även här har ökningen varit fyra enheter sedan 2016. Det har skett förbättringar av samtliga serviceområden för Bygglov, utom tillgänglighet. Bygglov är det myndighetsområde där spridningen av resultaten mellan kommunerna är störst. Många kommuner får ett högt betyg, men det är också flera kommuner som får riktigt låga betyg. Det bästa NKI-resultatet för 2017 avseende bygglov var 92 och det sämsta var 34.

Bygglov är det myndighetsområde där det sker klart störst svängningar från ett år till ett annat. Några förklaringar till detta kan vara att det är svårt att få tag på kvalificerade bygglovshandläggare i vissa regioner, att en del kommuner har hög personalomsättning inom detta område och att företagarnas betyg är känsliga för om det blir positiva eller negativt utfall vad gäller bygglovsärenden.

Kommunens egna mätningar

Det genomförs enkäter avseende bygglovshanteringen, *Tyck till om bygglov*. Vi har tagit del av dessa för 2017 samt 2018 och kan utläsa att svarsfrekvens är väldigt låg. Enbart tio stycken svar hade inkommit under 2017 och fram till och med april 2018. Av de tio respondenter som har svarat var flertalet nöjda med bemötande, rättssäkerhet, kompetens, information, tillgänglighet mm. En viktig fråga i sammanhanget är om svarsfrekvensen relativt de totala antal bygglovsärendena är tillräckligt representativ för att återspegla de sökandens åsikter och därmed kunna dra tillförlitliga slutsatser av resultatet.

4.2.2. PwCs enkätundersökning

En enkätundersökning har genomförts i samband med granskningen under perioden 2018-06-21 till och med 2018-08-24. Ett slumpmässigt urval av sökanden har genomförts och enkäten har skickats per mejl till respondenterna. Enkäten består av olika typer av frågor: Fyra stycken informationsfrågor såsom huvudsakligt kontaktsätt med kommunen, tidigare erfarenhet av kontakt med Vänersborgs Kommun i liknande ärenden mm.

Tre stycken övergripande frågor kring nöjdhet med upplevelsen i sin helhet samt möjlighet, infriade förväntningar samt möjlighet att svara i ett fritextsvar kring vad kommunen kunde göra annorlunda i framtiden. För två av de övergripande frågorna var skalan 0-5 Slutligen ställde vi en rad specifika frågor utifrån områdena: Information, tillgänglighet, bemötande, kompetens, rättssäkerhet samt effektivitet. För dessa specifika frågor var skalan 0-10, där 0 är mycket dåligt och 10 är mycket bra. Bedömningen grundar sig på följande betygsskala:

Betygsskala 1-100

Mycket högt	>80
Högt	70-80
Godkänt	62-69
Lågt	50-61
Mycket lågt	<50

4.2.2.1. Resultat

I tabell 6 nedan kan vi utläsa att utifrån betygsskalan nedan får myndighetsområdet bygglov i enkätundersökningen vi genomfört ett mycket lågt betyg. I SKL:s mätningar utläser vi att resultatet blir ett lågt betyg. Vi kan även konstatera att i SKL:s mätning har resultatet sjunkit från 57 till 51 mellan 2016 och 2017, vilket nämnts ovan.

Tabell 6: Total betyg för myndighetsområdet Bygglov

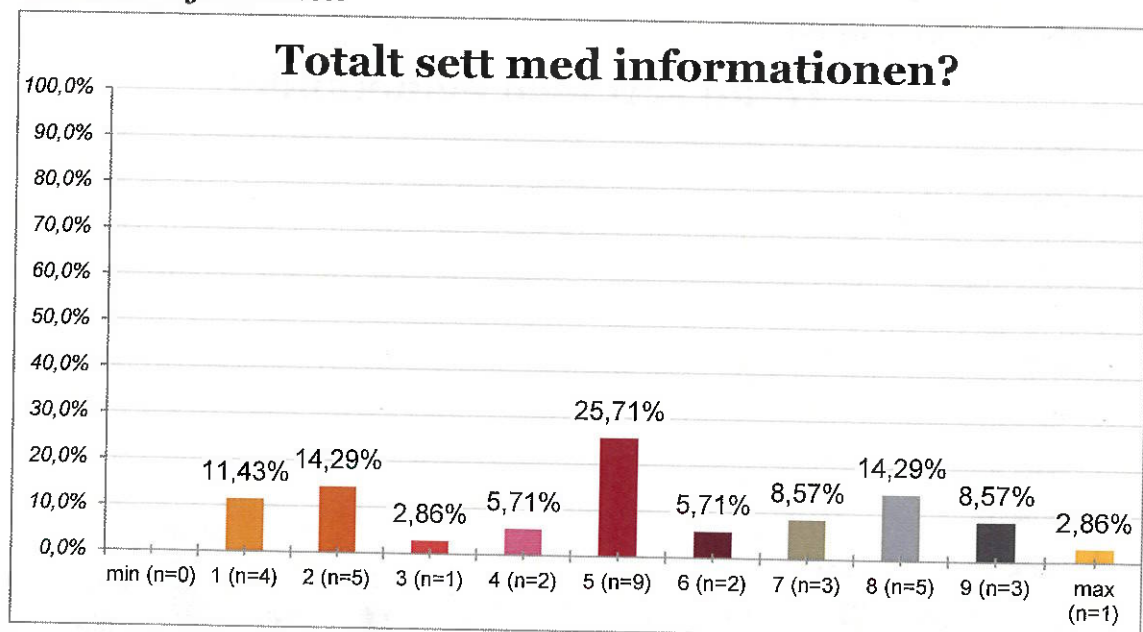
Antal svar	Myndighetsområde	PwC		
		2018	2017	SKL 2016
47	Bygglov	43	51	57

Vi kan konstatera utifrån tabell 7 nedan att de främsta bristerna återfinns inom kvalitetsområdet Effektivitet. Lägst genomsnittligt resultat fick frågan "Tid för handläggning av ditt ärende?" och "Totalt upplevelse av effektiviteten?". Högst resultat erhöles på frågan "Möjligheten att direkt hämta blanketter och informationsmaterial på hemsidan?".

Tabell 7: Betyg för kvalitetsfaktorer

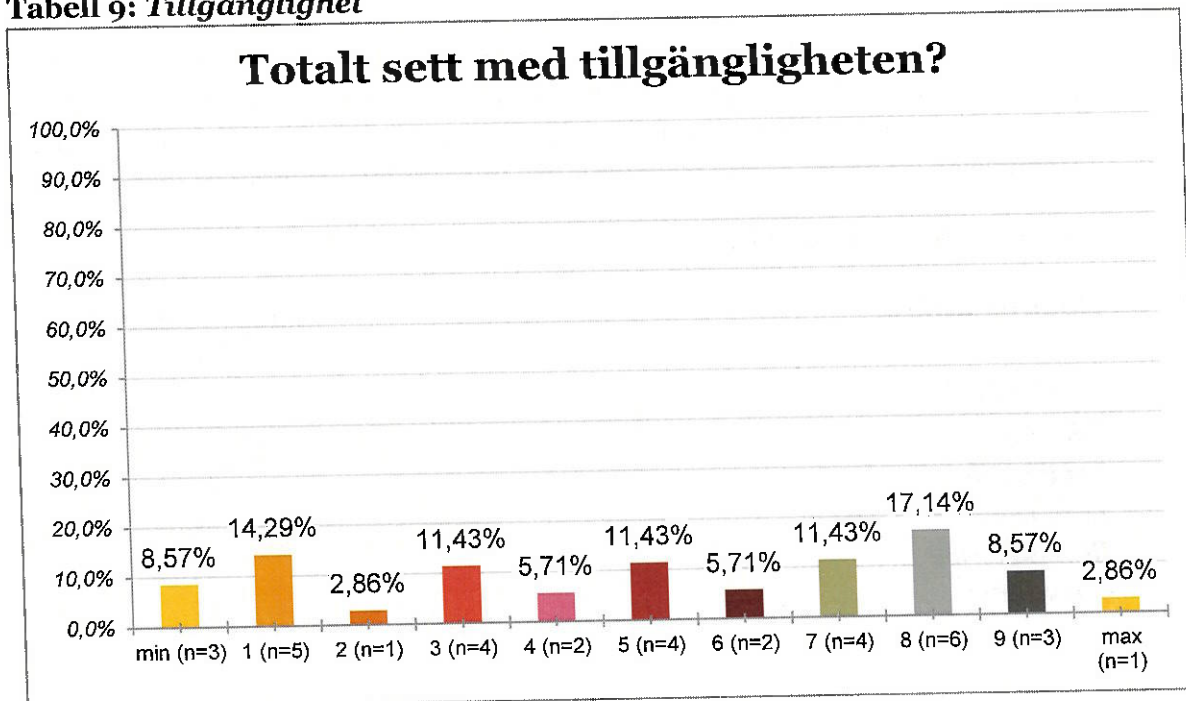
Kvalitetsfaktor	Betygindex PwC 2018
Information	47
Tillgänglighet	48
Bemötande	46
Kompetens	49
Rättssäkerhet	49
Effektivitet	37

Av enkätundersökningen vi genomfört framgår bland annat på frågan: *Hur nöjd är du totalt sett med informationen* att cirka 26 % av respondenterna svarat 5 på en 0-10 gradig skala, vilket redovisas i tabell 8 nedan. I övrigt har en högre andel respondenter angett att de är nöjda eller mycket nöjda än de som angett att de är missnöjda eller till mindre del nöjda.

Tabell 8: Information

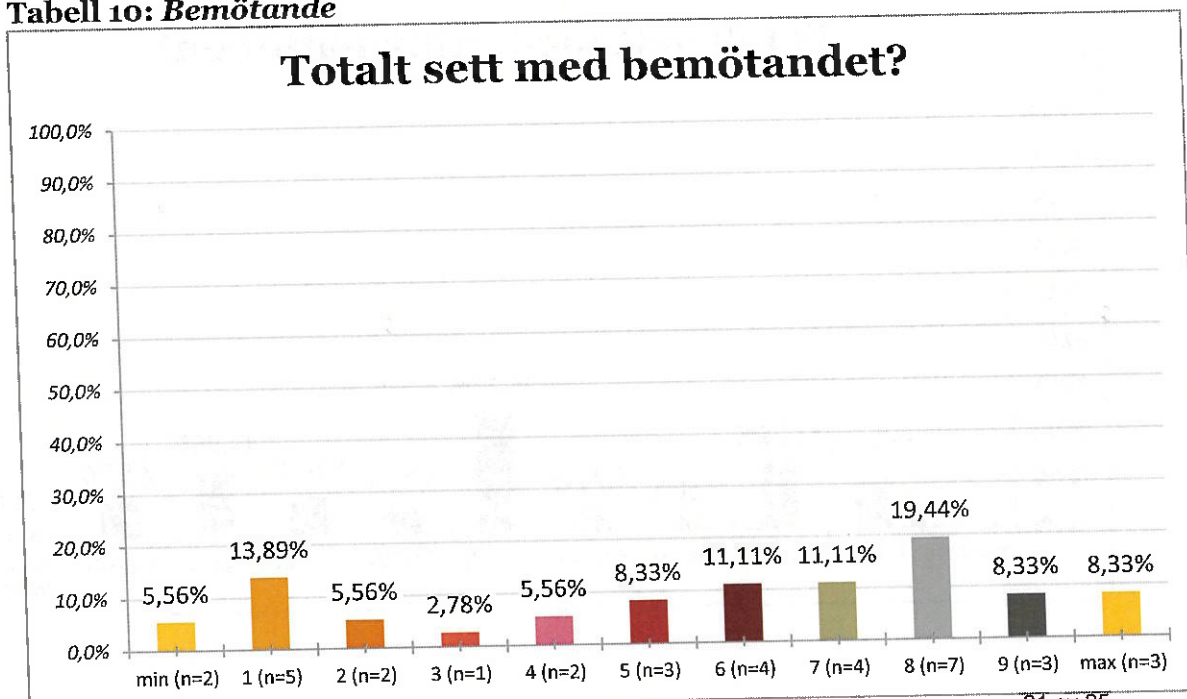
I Tabell 9 (Skala 0-10, där 0 är mycket dåligt och 10 är mycket bra) nedan redovisas hur respondenterna svarat på frågan, *hur nöjd är du totalt sett med tillgängligheten*. Det kan utläsas att respondenternas svar är spridda. Cirka 17 % är väldigt nöjda med tillgängligheten medan cirka 14 % inte alls är särskilt nöjda med tillgängligheten.

Tabell 9: Tillgänglighet



I tabell 10 ((Skala 0-10, där 0 är mycket dåligt och 10 är mycket bra) nedan redovisas hur respondenterna svarat på frågan, *hur nöjd är du totalt sett med bemötandet*. Även i denna tabell kan vi utläsa att respondenternas svar är spridda. Cirka 19 % är väldigt nöjda med bemötandet samtidigt som cirka 14 % inte alls är nöjda med bemötandet.

Tabell 10: Bemötande



Av fritextsvaren i tabell (11) nedan har respondenterna bland annat kommenterat att handläggarna är svåra att nå, att tillgängligheten behöver utökas mm.

Tabell 11: Fritextsvar

Svårt att nå trots telefontider då handläggare var upptagen i möten.

Utöka tillgängligheten genom att lättare få kontakt med handläggare genom mer telefoni-der/ besökstider.

Mer bemanning måste till.

Ge mig relevant feedback.

Vara mer hjälpsamma och se möjligheter.

Om man får igenom beror på vilken handläggare man får och personligt tyckande.

Mer saktydliga och kunna svara direkt på frågor

Bifogat till granskningsrapporten finns enkäten i dess fullständiga form. Där presenteras alla fritextsvar samt resultatet av alla enkätfrågor vi ställt.

4.2.3. Vår bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet *Hur fungerar nämndens information till allmänheten, och är tillgängligheten till handläggare tillfredsställande?* är delvis uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att det finns fasta tider där handläggarna är tillgängliga via besök och telefon. Dessutom har besöksmöjligheterna utökats till Brålanda bibliotek en gång i månaden. Av våra enkäter kan vi dock utläsa att respondenter upplever att det är svårt att få kontakt under telefontiderna samt att dessa borde utökas. Vi kan också utläsa att informationen kan göras mer lättförståelig och bli tydligare.

Avseende kontrollmålet *Hur upplevs tillgänglighet, bemötande och information från nämnden till sökanden?* gör vi bedömningen att det är delvis uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att flera respondenter i enkäten anger att de vill ha en utökad tillgänglighet. Utifrån betygsskalan som beskrivits ovan får bemötande, tillgänglighet och information ett mycket lågt betyg. Dock visar vår enkät spridda svar bland respondenterna avseende frågor kring bemötande, tillgänglighet och information. Vilket tyder på att upplevelsen av tillgänglighet, bemötande och information kan se väldigt olika ut.

Med anledningen av enkätundersökningens resultat som visar ett sjunkande betyg för myndighetsområdet bygglov anser vi att byggnadsnämnden bör utveckla mätbara servicegarantier för att göra det tydligare för allmänheten/företagen att vad de kan förväntas sig av kommunen av en rad tjänster.

Servicegarantier bör innehålla ett åtagande för kommunen att fatta beslut om ett bygglov inom en viss given tid efter det att ansökan är komplett liksom att bygglovsavgiften minskas eller efterskänks om kommunen inte uppfyller garantin. Garantin bör även innehålla åtaganden om att allmänheten/företagen tillförsäkras tydlig information om vad en bygglovsansökan ska innehålla samt hur och när beslut fattas samt vem de kan vända sig till med frågor och klagomål.

Rutiner för uppföljning av servicenivå behöver utvecklas för att utvärdera och bedöma om utvecklingen i kommunen går åt rätt håll.

Kommunen behöver säkerställa att det görs selektiva och riktade kundnöjdhetsundersökningar om kommunens hantering av bygglovsärenden. Provggruppen i kommande kundnöjdhetsundersökningar ska motsvara populationen, d.v.s. urvalet är tillräckligt representativt för att återspegla de sökandens åsikter och därmed kunna dra tillförlitliga slutsatser av resultatet.

4.3. *Personal*

- Har byggnadsnämnden tillgång till erforderliga personalresurser samt verkat för att personalförsörjningen av nödvändiga kompetenser sker?

I Byggnadsförvaltningens verksamhetsplan för 2018 finns flera mål avseende personal med tillhörande aktiviteter:

- ✓ Fler av förvaltningens medarbetare ska kunna rekommendera Vänersborgs kommun som arbetsgivare.
- ✓ Förvaltningen ska erbjuda ett hållbart arbetsliv där medarbetarna trivs och vill stanna kvar.

Plan- och bygglovsenheten består i dagsläget av plan- och bygglovschef, en assistent, en administratör, fyra stycken bygglovshandläggare, två stycken byggnadsinspektörer, en granskningstekniker samt en stadsarkitekt. Personalomsättningen på plan- och bygglovsenheten har under perioder varit stor. Det anges även att det finns svårigheter med att rekrytera rätt kompetens då det råder konkurrens om liknande kompetenser kommunerna emellan. Detta leder även till en ökad rörlighet hos medarbetarna och det kan vara svårt att behålla personalen på plan- och bygglovsenheten.

På grund av den ansträngda situationen avseende personalomsättning har enheten genom arbetsgrupper diskuterat olika vägval för att skapa kontinuitet i arbetet. Byggnadsinspektörerna kommer framöver att arbeta med de tekniska delarna och bygglovshandläggarna ska arbeta med bygglov. Denna förändring förklaras med att det är viktigt att de anställda får arbeta inom ett mer specifikt område och på så vis utvecklas mer inom just det området. Framöver är tanken att en administratör istället för en bygglovshandläggare går igenom ansökan för att bedöma att den är komplett och därefter startas ärendet. Vid intervjuer framgår att detta ses som positivt då det har varit en utmaning att arbeta med både de tekniska egenskapskraven som ställs i plan- och bygglagen (PBL) samt med bygglovsprövningen.

Vår granskning visar att de anställda på enheten har de senaste 18 månaderna genomfört väldigt lite kompetensutveckling. Samtidigt poängterar flera intervjuade att det finns möjlighet till kompetensutveckling och att det är viktigt att ta sig tid till det.

Vi har tagit del av personalenkäten som genomfördes på byggnadsförvaltningen 2017. Svarefrekvensen låg på 84 %. När frågan: *Vad vill du främst ska förbättras på din ar-*

betsplats ställdes framhålls svar som delaktighet/samverkan mest, men även fysisk arbetsmiljö, motivation och styrning.

4.3.1. Vår bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Vi konstaterar att enheten har haft stor personalomsättning periodvis samt svårigheter med att rekrytera rätt kompetenser. Plan- och bygglovsenheten skall nu arbeta annorlunda, byggnadsinspektörerna kommer framöver att arbeta med de tekniska delarna och bygglovshandläggarna ska arbeta med bygglov. Detta för att skapa kontinuitet, vilket vi ser som positivt. Vi noterar även att möjlighet till kompetensutveckling inte varit särskilt stor det senaste året.

Byggnämnden behöver skapa förutsättningar för medarbetarna till kontinuerlig kompetensutveckling, även under perioder med mycket hög arbetsbelastning.

2018-10-01

Said Ashrafi
Projektledare

Håkan Olsson
Uppdragsledare

5. Bilaga 1 – PwCs enkätundersökning

Se separat bilaga

Byggnadsnämndens_effektivitet_och_servicenivå_enkätresultat - 2018-09-18.pdf