

Kommunrevisionen
Falun kommun

Byggnadsnämnden
~~Kommunstyrelsen~~

Kommunfullmäktige

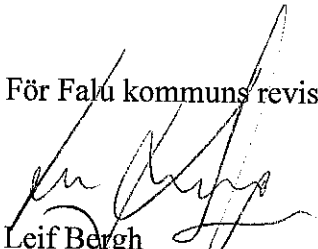
2014-11-11

Granskning av byggnadsnämndens tillsyn

På uppdrag av Falu kommuns revisorer har KPMG genomfört en granskning av byggnadsnämndens tillsyn, föreläggande och ingripande avseende ovårdade tomter och olovligt byggande. Tillsyn i pågående bygglovärenden m.fl. har inte omfattats av granskningen.

Revisionen önskar att byggnadsnämnden (eller motsvarande nämnd) och kommunstyrelsen yttrar sig över bifogad revisionsrapport senast den 13 februari 2015.

För Falu kommuns revisorer


Leif Bergh
Ordförande



Falu kommun

**Byggnadsnämndens tillsyn
Revisionsrapport**

Offentlig sektor
KPMG AB
2014-10-23
Antal sidor: 11

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	2
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Styrande dokument	3
10.	Byggnadsnämndens organisation och planering av resurser avseende tillsyn	4
10.1	Kommentar	5
11.	Uppföljning och säkerställande av nämndens tillsynsansvar	6
11.1	Pågående tillsyn	6
11.2	Kommentar	8
12.	Rutiner för tillsyn	8
12.1	Kommentar	9

1. Sammanfattning

Vi har av revisorerna i Falu kommun fått i uppdrag att granska byggnadsnämndens tillsyn, föreläggande och ingripande avseende ovårdade tomter och olovligt byggande. Tillsyn i pågående bygglovärenden m.fl. har inte omfattats av granskningen.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014. Syftet med granskningen har varit att översiktligt dokumentera och bedöma hur byggnadsnämnden arbetar för att klara sitt uppdrag och ansvar gentemot de krav som ställs i lagstiftning, reglemente, mål och riktlinjer avseende tillsynsärenden, förelägganden och ingripanden.

Vi har i våra kontakter med byggnadsnämnden fått ett gott bemötande och snabb hjälp och återkoppling på våra frågor samt fått handlingar skickade snabbt till oss.

Vår samlade bedömning är att nämnden med nuvarande organisation har svårt att klara sitt uppdrag och byggnadsnämnden saknar förutsättningar att styra sin verksamhet och leva upp till ansvaret enligt kommunallagen § 7 kap 6. Vi bedömer att nämnden behöver stärka sin styrning och ledning.

Följande punkter är områden där vi ser otydligheter i ansvar som gör att nämndens organisation och planering av tillsyn brister:

- Ansvar för verksamhet och budget följs inte åt.
- Byggnadsnämnden har ingen formell möjlighet att styra över prioriteringen av resurserna inom nämnden annat än genom att ha fler eller färre sammanträden eller att nämndledamöterna deltar i utbildningar.
- Kommunstyrelsen äger personalbudgeten för nämndens del, det finns således en risk att ekonomiska incitament för byggnadsnämnden att effektivisera eller utveckla sina processer saknas.
- Byggnadsnämnden har inte möjlighet att genom sin ekonomistyrning följa upp och besluta om de utbildningar/kompetensutveckling som personalen behöver för att klara nämndens uppdrag.
- Byggnadsnämnden saknar vidare möjlighet att styra personalen som arbetar på dess uppdrag.

Rekommendationer:

- Byggnadsnämnden ökar sin styrning av verksamheten genom att anta rutiner och riktlinjer. Riktlinjer är stöd för handläggarna, verktyg som ökar nämndens styrförmåga, samt ett verktyg som säkerställer likställigheten för samtliga fastighetsägare eller motsvarande.
- Nämndens ansvar för att utöva tillsyn även i de fall situationen är obehaglig och svår att hantera behöver klargöras.
- Byggnadsnämnden behöver stärka sin interna kontroll avseende uppföljning av tillsynsärenden och löpande kartlägga och följa upp pågående tillsynsärenden för att säkerställa åtgärdande.
- Inför att den nya organisationen träder i kraft rekommenderar vi att ansvar för verksamhet, befogenheter och resurser kopplas samman.

2. Bakgrund

Vi har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur byggnadsnämnden hanterar tillsyn, ingripanden och förelägganden. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

Byggnadsnämnden har via sitt reglemente uppdrag att fullgöra kommunens uppgifter enligt PBL (plan- och bygglagen 2010:900) samt MB (miljöbalken) 15 kap 30 §. Byggnadsnämnden ska bevaka och utöva tillsyn enligt PBL. I uppdraget ingår att utöva tillsyn och ingripa vid förekomst av exempelvis olovligt byggande (så kallade "svartbyggen") eller om tomt inte hålls i ordnat skick.

Revisorerna i Falu kommun har fått kännedom om ärende där nämnden underlåtit att agera med efter en anmälan om ovårdad tomt och olovligt byggande. Revisorerna bedömer därför att det finns en *risk* att byggnadsnämndens planering och prioritering av ärenden rörande tillsyn av ovårdade tomter och olovligt byggande inte är ändamålsenlig. Revisorerna bedömer att det är *väsentligt* att nämnden prioriterar och styr sin verksamhet för att klara det av fullmäktige givna uppdraget.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att översiktligt dokumentera och bedöma hur byggnadsnämnden arbetar för att klara sitt uppdrag och ansvar gentemot de krav som ställs i lagstiftning, reglemente, mål och riktlinjer avseende tillsynsärenden, förelägganden och ingripanden.

Vi har därför granskat

- Byggnadsnämndens organisation och planering av resurser avseende tillsyn
- Hur nämnden säkerställer och följer upp att tillsynsärenden hanteras och åtgärdas
- Hur nämnden hanterar inkommande klagomål avseende ovårdade tomter och olovligt byggande och om nämnden kan sägas ha en tillräcklig intern kontroll över pågående tillsynsärenden
- Vilka rutiner som finns för hur tillsynen ska hanteras (personal, kommunikation, återrapportering)

4. Avgränsning

Granskningen omfattar byggnadsnämndens tillsyn, föreläggande och ingripande avseende ovårdade tomter och olovligt byggande. Tillsyn i pågående bygglovärenden m.fl. omfattas inte av granskningen.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna/verksamheten uppfyller

- Plan- och bygglagen 11 kap
- Kommunallagen, 6 kap
- Förvaltningslagen, 7 §
- Byggnadsnämndens reglemente

6. Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett byggnadsnämnden.

Bygglovchef, stadsbyggnadschef och nämndens ordförande har beretts möjlighet att sakgranska rapporten. Svar har inkommit från bygglovchef och stadsbyggnadschef.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Studie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän och politiker
- Genomgång av tillsynsärenden från 2013-2014.

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Caroline Fornbrant, konsult under ledning av Magnus Larsson, certifierad kommunal revisor och kundansvarig.

9. Styrande dokument

Byggnadsnämndens reglemente

Byggnadsnämnden fullgör kommunens uppgifter enligt plan- och bygglagen (2010:900) med undantag av det som kommunfullmäktige beslutat skall fullgöras av annan nämnd.

Byggnadsnämnden ansvarar för tillämpningen av 15 kap 30 § Miljöbalken vad avser nedskräpning utomhus på sådan plats som allmänheten har insyn till och som utgör tomt.

Byggnadsnämnden fullgör vidare kommunens tillsyn enligt Miljöbalkens regler om strandskydd.

Verksamhetsplan och mål

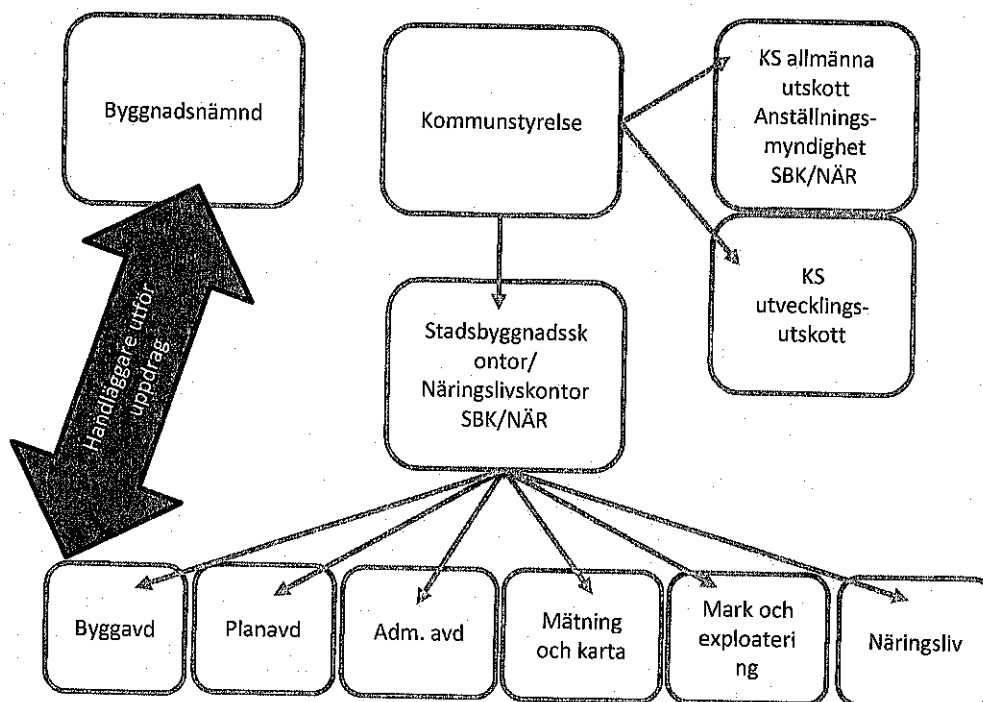
Kommunfullmäktige antar årligen verksamhetsplaner. Styrande för byggnadsnämnden är den verksamhetsplan som avser stadsbyggnad och näringslivskontoret. Utifrån denna verksamhetsplan arbetar byggavdelningen fram plan för sin verksamhet.

Byggnadsnämndens mål rör handläggningstider, kundnöjdhet, och att minska andelen beslutade och därefter överklagade ärenden som återförvisas till nämnden p.g.a. formella fel.

Av byggavdelningens verksamhetsplan 2014 framgår att ”byggavdelningen under 2014 särskilt ska prioritera tillsynsärenden av typen åtgärder som utförts utan bygglov och ovårdade tomter ska jobbas igenom med syfte att minskas till antalet och få kontroll på den typ av ärenden”.

10. Byggnadsnämndens organisation och planering av resurser avseende tillsyn

Det föreligger ett nytt förslag på organisation som träder i kraft under 2015. Vi kommenterar eller beskriver inte den kommande organisationen i rapporten utan utgår från dagsläget. Nedan finns den nuvarande organisationen illustrerad.



De kostnader som finns för kommunen att utföra tillsyn hanteras delvis i byggnadsnämndens budget delvis i kommunstyrelsens budget. Byggnadsnämnden fattar beslut i myndighetsutövningen gällande tillsyn enligt Pbl, MB15 kap 30 § samt utövar tillsyn i strandskyddsärenden. Byggnadsnämndens budget innehåller endast kostnader förknippade med nämndens inre politiska

organisation, det vill säga kostnader för sammanträden, arvoden och utbildningar av de förtroendevalda i nämnden.

Byggavdelningen, ingår organisatoriskt i stadsbyggnadskontoret/näringslivskontoret som är ett kontor under kommunstyrelsen. Byggnadsnämnden har således ingen personal anställd. Personalbudget/personalkostnader och arbetsgivaransvaret hanteras av kommunstyrelsen. Medel för utbildning av handläggarna inom byggavdelningen hanteras inom kommunstyrelsens budgetansvar. Intäkter från nämndens verksamhet tillfaller kommunstyrelsen via stadsbyggnads-/näringslivskontorets budget.

I samband med den årliga budgetprocessen görs en översyn av nämndens taxa och eventuella justeringar hanteras i samband med budgeten. Inför budgetprocessen görs avstämning av förändringar i regelverk. Därefter sammanställs ett förslag för hela stadsbyggnads och näringslivskontoret. Enligt uppgift finansieras nämndens verksamhet (via KS) med ca 80 procent från taxorna och 20 procent från anslag/skattefinas. Tillsynen faller under den skattefinansierade delen. Det finns en detaljbudget för byggavdelningen, denna hanteras emellertid aldrig av byggnadsnämnden. Istället hanteras den inom stadsbyggnadskontoret/näringslivskontoret.

Löpande under årets gång kan byggnadsnämnden påverka budgeten för sin verksamhet genom att kommunicera behov med kommunstyrelsen. Ett överskott eller underskott för verksamheten (ex. mindre intäkter för bygglov, eller att juridisk hjälp tas in för att hantera ett tillsynsärende) syns inte i byggnadsnämndens bokslut. Det som syns är avvikelser mot budget för de delar som rör den politiska hanteringen, exempelvis om nämnden har ett extra sammanträde.

10.1 Kommentar

Av kommunallagen kap 6 § 7 framgår "Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt."

Vi ser det som problematiskt att nämnden har uppdrag att sköta en del av kommunens ansvar enligt PBL och miljöbalken och lagen om strandskydd, utan att ha några resurser till sitt förfogande annat än sin egna interna politiska organisation.

Organisationen då nämnden inte äger några resurser förefaller fungera rent praktiskt och är säkerligen ändamålsenlig på vissa sätt. Dock ser vi det som problematiskt att byggnadsnämnden har uppdrag enligt reglementet, medan personalfrågor och övrig budget tilldelats kommunstyrelsen. Detta gör att nämnden inte fullt ut kan ta sitt ansvar och saknar verktygen att styra sin verksamhet och prioritera arbetet. Vår bedömning är att byggnadsnämnden saknar förutsättningar för att fullt ut leva upp till kommunallagen § 7 kap 6.

Följande punkter är områden där vi ser otydligheter i ansvar som gör att nämndens organisation och planering av tillsyn brister:

- Ansvar för verksamhet och budget följs inte åt.

- Byggnadsnämnden har ingen formell möjlighet att styra över prioriteringen av resurserna inom nämnden annat än genom att ha fler eller färre sammanträden eller att nämndledamöterna deltar i utbildningar.
- Kommunstyrelsen äger personalbudgeten för nämndens del, det finns således en risk att ekonomiska incitament för byggnadsnämnden att effektivisera eller utveckla sina processer saknas.
- Byggnadsnämnden har inte möjlighet att genom sin ekonomistyrning följa upp och besluta om de utbildningar/kompetensutveckling som personalen behöver för att klara att utföra nämndens uppdrag.
- Byggnadsnämnden saknar vidare möjlighet att styra personalen som arbetar på dess uppdrag.

11. Uppföljning och säkerställande av nämndens tillsynsansvar

Nämnden tar del av uppföljningar över antal ärenden inom nämndens verksamhetsområde. Denna uppföljning har sedan hösten 2014 utvecklats att omfatta fler typer av ärenden. Bland annat har antal inkomna tillsynsärenden från 2013-2014 återrapporterats vid det senaste nämndsammanträdet under hösten 2014. Vid våra intervjuer med representanter från nämnden framkommer att de inte känner till de pågående ärendenas omfattning.

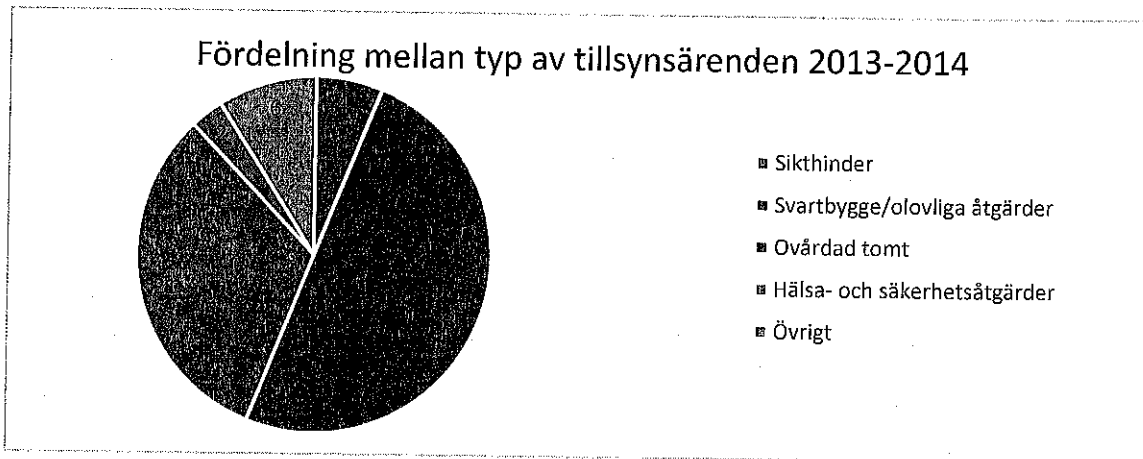
Nämnden meddelas löpande om ärenden som överklagats eller domar som vunnit laga kraft i högre instans samt via delegationsredovisning om ärenden som avslutas på grund av att de är åtgärdade.

Nämndens interna kontrollplan innehåller inga kontrollmoment som rör tillsynsärenden. Det finns heller ingen annan löpande kontroll eller uppföljning av pågående tillsynsärenden inom nämnden med undantag för ovan.

Nämnden genomför ingen planering av sin verksamhet utan låter verksamheten fortgå allt eftersom ärenden kommer in. Ingen prioritering mellan olika typer av ärenden har beslutats. Nämnden tolkar sitt uppdrag som att de fattar beslut utifrån vad som kommer upp på nämndens bord, nämnden varken leder eller styr arbetet. Ärenden fördelas och prioriteras inom bygglovavdelningen. Från byggavdelningens sida har gjorts en verksamhetsplanering som innebär att 500 timmar per år ska läggas på tillsynsärenden.

11.1 Pågående tillsyn

För att få en bild över hur nämnden klarar sin tillsyn har vi tagit del av förteckning över inkomna ärenden avseende tillsyn. Under 2013 till 2014-09-24 finns 66 ärenden avseende sikthinder, svartbygge/olovliga åtgärder ovärdad tomt, hälsa- och säkerhetsåtgärder samt övrig tillsyn.



Antal inkomna tillsynsärenden 2013-2014	66
Varav inkomna 2014	33
Varav inkomna 2013	33
Totalt antal oavslutade ärenden	38
Varav ärenden från 2014	23
Varav ärenden från 2013	15

De ovårdade tomterna är de ärenden som beskrivs som är svårast att hantera eftersom det ofta finns en bakomliggande social problematik.

Nämndens delegation är förhållandevis långt gånge. Tillsynsärenden som åtgärdas utan att nämnden fattar det formella beslutet hanteras av handläggare fullt ut som. Det är först när det är förelägganden om åtgärder, beslut om vite eller sanktionsavgifter som ärendet hamnar på nämndens bord, i övrigt handläggs ärendena på delegation från nämnden.

Det har framkommit som en förklaring till att tillsynsärenden inte åtgärdas att det saknas kompetens att hantera ärenden. Det är inte fråga om att personalresurser saknas, snarare att en genomförd generationsväxling har medfört att kompetensen i arbetsgruppen behövs byggas upp. Det beskrivs att ett ärende rörande en ovårdad tomt sällan kan hanteras på kortare tid än ett år eftersom många kontakter måste tas och hanteringen är omfattande. Den prioritering som har gjorts av byggavdelningen i verksamhetsplanen har som bakgrund att det finns flera gamla ej avslutade ärenden att hantera.

Byggnadsnämnden har inte beslutat om någon prioritering över hur ärenden ska hanteras utan arbetar utifrån att det som kommer in ska lösas. Arbetet med fördelning och prioritering av ärenden sker helt på byggavdelningen.

11.2 Kommentarer

En konsekvens av att nämnden inte kan styra sina resurser är att nämnden i praktiken inte har möjlighet att styra och leda arbetet inom nämndens ansvarområde enligt reglementet. Vi bedömer att nämnden behöver stärka sin styrning, ledning och interna kontroll. Det är uppseendeväckande att nämnden saknar kontroll över antal pågående tillsynsärenden.

Planeringen av verksamheten sker utanför byggnadsnämndens påverkan. Nämnden agerar som beslutsfattare för de ärenden som läggs på nämnden bord, men saknar styrning av ärenden där hanteringen sker med stöd av delegation.

Det har framkommit att det mellan byggnadsnämnd och tjänstemännen inom byggavdelningen finns ett stort förtroende, vi vill dock påtala att nämnden har ett ansvar att följa upp och utöva en tillräcklig intern kontroll. En långt gången delegation ökar även behoven av en god intern kontroll. Vi rekommenderar att nämnden löpande kartlägger och följer upp pågående tillsynsärenden.

12. Rutiner för tillsyn

Det finns inga av *nämnden* antagna processbeskrivningar eller andra beskrivningar över hur ärenden ska prioriteras. Dock finns inom byggavdelningen en beskrivning över hur handläggarna ska hantera tillsynsärenden. Processbeskrivningen för tillsynen visar schematiskt vilka steg som ska tas, hur handlingar ska hanteras och hur ärendet ska kommuniceras med fastighetsägare eller motsvarande och därefter hanteras vidare. Samtliga tillsynsärenden diarieförs.

Nämnden har inte beslutat om några riktlinjer för hur byggavdelningen ska hantera ärenden som inkommer avseende i vilken omfattning ärenden ska kommuniceras med den som anmäler. Nämnden har heller inte beslutat hur många möjligheter en enskild ska få att rätta och åtgärda fel som begåtts innan ärendet förs vidare med hot om vite eller annat föreläggande.

Det finns en "handbok" om hur tillsynsbesök ska hanteras *Plan för händelser med hot och våld*, antagen av styrgruppen Egnellska 2013-09-20. Planen har enligt uppgift kommunicerats med handläggarna på bygglovavdelningen. Planen innehåller förebyggande åtgärder vid tjänsteärende, rutin för om en hotfullsituation uppstår, hur en akut situation ska hanteras samt beskrivning av hur inträffad händelse ska följas upp i efterhand samt rutin till chef. Planen anger att polis kan tas med vid befarat hotfulla situationer.

Det har framkommit från nämndens sida att man ser problem att skicka handläggare vid byggavdelningen att hantera situationer som är otrygga eller hotfulla. Anledningen till detta förklaras med att nämnden inte har ansvar för handläggaren vad gäller arbetsmiljö och säkerhet.

12.1 Kommentar

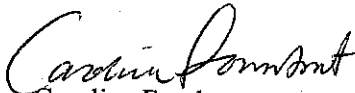
Eftersom nämnden saknar möjlighet att styra personalen och endast kan styra sin egna inre organisation skapas problem. Ansvar för verksamhet (uppdrag i reglemente) följer inte befogenheterna. Kommunstyrelsen har inget ansvar för verksamheten men "äger" personalen.

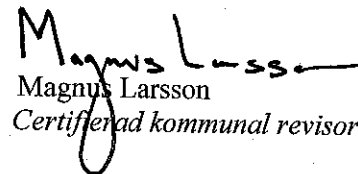
Ett sätt för nämnden att stärka sin styrning över verksamheten är att anta riktlinjer som tydligt definierar hur olika tillsynsärenden ska hanteras. Riktlinjer är stöd för handläggarna, verktyg som ökar nämndens styrförmåga, samt ett verktyg som säkerställer likställigheten för samtliga fastighetsägare eller motsvarande.

Vi rekommenderar att tydliga verktyg och utbildning tas fram för att nämnden ska kunna hantera och motverka att hotfulla situationer uppstår. Det behöver även förtydligas vem som bär ansvaret för att tillsyn utövas även i de fall situationen är obehaglig och svår att hantera.

Inför att den nya organisationen träder i kraft rekommenderar vi att ansvar för verksamhet, befogenheter och resurser kopplas samman.

KPMG, dag som ovan


Caroline Fornbrant
Konsult


Magnus Larsson
Certifierad kommunal revisor och kundansvarig