

Mölnåls stad

Uppföljning av granskning av
rättssäkerhet i bygglovsprocessen



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund.....	2
1.2. Syfte.....	2
1.3. Metod	2
2. Granskning av rättssäkerhet i bygglovsprocessen	3
2.1. Uppföljning av vidtagna åtgärder per rekommendation.....	3
2.1.1. Samlad och dokumenterad analys samt plan för kompetensförsörjning	3
2.1.2. Stöd till handläggare.....	4
2.1.3. Analys av överklaganden som nämnden förlorat i överprövande instans.....	4
2.1.4. Rutin för att förebygga jäv och otillåten bisyssla	5
2.1.5. Tydlighet i beslut och anvisningar om hur beslut överklagas	5
2.2. Vår bedömning.....	5
3. Slutsatser	7

Bilaga 1: Källförteckning

1. Inledning

1.1. Bakgrund

På uppdrag av kommunrevisionen genomförde EY under 2015 en granskning av stadens bygglovsprocess. Granskningen syftade till att bedöma om bygglovsprocessen var ändamålsenlig samt hur byggnadsnämnden säkerställde likvärdighet och rättssäkerhet i bygglovsärenden. Granskningen belyste även hur byggnadsnämnden säkerställde rätt kompetens i bygglovsärenden.

Mot bakgrund av ovanstående och utifrån kommunrevisionens risk- och väsentlighetsanalys har EY fått i uppdrag att genomföra en uppföljning av 2015 års granskning.

1.2. Syfte

Syftet med den uppföljande granskningen är att bedöma hur byggnadsnämnden arbetat vidare utifrån 2015 års revisionsrapport avseende rättssäkerhet i bygglovsprocessen och de rekommendationer som lämnades i granskningen.

I uppföljningen besvaras följande revisionsfråga:

- Har byggnadsnämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån de rekommendationer som lämnades i 2015 års granskning av bygglovsprocessen?

1.3. Metod

Uppföljningen har genomförts genom dokumentstudier och skriftliga frågor. Baserat på de rekommendationer som lämnades i 2015 års granskning har skriftliga frågor ställts till stadsbyggnadsförvaltningen. Detta i syfte att bedöma hur kommunrevisionens iakttagelser och rekommendationer beaktats i det efterföljande arbetet.

Dokumentförteckning framgår i bilaga 1. Stadsbyggnadsförvaltningen har beretts tillfälle att sakfelsesgranska revisionsrapporten.

2. Granskning av rättssäkerhet i bygglovsprocessen

Granskningen syftade till att bedöma om kommunens bygglovsprocess är ändamålsenlig, det vill säga i enlighet med lagar, regler och fullmäktiges mål samt hur nämnden säkerställer likvärdighet och rättssäkerhet i bygglovsärenden. Granskningen belyste även hur byggnadsnämnden säkerställer rätt kompetens i bygglovsprocessen.

Granskningens sammanfattande slutsats utifrån dess syfte och grunderna för ansvarsprövning var att det fanns brister i byggnadsnämndens styrning, uppföljning och interna kontroll över bygglovsprocessen. I granskningen rekommenderades byggnadsnämnden att:

- „ Tillse att en samlad och dokumenterad analys av samt plan för kompetensförsörjning på lång såväl som kort sikt upprättas.
- „ Säkerställa att tillräckligt stöd finns till handläggare i form av till exempel dokumenterade rutiner, mallar och checklistor.
- „ Analysera de överklaganden som nämnden förlorat i överprövande instans.
- „ Fastställa rutin för att förebygga jäv och otillåten bisyssla bland tjänstemän samt jäv bland nämndens ledamöter.
- „ Utveckla tydligheten i beslut avseende beskrivningar av bedömningar samt hur beslut kan överklagas.

2.1. Uppföljning av vidtagna åtgärder per rekommendation

2.1.1. Samlad och dokumenterad analys samt plan för kompetensförsörjning

Rekommendation: Tillse att en samlad och dokumenterad analys av samt plan för kompetensförsörjning på lång såväl som kort sikt upprättas.

I revisionsrapporten från 2015 bedömdes att byggnadsnämnden inte säkerställt att kompetensförsörjningen på bygglovenheten var tryggad och att framtagandet av exempelvis en kompetensförsörjningsplan kunde vara en del i att avhjälpa detta.

Stadsbyggnadsförvaltningen uppger att förvaltningen fortsatt inte har någon egen handlingsplan för kompetensförsörjning. I byggnadsnämndens verksamhetsplan 2018-2020 framkommer att nämnden identifierat en risk/utmaning i att rekrytera och behålla kompetens.

Av de skriftliga svaren framgår att staden som helhet har uppmärksammat stora kompetensförsörjningsbehov inom de förvaltningar där teknikutbildning krävs, till exempel stadsbyggnadsförvaltningen. Enligt de skriftliga svaren ska det påbörjas ett arbete med att ta fram en plan för hur detta ska hanteras.

I byggnadsnämndens protokoll 2016-04-13 framgår att kommunstyrelsen godkänt kompetensförsörjningsplan för Mölndals stad 2016-2018. Kompetensförsörjningsplanen innehåller en samlad analys av stadens kompetensförsörjningsbehov på kort och lång sikt. Analysen innefattar analys per förvaltning och per yrkeskategori. I den förvaltningsspecifika analysen redovisas nyckeltal för bland annat personalomsättning och antal anställda. I den yrkesspecifika analysen finns nyckeltal för prognostiserad differens mellan tillgång och

efterfrågan per utbildningsområde inklusive området gymnasieingenjörer för 2025. Vidare finns en analys av förväntade pensionsavgångar mellan 2016-2021.

För stadsbyggnadsförvaltningen redogörs att förvaltningen ser ett behov av nyrekryteringar till alla avdelningar på kort- och medellång sikt.

I kompetensförsörjningsplanens genomförandedel redovisas aktiviteter för både övergripande nivå och förvaltningsnivå utifrån fyra steg: Attrahera, rekrytera, utveckla/behålla samt avveckla. Genomförandedelen av kompetensförsörjningsplanen är inte förvaltnings- eller yrkesspecifik.

2.1.2. Stöd till handläggare

Rekommentation: Stöd finns till handläggare i form av till exempel dokumenterade rutiner, mallar och checklistor.

I den ursprungliga revisionsrapporten framkom att bygglovenhetens mallar och rutiner dels inte var tydligt kopplade till de processbeskrivningar som fanns samt att de inte var konsekvent reviderade efter aktuell lagstiftning. Det var svårt för utomstående samt ny personal att få överblick över vilka mallar och rutiner som fanns och hur de skulle användas. Bedömningen var att de dokumenterade rutiner som fanns inte var tillräckliga handläggningsstöd för exempelvis ny personal.

Stadsbyggnadsförvaltningen uppger att det har upprättats processbeskrivningar för i stort samtliga processer som rör bygglovenheten. Dels har processbeskrivningar upprättats på handläggarsidan men även för förvaltningens registratorer. Revideringar av de mallar för beslut som används sker av två medarbetare som har till uppgift att följa lagändringar och domar. Vidare uppger förvaltningen att två handläggare har tagit fram en checklista för hantering av bygglov. Checklistan för hantering av bygglov omfattar bland annat punkter kring ärendemening, planbestämmelser, remissinstanser som ska granska ärendet och yttranden från berörda. Arbetet med mallarna, processbeskrivningarna och checklistan uppges leda till att besluten hanteras likvärdigt mellan handläggarna.

Utifrån de skriftliga svaren framgår dock att rutiner, mallar och checklistor inte kopplats till de processbeskrivningar som finns. Enligt förvaltningen har detta arbete inte genomförts på grund av hög arbetsbelastning under lång tid.

2.1.3. Analys av överklaganden som nämnden förlorat i överprövande instans

Rekommendation: Analysera de överklaganden som nämnden förlorat i överprövande instans.

I den ursprungliga revisionsrapporten framkom att nämnden inte genomförde någon särskild analys av ärenden som nämnden förlorat i överprövande instans.

Stadsbyggnadsförvaltningen uppger i de skriftliga svaren att det inte genomförts någon förändring av hur nämndens analys av ärenden som överklagats genomförs. Vidare framgår att det sker en dialog inom förvaltningen vid bygglovenhetens återkommande granskningsmöten av nya ärenden samt vid enhetens utvecklingsmöten. Det framgår vidare att bygglovenhetens handläggare enligt uppgift diskuterar förlorade överklaganden. Dialog uppges även ske utifrån domar som nämnden vinner. Gransknings- och utvecklingsmötena

dokumenteras inte, men enligt uppgift revideras till exempel mallar och rutiner löpande efter att nya ställningstaganden sker.

I nämndens årsredovisning 2017 framkommer ett nyckeltal avseende upphävda detaljplaner efter överklagande. Årsredovisningen innehåller dock ingen analys avseende överklaganden som nämnden förlorat i överprövande instans.

2.1.4. Rutin för att förebygga jäv och otillåten bisyssla

Rekommendation: Fastställa rutin för att förebygga jäv och otillåten bisyssla bland tjänstemän samt jäv bland nämndens ledamöter.

I den ursprungliga revisionsrapporten framkom att nämnden inte hade någon dokumenterad eller fastställd rutin för att säkerställa att jäv inte förekom bland nämndens ledamöter eller handläggare.

Stadsbyggnadsförvaltningen uppger att det har utarbetats en rutin för att förebygga jäv och otillåten bisyssla bland tjänstemän samt jäv bland nämndens ledamöter. Rutinen består i att det vid varje nämndsammanträde ställs en fråga om jäv till ledamöter och tjänstepersoner.

Vid ett eventuellt jäv deltar inte berörd ledamot eller tjänsteperson i beslutet. Förvaltningen uppger vidare att en fråga om bisyssla hanteras vid varje medarbetarsamtal och på arbetsplatsträffar en gång om året.

2.1.5. Tydlighet i beslut och anvisningar om hur beslut överklagas

Rekommendation: Utveckla tydligheten i beslut avseende beskrivningar av bedömningar samt hur beslut kan överklagas.

I den ursprungliga revisionsrapporten framkom att skrivningar kring hur bedömningar genomförs i handläggningsärenden i de flesta fall var mycket kortfattade. I revisionsrapporten bedömdes att ytterligare beskrivningar av lagens innehåll samt skäl för bedömningar skulle kunna stärka beslutens transparens.

Enligt de skriftliga svaren har stadsbyggnadsförvaltningen arbetat intensivt med frågan om språklig och lagstiftningsmässig tydlighet i besluten. Varje beslut som går den sökande eller sakägare emot får anvisningar om hur beslutet kan överklagas. Förvaltningen uppger vidare att en rutin för detta har förtydligats i rutinbeskrivning om registrators roll vid expediering av beslut.

Vid genomgång av byggnadsnämndens översända mall för negativa förhandsbesked framkommer att mallen innehåller en bedömningsdel innehållandes ungefär 200 ord med motivering och hänvisning till samt beskrivning av aktuella lagar. I mallen framgår även anvisning om hur beslutet kan överklagas.

2.2. Vår bedömning

Vår bedömning är att byggnadsnämnden i stort har beaktat revisionsrapportens rekommendationer, men att två rekommendationer kvarstår.

I granskningen 2015 framkom att förvaltningens mallar och rutiner inte var tydligt kopplade till de processbeskrivningar som fanns. Utifrån uppföljningen framgår att nya processbeskrivningar utarbetats för i princip samtliga processer som berör bygglov. Vidare har mallar reviderats och en checklista för bygglovshantering upprättats. Vi konstaterar dock att rutiner och mallar inte är kopplade till förvaltningens processbeskrivningar.

Den ursprungliga granskningen visade att nämnden inte genomfört eller efterfrågat någon samlad analys av de överklaganden som gått nämnden emot. Uppföljningen visar att nämndens arbete med analys av överklagade bygglov inte förändrats sedan den ursprungliga granskningen.

3. Slutsatser

Syftet med uppföljningen har varit att bedöma hur byggnadsnämnden arbetat vidare utifrån de rekommendationer kommunrevisionen lämnade i 2015 års revisionsrapport. Vår sammanfattade bedömning är att byggnadsnämnden i stort har vidtagit åtgärder utifrån ställda rekommendationer.

Utifrån uppföljningen kan vi dock konstatera att fortsatta utvecklingsområden är att säkerställa att mallar och rutiner har koppling till förvaltningens processbeskrivningar samt att på nämndnivå efterfråga och genomföra en samlad analys av överklaganden som gått nämnden emot.

Utifrån uppföljningen kvarstår följande rekommendationer som lämnades i 2015 års granskning:

- Säkerställa att tillräckligt stöd finns till handläggare i form av till exempel dokumenterade rutiner, mallar och checklistor.
- Analysera de överklaganden som nämnden förlorat i överprövande instans.

Göteborg den 25 september 2018



Thomas Edin
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB

Ludwig Reismer
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB



Liselott Daun
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB

Bilaga 1 - Källförteckning

Dokumentförteckning

- „ Kompetensförsörjningsplan Mölndals stad 2016-2018
- „ Granskningsblad
- „ Skärmdump – Handläggare, rutinpärm
- „ Skärmpdump – Rutiner för registrator
- „ Mallar
 - „ Bekräftelsekort mottaget ärende.
 - „ Förhandsbesked negativt
 - „ Meddelande om lov