Kommunrevisionen

2010-10-20
Kommunstyrelsen
Byggnadsnämnden

För kännetom:
Kommunfullmäktige

Granskning av Byggnadsnämndens effektivitetsuppföljning


Övriga sammanfattande bedömningar:

- Byggnadsnämnden bör initiera ett framtagande av nyckeltal ("ärendebalans") som bättre och tydligare än idag kan kopplas till insatta resurser i form av arbetade timmar och lönekostnad.

- Byggnadsnämnden bör initiera nyckeltalsjämförelser med andra kommuner för att främja utvecklingen på avdelningarna.

- Ett system för återkommande kundundersökningar bör införas. Vilken typ av system som väljs är mindre viktigt, det kan vara enkäter eller korta intervjuer efter avslutat ärende men att återkommande samla in feedback från de kunder som avdelningarna möter i sitt arbete bör kunna ge viktig kunskap om vilka områden som fungerar bra idag eller kan förbättras.

Svar över vidtagna åtgärder önskas senast före februari månads utgång 2011.

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

Lars Trägen
Ordförande

Postadress
Box 41
221 00 Lund

Besöksadress
Stortorget 1

Telefon
046-35 50 00
046-35 53 82
046-35 32 06

Fax
046-35 59 28

e-post
komrev@lund.se
Revisionsrapport

Granskning av Byggnadsnämndens effektivitetsuppföljning

Lunds kommun

oktober 2010
Mattias Norling, revisionskonsult
Eva Lidmark, revisionskonsult
Innehållsförteckning

1  Sammanfattning .................................................................3
2  Inledning ...........................................................................4
   2.1  Bakgrund .......................................................................4
   2.2  Revisionsfråga ...............................................................5
   2.3  Metod och avgränsning ..................................................5
3  Mål och riktlinjer ...............................................................6
4  Insatser för produktivitet och effektivitet ..............................8
   4.1  Bygglovsavdelningen ....................................................8
       4.1.1  Styrning .................................................................8
       4.1.2  Uppföljning .............................................................9
   4.2  Planavdelningen ..........................................................10
       4.2.1  Styrning .................................................................10
       4.2.2  Uppföljning .............................................................11
5  Analys och bedömning ......................................................12
1 Sammanfattning


Övriga sammanfattande bedömningar:

- De nyckeltal ("ärendebalans") som används idag bedöms vara allt för trubbiga för att på ett rättvisande sätt kunna ge en bild av resursutnyttjande och effektivitet på de olika avdelningarna. Bedömningen är att nyckeltalen bör utvecklas och tydligare kopplas till insatta resurser i form av arbetade timmar och lönekostnad.

- Byggnadsnämnden bör initiera nyckeltalsjämförelser med andra kommuner för att främja utvecklingen på avdelningarna. Det finns ett påbörjat samarbete med ett antal grannkommuner inom Bygglovsavdelningen, fokus i detta nätverk har hittills varit på rättssäkerhetsaspekter men detta bedöms kunna utvecklas till någon form av jämförelsenätverk även i andra frågor.

- Ett system för återkommande kundundersökningar bör införas. Vilken typ av system som väljs är mindre viktigt, det kan vara enkäter eller korta intervjuer efter avslutat ärende men att återkommande samlat in feedback från de kunder som avdelningarna möter i sitt arbete bör kunna ge viktig kunskap om vilka områden som fungerar bra idag eller kan förbättras.
2 Inledning

2.1 Bakgrund


Enligt kommunallagen 8 kap 1 § gäller att "Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer." Enligt förarbetena till kommunallagen och skriviningen om god ekonomisk hushållning anges som exempel på god ekonomisk hushållning att kommunen har en effektiv organisation.¹

Denna granskning syftar till att granska huruvida Byggnadsnämnden utformat styrning och uppföljning av verksamheten på ett sätt som främjar en effektiv organisation.

Med produktivitet avses i denna granskning kostnaden per prestation och med effektivitet avses produktiviteten och kvaliteten i det som levereras det vill säga vad som levereras och hur det mottas eller uppfattas.

¹ Sveriges Kommuner och Landsting, Kommunallagen – kommentarer och praxis. 2006 (fjärde upplagan).
2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

*Har Byggnadsnämnden en utformning av styrsystemet som ger en tillräcklig uppföljning av effektivitet och produktivitet?*

**Kontrollmål/granskningsmål**

- Finns det ett sammanhållet styr- och uppföljningssystem som mäter effektivitet och produktivitet?
- Är mätten utformade för att ge ändamålsenlig information om verksamhetens effektivitet och produktivitet?
- Beskrivs verksamheten utifrån ett prestationssperspektiv?
- Genomförs strukturerade jämförelser med andra kommuner och återrapporteras jämförelserna till nämnden?
- Genomförs kundundersökningar både bland privatpersoner och företag?
- Är kundundersökningarna tydligt kopplade till det övergripande styr- och uppföljningssystemet?

2.3 Metod och avgränsning


Det finns flera avdelningar inom stadsbyggnadsförvaltningen, vi har avgränsat oss till följande två:

**Planavdelningen:** handlägger detaljplaner.

**Bygglövsavdelningen:** handlägger byggbrott och byggnamnalen, ärenden om obligatorisk ventilationskontroll samt tillstånd för hantering av brandfarliga varor. Till avdelningen är även tillgänglighets- och energirådgivare knutna.

Rapporten har sakgranskats av de intervjuade avdelningscheferna och förvaltningschefen.
3 Mål och riktlinjer


<table>
<thead>
<tr>
<th>Fullmäktigemål</th>
<th>Indikator</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Långsiktigt god hushållning</td>
<td>Andel planlagd areal inom tätorternas befintliga bebyggelseområde i förhållande till totalt under mätåret planlagd areal i kommunen.</td>
</tr>
<tr>
<td>Tillfredsställande planberedskap</td>
<td>Antal bostäder som är möjliga att bygga i enlighet med under året antagna detaljplaner.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Utöver dessa mål med indikatorer finns det också mål om att nämnden ska verka för en god bebyggd miljö och verka för en lämplig fastighetsbildning och tillhandahålla ändamålsenlig geografisk information.

Nämndens egna mål är:

- Att verka för en långsiktigt hållbar utveckling – ekologiskt, socialt och ekonomiskt.
- Att verka för en god bebyggd miljö för alla med avseende på arkitektur, kulturmiljö, naturmiljö, energi- hushållning, markhushållning och hälsa och säkerhet.
- Att alla planer, bygglovsbeslut, geografiska beslut i tillsyns- och fastighetsbildningsärenden och geografisk information ska levereras i rätt tid och vara av hög kvalitet och präglas av service, kvalitet och rättssäkerhet för medborgaren.

Det finns inte någon nedbrytning av målen som gäller för de två granskade avdelningarna.

I verksamhetsuppföljningen (årsanalyser) redovisas ett antal nyckeltal som bygger på dels "ärendebalans" och dels "prestationsmått". Det som redovisas under ärendebalansen är bland annat antalet ärenden som kommit in och beslutats under innevarande och tidigare år. Under prestationsmåten redovisas bland annat antalet fastighetsförteckningar, antalet nybildade fastigheter samt övriga mätningsuppdrag. Nyckeltalen redovisas halvårssvis.

Nyckeltal ur årsanalysen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Ärendebalans – detaljplaner</th>
<th>2007</th>
<th>2008</th>
<th>2009</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Inkomna ärenden</td>
<td>46</td>
<td>34</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td>Beslut om planuppdrag</td>
<td>32</td>
<td>24</td>
<td>23</td>
</tr>
<tr>
<td>Beslut om antagna planer</td>
<td>20</td>
<td>16</td>
<td>32</td>
</tr>
<tr>
<td>Under arbete eller ej påbörjade</td>
<td>171</td>
<td>166</td>
<td>164</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Ärendebalans - bygglov</th>
<th>2007</th>
<th>2008</th>
<th>2009</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Inkomna bygglov</td>
<td>1 798</td>
<td>1 724</td>
<td>1 760</td>
</tr>
<tr>
<td>Beviljade bygglov</td>
<td>1 254</td>
<td>1 116</td>
<td>1 090</td>
</tr>
<tr>
<td>Beslut om kontrollplan</td>
<td>527</td>
<td>472</td>
<td>484</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Prestationsmått</th>
<th>2007</th>
<th>2008</th>
<th>2009</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Fastighetsförteckningar</td>
<td>45</td>
<td>36</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>Avslutade förrättningar</td>
<td>117</td>
<td>114</td>
<td>114</td>
</tr>
<tr>
<td>Nybildade fastigheter</td>
<td>182</td>
<td>281</td>
<td>182</td>
</tr>
<tr>
<td>Berörda fastigheter vid fastighetsreglering o dyl.</td>
<td>390</td>
<td>271</td>
<td>203</td>
</tr>
<tr>
<td>Utstakning, lågesbesiktning</td>
<td>457</td>
<td>452</td>
<td>239</td>
</tr>
<tr>
<td>Övriga mätningsuppdrag</td>
<td>129</td>
<td>84</td>
<td>95</td>
</tr>
</tbody>
</table>
4 Insatser för produktivitet och effektivitet

4.1 Bygglövsavdelningen

4.1.1 Styrning

Inom avdelningen uppgår de intervjuade sig vara medvetna om de mål som gäller för bygglövsverksamheten. Det är de övergripande målen som de förhåller sig till och ingen nedbrytning har gjorts av dessa mål för den egna verksamheten. Enligt intervjuad avdelningschef har målen varit uppe för diskussion och det finns en önskan om att bryta ner dem för avdelningarna.

Enligt intervjuad avdelningschef finns det från nämnden ett starkt tryck på att förvaltningen ska vara snabba och flexibla när det gäller hanteringen av ärenden. I en tid av bostadsbrist råder det ett starkt tryck på att ge snabba bygglöv så att det hela tiden produceras nya lägenheter.

Ett viktigt arbete för att främja kvaliteten och därmed effektiviteten inom avdelningen är enligt de intervjuade de den ständigt pågående utvecklingen, framför allt tre aktiviteter lyfts fram:

- Beslutsmöten – bygglövsavdelningen går igenom de ärenden som är aktuella för beslut (fattas på delegation av avdelningschefen) för att säkerställa kvaliteten och rättssäkerheten. Vid dessa möten går de också igenom ekonomin så att alla anställda ska vara informerade om detta.

- Tolkningsmöten – för att utveckla och förbättra den juridiska aspekten i verksamheten, men också för att upprätthålla rättssäkerheten.

- Rutinmöten – där effektivitets- och rättssäkerhetsfrågor omsätts i praktiken genom justering och förbättring i avdelningens rutiner.

- ”Lyftet” – en serie sammankomster med föreläsningar inom olika ämnen som intresserar personalen, kan vara inom arkitektur-, samhälls- eller stadsbyggnadsfrågor.

De intervjuade ger också exempel på effektiviseringar som har gjorts, exempelvis: digitala arkiv, en bättre uppdelning av ärendena så att vissa kan hanteras snabbare, förbättrad information via hemsidan och förkortning av kötiden från 15 veckor till ett par veckor.
Utökat samarbete med Planavdelningen lyfts också fram som ett sätt att förbättra uppföljning och höja kvaliteten i kontorets arbete.

4.1.2 Uppföljning

En viss uppföljning sker vid de möten som redovisats ovan. Enligt intervjuad avdeleningschef förs det också en "ständig diskussion" i ledningsgruppen om möjigheterna att följa upp verksamheten. Det handlar om att dels ha bra rutiner för verksamheten och dels se till att följa upp och utvärdera de beslut som har fattats – blev bygget så bra som det var tänkt?

Det finns en uppföljning av avdelningens arbete i årsanalysen men enligt intervjuade kan den göras bättre. Samtidigt är det svårt att mätta produktivitet och effektivitet på ett enkelt sätt. Svårigheten i att mäta menar de intervjuade kommer sig av ärendenas olika karaktär, de vet aldrig vilken typ av ärende som kommer in och tiden ett ärende tar är i mycket hög grad beroende på ärendets komplexitet, de sökande själva och en rad andra aktörer. Det kan exempelvis läggas mycket tid på ett ärende som innefattar granntvister. Från politiskt håll finns det enligt de intervjuade framför allt en önskan av att mätta om "planberedskapen är hög" det vill säga hur många lägenheter som kan byggas.

Enligt intervjuad förvaltningschef får nämnden också via en kommunövergripande enkät\(^2\) som genomfördes 2008 ett mått på hur bra kommunen arbetar inom olika områden. Denna ger dock mest en översiktlig bild av invånarnas syn på olika ansvarsområden som kommunen har.

Bygglövsavdelningen har deltagit i ett jämförelseprojekt som avrapporterades under våren 2010. Det var inom ramen för Sveriges Kommuner och Landstings "Jämförelseprojektet" och Nätverket Tumstocken\(^3\). Här jämförs olika delar av den kommunala verksamheten, bland annat bygglövsshantering. Enligt intervjuad avdeleningschef hade de relativt höga förväntningar på det här projektet men utfallet blev dessvärre svårt att dra några slutsatser av då upplägget av studien gav enskilda ärenden för stort genomslag i statistiken.

---

\(^2\) SCB, *Medborgarundersökning Lunds kommun*, 2008

\(^3\) I den aktuella rapporten jämförs kommunerna Lund, Tierp, Strängnäs och Uppsala.
En av jämförelserna är målen för verksamheten. Här konstateras i rapporten att Lund är den enda kommunen som inte har något uppsatt mål med tidsgräns för när ett ärende ska vara avslutat. I Tierps kommun finns det både tidsatt mål och en tjänstegaranti för bygglovsärenden. I övrigt jämförs områden som nedlagda resurser (timmar och kostnad) per ärende, totala antalet beslutade ärenden samt priser för "typärenden". En av jämförelserna gäller också antalet överklagade beslut vilket ger en bild av kvaliteten i handläggningsprocessen.

**Andel överklagade beslut**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Lund</td>
<td>2 201</td>
<td>0,9%</td>
</tr>
<tr>
<td>Strängnäs</td>
<td>825</td>
<td>1,6%</td>
</tr>
<tr>
<td>Tierp</td>
<td>465</td>
<td>1,1%</td>
</tr>
<tr>
<td>Uppsala</td>
<td>2 682</td>
<td>2,8%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Källa: Jämförelseprojektet

I tabellen kan vi se att andelen överklagade beslut är lägst i Lunds kommun där 0,9 procent av det totala antalet beslut har överklagats. I Uppsala är motsvarande andel 2,8 procent.

De intervjuade nämner ett nystartat nätverk bestående av bygglovsavdelningarna i kommunerna Malmö, Lund, Lomma och Helsingborg. Det har hållits några träffar i detta nätverk hittills och enligt de intervjuade arbetar de framför allt med att skapa sig en gemensam syn på hur olika typer av ärenden ska hanteras. På så sätt säkerställer kommunerna att byggföretag inte får olika besked om vad som gäller beroende på vilken kommun de ska bygga i.

Det görs inte några uppföljningar av kundernas syn på handläggningen. Inga enkäter har genomförts enligt de intervjuade.

### 4.2 Planavdelningen

#### 4.2.1 Styrning

De intervjuade är medvetna om målen som nämnden har tagit för verksamheten. Ingen nedbrytning av målen har gjorts för Planavdelningen. Intervjuad avdelningschef uppgör dock att mycket har förändrats när det gäller arbetssätt och handläggningsprocesser under de senaste åren vilket har höjt kvaliteten och effektiviteten på avdelningen. En genomgång av processerna gjordes för några år sedan och denna resulterade i att de olika
arbetsmomenten konkretiserades och rutiniserades. Därefter kopplades de olika arbetsmomenten till ett tidplaneringsverktyg som nu används för att alla handläggare ska ha en rimlig ärendemängd och för att kunna följa upp den tid som läggs på respektive ärende.

För varje ärende som ska genomföras upprättas ett planavtal som är en överenskommelse med den ansökande um ungefär hur lång tid ärendet beräknas ta och hur många arbetstimmer som beräknas gå åt.

Komplexiteten i detaljplaneärendena har ökat enligt intervjuad avdelningschef. Detta beror framför allt på att de numer oftare planlägger i ett redan bebyggt område medan de tidigare planerade bostadsområden på jordbruksmark. Därmed krävs det idag mer utredningsarbete i form av exempelvis bulleranalys men också en större inblandning från andra berörda fastighetsägare och övriga remissinstanser.

Vid Planavdelningen har de en ”Rutingrupp” som arbetar med att effektivisera handläggningen genom att upprätta rutiner. Enligt intervjuad avdelningschef handlar arbetsuppgifterna i denna grupp sammanfattningsvis om ”hur vi flyttar papper så snabbt och effektivt som möjligt”. Deltagandet i gruppen roteras så att alla vid avdelningen ska känna sig delaktiga i arbetet enligt de intervjuade. Utöver denna rutin grupp tillsätter också avdelningschefen vid behov speciella arbetsgrupper för att hantera problem inom ett visst område, exempelvis dagvattenhantering.

 Arbetsplatsmötet som hålls på avdelningen fungerar enligt intervjuad avdelningschef också som en form av effektivitetskontroll eftersom de där går igenom vad som ska upp på nästa nämndsmöte och hur beläggningen ser ut de närmaste veckorna. Vid dessa möten kan de också besluta om att ändra prioriteringsordningen på ärenden så att de viktigaste blir klara snabbare.

4.2.2 Uppföljning

Det görs vid tidpunkten för granskningen inte någon annan typ av uppföljning än den som redovisas i årsanalysen (nyckeltalen). Samtidigt uppger intervjuad avdelningschef att en pågående omarbetning av tidplaneverktyget kommer att ge större möjligheter till att följa upp vissa typer av ärenden utifrån antal arbetstimmar och andra effektivitetsaspekter. Framför allt kommer möjligheterna att följa upp antalet timmar i förhållande till planavtalet att öka enligt de intervjuade. Det nya tidplaneverktyget tas fram i samarbete med Helsingborgs stad och därför kommer det också finnas möjligheter till jämförelser med denna kommun.
I övrigt görs inte några strukturerade jämförelser med andra kommuner. En av de intervjuade uppgjer att det sker ett visst mått av jämförelser genom att handläggarna ofta har jobbat i någon eller flera andra kommuner innan de börjat i Lund.

Enligt intervjuad förvaltningschef hålls det återkommande möten mellan Malmö, Lund och Helsingborg för personer som arbetar med detalj- och översiktsplaner. Då görs jämförelser och erfarenhetsutbyte.

Det är framför allt avdelningschefen som hanterar synpunkter från kunder i olika sammanhang (framför allt byggbolag) men en eller två gånger per år genomförs också en större träff med byggbolagen. De intervjuade handläggarna uppger att de kan få beröm i vissa ärenden men annars är det nog oftast till avdelningschefen som missnöjda kunder vänder sig. Det används inte någon enkät eller annan form av informationsinlämnning om hur kunderna upplever handläggningsprocessen.

5 Analys och bedömning

Den övergripande revisionsfrågan i granskningen har varit om Byggnadsnämnden har en utformning av styrsystemet som ger en tillräcklig uppföljning av effektivitet och produktivitet?

Det finns inte något sammanhålet styr- och uppföljningssystem på vare sig Plan- eller Bygglövsavdelningen. Inom Planavdelningen finns det ett antal rutinbeskrivningar och ett tidplaneringsverktyg som främjar produktivitet och effektivitet i organisationen. Tidplaneringsverktyget är dock inte kopplat till den redovisning av ”ärendebalans” som görs i årsredovisningen. Bygglövsavdelningen har inget motsvarande tidplaneverktyg men har enligt intervjuade förbättrat rutinerarna och har tätta återkommande möten för att hålla en hög kvalitet i bygglovshanteringen.

Bedömningen är att Byggnadsnämnden kan använda sig av tidplaneringsverktyget för att i större utsträckning än idag följa upp insatta resurser mot det som produceras på Planavdelningen. Det bedöms finnas goda möjligheter att utifrån detta verktyg utveckla en modell med nyckeltalsredovisning som mäter produktivitet och effektivitet i de olika arbetsmomenten.

Inom Bygglövsavdelningen bör det tas fram ett uppföljningssystem som visar på produktiviteten inom avdelningen. Det kan exempelvis vara genom att visa på genomströmningstiden för de ärenden som upprättas. Tiden för genomströmning kan delas
in i de vanligaste ärendena för att på så sätt vara ge ett mer precis mått än de nuvarande nyckeltalen.

**Är måtten utformade för att ge ändamålsenlig information om verksamhetens effektivitet och produktivitet?**

De nyckeltal ("ärendebalans") som används idag bedöms vara allt för trubbiga för att på ett rättvisande sätt kunna ge en bild av resursutnyttjande och effektivitet på de olika avdelningarna. De bör därför vidareutvecklas och preciseras exempelvis med angivelser av olika typer av ärenden. Det bör också vara möjligt att följa upp i vilken mån rutinbeskrivningarna och förbättringar av dessa ger en ökad produktivitet och effektivitet.

**Beskrivs verksamheten utifrån ett prestationperspektiv?**

Nyckeltalen som Byggnadsnämnden har tagit fram redogör för prestationer inom förvaltningsens avdelningar. Men dessa nyckeltal är inte tydligt länkade till insatta resurser, vare sig när det gäller personella eller ekonomiska resurser.

Bedömningen är att nyckeltalen bör utvecklas och tydligare kopplas till insatta resurser i form av arbetade timmar och lönekostnad.

**Genomförs strukturerade jämförelser med andra kommuner och återrapporteras jämförelserna till nämnden?**

Det genomförs inte några strukturerade jämförelser med andra kommuner inom Planavdelningen. Däremed återrapporteras inte heller några jämförelser. Bygglövsavdelningen har deltagit i ett jämförelseprojekt men det är inget återkommande samarbete.

Bedömningen är att Byggnadsnämnden bör initiera nyckeltalsjämförelser med andra kommuner för att främja utvecklingen på avdelningarna. Det finns ett påbörjat samarbete med ett antal grannkommuner inom Bygglövsavdelningen, fokus i detta nätverk har hittills varit på rättssäkerhetsaspekter men detta bedöms kunna utvecklas till någon form av jämförelsenätverk även i andra frågor.

**Genomförs kundundersökningar både bland privatpersoner och företag och är dessa tydligt kopplade till det övergripande styr- och uppföljningssystemet?**

Det görs inte några kundundersökningar inom vare sig Planavdelningen eller Bygglövsavdelningen. De intervjuade uppger att de i vissa ärenden får direkt feedback
eller att de i en del sammanhang träffar exempelvis byggbolag (Planavdelningen) eller privatpersoner (Bygglovsavdelningen).

Bedömningen är att ett system för återkommande kundundersökningar bör införas. Vilken typ av system som väljs är mindre viktigt, det kan vara enkäter eller korta intervjuer efter avslutat ärende men att återkommande samla in feedback från de kunder som avdelningarna möter i sitt arbete bör kunna ge viktig kunskap om vilka områden som fungerar bra idag eller kan förbättras.
2010-10-20
Mattias Norling
Namnöverligande

Lenn Salomon
Namnöverligande