



Förstudie/Uppföljning - Bygglövshantering

Jönköpings kommun

Mars 2019 – Revsul Dedic

Inledning

På uppdrag av kommunrevisionen har Deloitte genomfört en förstudie/uppföljning av bygglovshanteringen i Jönköpings kommun.

Bakgrund

Plan- och bygglagen (PBL, 2010:900) beskriver vad som gäller för allt från översiktsplaner till krav på byggnadsverk och byggprodukter. Ett bygglov är ett tillstånd att bygga nytt, bygga om, bygga till eller ändra användningen av en byggnad eller anläggning. Bygglov regleras av plan och bygglagen samt till viss del av miljöbalken. 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 bygglov 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. Alla ärenden som kommer in till byggnadsnämnden ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det innebär bland annat att ärendet inom rimlig tid ska avgöras genom någon form av beslut. Medborgaren ska ges klara besked inom rimlig och fastställd tidsperiod.

Enligt PBL 27 § ska byggnadsnämnden handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt. Nämnden ska meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från den dag ansökan kom in till nämnden, eller den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ. Huvudregeln är att tidsfristen börjar löpa den dag då ansökan eller anmälan kom in till byggnadsnämnden. Om byggnadsnämnden har förelagt om komplettering inom tre veckor från den dag då ansökan eller ytterligare underlag på sökandes egna initiativ kom in till byggnadsnämnden, räknas tiden istället från den dag då bristerna i ansökan har avhjälpats av sökanden.

I de fall tidsfristen för handläggningen löper ut innan nämnden har tagit beslut i ett ärende om lov, förhandsbesked eller anmälan ska avgiften reduceras. Avgiften ska reduceras med en femtedel per påbörjad vecka som nämnden överskrider den tidsfrist som gäller för att meddela beslut i ärendet. Det är endast vissa av de avgiftsberättigade handläggningsmomenten som ingår i ett ärende om lov, förhandsbesked eller anmälan som ska reduceras. Det innebär att om handläggningen överskrider med fem veckor blir avgiften noll för de delar av den totala avgiften som får reduceras. Kravet på skyndsamt handläggning gäller dock fortfarande.

Stadsbyggnadsnämnden i Jönköpings kommun ansvarar för bygglovshanteringen i kommunen. Tidigare granskningar, synpunkter från allmänheten samt interna styrdokument indikerar att stadsbyggnadskontoret inte klarar målet, att 90 procent av ansökningarna beslutas inom 10 veckor (fr.o.m. den dag ärendet är komplett). Det är betydelsefullt för förtroendet för myndigheten att de ärenden som påbörjas handläggs inom föreskriven tid, inte minst för en tillväxtkommun som Jönköping är idag. Enligt stadsbyggnadskontoret pågår en upphandling av ett nytt bygglovssystem. Under hösten 2018 har en kravspecifikation tagits fram. Upphandlingen beräknas vara klar till sommaren. Bygglavsavdelningen kommer succesivt gå över till det nya systemet under hösten-vintern 2019-2020.

Revisionsfrågor

- Hur är måluppfyllelse avseende handläggningstid under 2018 och har några åtgärder vidtagits för att korta ned handläggningstider?
- Finns en tillfredställande projekt- och tidsplan avseende införandet av det nya bygglovssystemet?

Granskningsobjekt

Stadsbyggnadsnämnden.

Metod

Intervjuer samt granskning av interna dokument.

Hur är måluppfyllelsen avseende handläggningstid under 2018 och har några åtgärder vidtagits för att korta ned handläggningstider?

Antal beslutade bygglovsärenden i Jönköpings kommun 2015-2018 presenteras nedan.

2015	2016	2017	2018 (prognos)
1299	1510	1 482	1500

% ärenden som handläggs inom 10 veckor visas i tabellen nedan.

2015	2016	2017	2018
85%	86%	85%	80%

Som det framgår av tabellen når stadsbyggnadskontoret inte upp till målet, att 90 % av ärenden handläggs inom föreskriven tid (%).

Enligt stadsbyggnadskontoret är merparten av ärendena enkla ärenden som har kort handläggningstid. Det är de komplicerade ärendena som tar tid. Framförallt ärenden som tas upp i nämnden, vilket är 15-20 % av samtliga ärenden. Av samtliga ärenden överklagas ca 7 %. För dessa ärenden förlängs handläggningstiden automatisk. Det är inget som bygglovsavdelning kan göra något åt, den politiska processen får ta den tid som krävs.

I dagsläget lägger handläggarna mycket tid på att besvara samtal från medborgare som undrar om status på deras ärende.

Det läggs även mycket tid på manuell hantering. Manuell hantering för handläggarna består av ett flertal tidskrävande moment och steg i det nuvarande bygglovssystemet. Bygglov ansöks via blankett och det tar tid för administratörerna att överföra

uppgifterna från blanketter till handläggningssystemet. Att överföra informationen från blanketten och bifogade filer hör till varje ärende in i handläggningssystemet.

För att snabba upp processen har bygglovsavdelning ökat bemanningen, antalet handläggare har ökat från 5 till 6 tjänster, antalet inspektörer har ökat från 4 till 6 tjänster. Även en ny tjänst har inrättats, bygglovskordinator. Bygglovskordinators roll är att avlasta handläggarna bl.a. att svara/hantera enklare ärende som tidigare hanteras av handläggare, samt kvalitetssäkra att korrekta handlingarna lämnas in.

Jönköpings kommun använder i dagsläget ett eget utvecklat bygglovssystem. Det nuvarande systemet uppfyller inte de krav som ställs på ett modernt system. Det har fungerat under drygt 20 års tid, men hanteringen innebär många manuella moment, många uppgifter behöver läggas in på flera ställen och det saknar överblick. Det finns vissa integrationer, men det saknas t.ex. integrationer för nämndshantering och annonsering i Post- och inrikestidningar.

Det nya bygglovssystemet ska frigöra tid för kärnverksamheten och utveckling av arbetssättet för hela bygglovavdelningen, inte bara för handläggarna. Störst tidsbesparing kommer det bli för de arbetsuppgifter administratörerna gör. Den tid som räknas hem kan användas på en mängd olika sätt, bl.a. för att säkerställa att vi använder våra resurser mer kostnadseffektivt och korta våra handläggningstider, att vi kan utöva tillsyn och inte minst öka servicen till medborgarna med bl.a. e-tjänster för ansökan och komplettering samt även möjlighet att lämna grannhörande m.m.

Finns en tillfredställande projekt- och tidsplan avseende införandet av det nya bygglovssystemet?

Syfte, mål och förutsättningar/begränsningar med det nya bygglovssystemet

Syftet med det nya bygglovssystemet är att införa en digital ärendehantering från ansökan till arkivering som förbättrar och effektiviserar processen för alla parter. Förväntat resultat av det nya bygglovssystemet är;

- *Öka service och tillgänglighet samt bättre överblick över var ärenden ligger i processen, t ex via ska medborgare direkt via en e-tjänst kunna ansöka om bygglov och följa statusuppdateringar av deras ärende.*
- *Större möjligheter att integrera bygglovssystem/process med andra system/processer, t ex ekonomisystem, nämndprocessen, Post- och Inrikes Tidningar (PoIT), etc.*
- *Mindre tidsåtgång för manuella arbetsmoment, då färre manuella moment & mindre pappershantering kommer att ske.*
- *Bättre kvalitetssäkring av både handlingar/uppgifter som kommer in i systemet och arbetet under handläggningsprocessen. E-tjänsten kommer att vara uppkopplad med olika typer av register t ex fastighetsregister. Detta ska öka chansen att korrekta handlingar/uppgifter lämnas redan från början. Idag när handlingar/uppgifter lämnas via blankett är det större risk för fel. Vidare kommer risker som kan uppstå i samband med manuell inmatning av uppgifter att minskas. Sökande får omgående besked om att ansökan är mottagen.*
- *Mindre sårbarhet och bättre supportmöjligheter; Nuvarande system har kommunen byggt själv. Det nya systemet kommer ej att ägas av JKPG kommun, detta ger bättre supportmöjligheter.*
- *Bättre arbetsmiljö då många manuella moment som skapar inre stress kommer att försvinna eller reduceras.*

Förutsättningar/begränsningar

Målet med digitalisering av bygglovsprocessen är att:

- 30 % av ansökningarna kommer in via e-tjänsten senast 2020-06-30.
- 70 % av ansökningarna kommer in via e-tjänsten senast 2022-06-30.

Ovanstående mål baseras till stor del på erfarenheter från andra kommuner som redan har e-tjänst för bygglovhantering.

Får att få så många som möjligt att ansöka om bygglov via e-tjänst är det viktigt medborgarna känna till denna möjlighet. En strategi för marknadsföring av e-tjänst kommer att tas fram inom ramen för införandet. Sökanden kan även, om denne använder blankett, ändå anslutas till den digitala hanteringen och komplettera via e-tjänst. Bygglovavdelningen kommer **även fortsättningsvis** att hantera ansökningar via blankett, men arbeta för att successivt öka antalet ansökningar och kompletteringar via e-tjänst.

Bygglovavdelningen planerar även att införa en ”besökstjänst/kundservice” i receptionen där medborgare som har svårt använda e-tjänsten kan få hjälp/stöd på plats av kundservice eller handläggare. Medborgare ska t ex kunna ta med sina ritningar och handlingar i pappersform och få hjälp att lägga in dessa i systemet.

Erfarenhet visar dock att alla inte kommer kunna eller vilja använda e-tjänsten. Stadsbyggnadskontoret kommer därför att stå förberedd att hantera manuella ansökningar på ett så effektivt sätt som möjligt.

Med det nya bygglovssystemet kommer inte hela bygglovsprocessen bli digital. För att nå dit måste t ex alla gällande detaljplaner göras digitala, vilket är ett mycket omfattande och långsiktigt arbete. Detta krävs för att bygglovssystemet hämtar underliggande uppgifter från detaljplanerna digitalt. Idag är det bara nyare planer som är digitala och de gamla kommer att tolkas manuellt. I nuläget finns det 2600 gamla detaljplaner som måste avläsas/tolkas manuellt av någon. De flesta av bygglovsansökningarna omfattas av gamla detaljplaner.

En del av nuvarande system är digitaliserat. Grannvykortet används för att kommunicera ett beviljat bygglovsbeslut eller förhandsbesked till grannar och övriga sakägare. Detta sker genom att en fil överförs till ett externt utskrifts-företag, inte genom en e-tjänst. Dock finns det på vykortet information om hur mottagaren kan begära ut ritningar i det aktuella ärendet. Detta sker via en e-tjänst.

Det nya bygglovssystemet omfattar både ärendehanteringssystem och ett antal moduler för bl.a. olika typer av e-tjänster och funktionaliteter som möjliggör en hög grad av automatisering. Kommunerna har valt olika lösningar beroende på vilket grad av digitalisering de vill nå.

Jönköpings kommuns mål är att bygglovsprocessen på sikt ska bli helt digitaliserad. Förutom det nya bygglovssystemet kommer även e-arkiv och digitala detaljplaner att behövas för att processen ska bli helt digital. Stadskontoret ansvarar för att driva arbetet med e-arkiv och är nu i en uppstartsfas. De handlingar som inkommer i bygglovssystemet ska vara förberedda för e-arkivering. Arbetet med att digitalisera samtliga gällande detaljplaner kommer att ta längre tid.

Inga ärenden kommer att hanteras utanför systemet. Däremot kommer en andel av ärendena att komma in via e-tjänst medan andra kommer via blankett.

Digitaliseringsgraden påverkas också av själva bygglovssystemen. De system som finns ute på marknaden skiljer sig i graden av automatisering, vilka steg som är automatiserade och vilka måste utföras manuellt. Olika leverantör har valt olika lösningar.

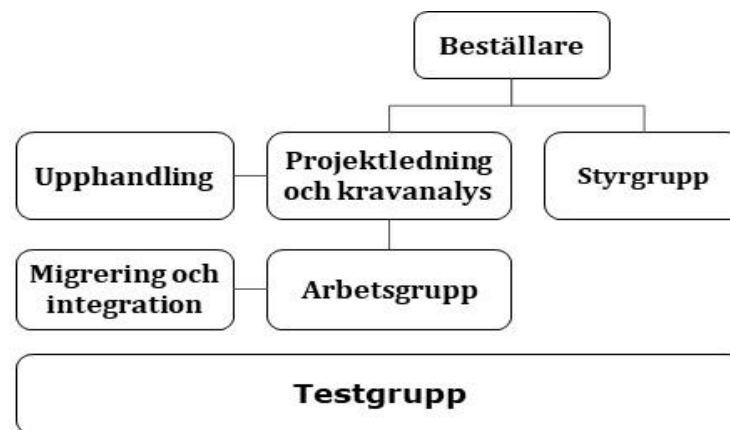
Det nya systemet kommer ej vara helt integrerat med interna och externa remissinstanser. Remissinstanser kommer kunna lämna yttranden digitalt. Inga externa aktörer ska dock kunna ”koppla upp sig” mot bygglovssystemet.

Däremot ska dessa kunna genom e-tjänst koppla upp sig mot grundsystemet för att lägga till/hämta ut handlingar, ritningar, lämna in synpunkter, etc., vilket kommer att gå mycket smidigare än idag.

IT-avdelningen på stadskontoret kommer att stå för driften av det nya bygglovssystemet.

Vem driver denna process?

Nedan presenteras struktur på projektorganisationen;



Beställare av det nya systemet är bygglovschefen. Processen drivs av en projektansvarig på kontoret i samverkan med upphandlings- och IT-avdelningarna. I styrgruppen ingår förutom förvaltningschefen även biträdande stadsbyggnadsdirektör, kartchef och ekonomiansvarig.

Upphandlingsledare driver upphandlingsprocessen med utgångspunkt i kravspecifikationen. Arbetsgrupp arbetar med kravspecifikationen.

Testgrupper testar och utvärderar utvalda bygglovssystem. Gruppen består av personer som på olika sätt kommer att beröras av det nya bygglovssystemet, såsom handläggare, inspektörer, administratörer samt representanter från tekniska kontoret (i sin roll som kund till bygglovshanteringen). I gruppen ingår även representanter från kundcenter. Deltagare i testgruppen har inte varit involverade i kravspecifikationerna.

Projektledaren har haft kontakt med andra kommuner för erfarenhetsutbyte avseende upphandling och införande.

Hur långt har digitalisering av bygglovssystem kommit?

Nedan presenteras projektens milstolpar;

- Senast den 1 april 2019 ska det nya bygglovssystemet upphandlas.
- Senast den 1 sept 2019 ska införandet av nytt bygglovssystem påbörjas.
- Senast den 31 dec 2020 ska det nya bygglovssystemet vara infört i sin helhet.

En övergripande arbetsgång presenteras nedan;

Behovsbeskrivning och beslut mars-april 2018

Behovsbeskrivningen gjord och styrelsegruppen har fattat beslut om projektet.

Leverantörsvisningar maj 2018

Upphandlingsledare bjöd in systemleverantörer som demonstrerade sina system för arbetsgruppen.

Studiebesök två kommuner aug-sept 2018

Två bygglovssystem valdes ut för vidare utvärdering. Arbetsgruppen besökte två kommuner som använder de utvalda systemen och som har bra samarbete med utvalda leverantörer. Utöver dessa två kommuner har arbetsgruppen även Skype-möten med några referenskommuner för att erfarenhetsutbyte avseende t ex upphandlingsprocessen, marknadsföringen av e-tjänsten, andel av ansökningar som kommer in via e-tjänster, etc.

Kravarbete & Remissrunda sept-dec 2018

Arbetsgruppen arbetade med kravspecifikation under sep-dec. En första version av kravspecifikationen skickades ut på remiss till de tre leverantörerna.

Upphandling och utvärdering av anbud jan-april 2019

Två leverantörer har lämnat anbud. Offerter utvärderas/testas i nuläget. Efter utvärdering och beslut av styrgrupp tecknas avtal med den tilldelade leverantören i april 2019.

Införande av systemet i samarbete med leverantörer Höst 2019

Införande av systemet genomförs i samarbete med leverantörer. Under införandet fortsätter diskussioner, samarbete och erfarenhetsutbyte med referenskommuner. Detta kommer att ske succesivt och i olika etapper.

- Kartlägga processer och fastställa hur avdelning ska göra med det nya systemet.
- Skapa rutiner för hur ärenden kommer att hanteras i det nya systemet samt rutiner ärende som kommer att hanteras utanför systemet.
- Migrera data från nuvarande system till det nya systemet.

Driftsättning Januari 2020

Interna utbildningar genomförs tillsammans med leverantör. Ett lämpligt tillvägagångssätt vid införandet kommer att diskuteras tillsammans med leverantören. Arbete med förändring och anpassning av arbetssättet till det nya bygglovssystemet och bygglovprocessen fortsätter. Det blir ett annat arbetssätt när systemet är i full drift.

Det är ej bestämt än om bygglovssystemet kommer att användas först för vissa (enkla) ärenden innan man övergår till fullskalig drift. Detta kommer att påverkas delvis av vilket system som väljs.

En tidsuppskattning av samtliga moment i ärendehanteringsprocessen har tagits fram. Det nya verksamhetsstödet gör att man kan arbeta effektivare i alla delar och att risken för fel blir mindre. Detta kommer, på sikt, att frigöra tid så att vi kan ägna oss mer åt själva bygglovhanteringen och korta våra handläggningstider. Det är svårt att i dagsläget uppskatta hur stora tidsvinster som uppnås och när.

Iakttagelser

- 2018 hade 80 % av ärendena en handläggningstid under 10 veckor, året innan låg siffran på 85 % (målet är 90%). För att förkorta handläggningstiden har bygglovavdelningen sedan 2016 ökat bemanningen med 4 tjänster.
- Projektbeskrivning, projektstruktur, projektarbetsgång och tidsplanering är väl genomtänkt, tydlig och realistisk, en grundlig investeringskalkyl saknas dock. Projektet förlöper enligt tidsplanen.

Rekommendation

- I nuläget behövs ingen vidare granskning av bygglovsprocessen, dock bör måluppfyllelsen (handläggningstider) och införandeplan av det nya bygglovssystemet bevakas och följas upp.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients’ most complex business challenges. To learn more about how Deloitte’s approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on [LinkedIn](#) or [Twitter](#).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the “Deloitte network”) is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.