

§ 28 Svar på revisionens skrivelse 2020-01-21, Stadsbyggnadsnämndens åtgärder med anledning av situationen inom tillsynsverksamheten

Stadsbyggnadsnämndens beslut

Ordförandens yttrande över revisionens skrivelse, 2020-01-21/Stadsbyggnadsnämndens åtgärder med anledning av situationen inom tillsynsverksamheten, godkänns och överlämnas som nämndens eget till Vaxholms stads revisorer.

Ärendebeskrivning

Vaxholms stad revisorer träffade stadsbyggnadsnämndens presidium den 1 oktober 2019. Revisorerna ställde då, bland annat frågor kring situationen inom tillsynsverksamheten.

Med anledning av den redovisade lägesbeskrivningen har revisorerna bedömt det som viktigt att följa utvecklingen och de åtgärder nämnden vidtar i syfte att komma till rätta med problemen inom tillsynsverksamheten.

Revisorerna har i en skrivelse ställt ett antal frågor att besvaras av nämnden senast 2020-02-28. Förvaltningen har begärt och fått anstånd med att besvara revisorernas skrivelse så att ärendet kan tas upp för beslut vid nämndens sammanträden den 29 april.

Ordföranden har tagit fram ett yttrande över revisorernas skrivelse och föreslår nämnden att godkänna och överlämna densamma som nämndens eget yttrande.

Yrkanden

Ordföranden yrkar bifall till förvaltningens beslutsförslag och finner bifall till eget yrkande.

Handlingar

Tjänsteutlåtande 2020-03-23, Svar på revisionens skrivelse 2020-01-21/Stadsbyggnadsnämndens åtgärder med anledning av situationen inom tillsynsverksamheten

Ordförandens yttrande, Åtgärder med anledning av situationen inom tillsynsverksamheten 2020-03-13

Skrivelse från Vaxholms stads revisorer 2020-01-21

Kopia på beslutet till

För åtgärd: Christoffer Amundin, sbf

För kännedom: Susanne Edén, sbf



Stadsbyggnadsnämnden

Åtgärder med anledning av situationen inom tillsynsverksamheten

Referens

Kommunrevisorernas skrivelse 2020-01-21, Stadsbyggnadsnämndens åtgärder med anledning av situationen inom tillsynsverksamheten.

Ärendet

Vaxholms stads revisorer träffade stadsbyggnadsnämndens (fortsättningsvis "nämnden") presidium 2019-10-01 och ställde då bland annat frågor om situationen inom tillsynsverksamheten.

Genomförd lägesredovisning föranledde senare revisorerna att i ovan refererad skrivelse infordra svar senast 2020-02-28 på följande frågor:

1. Vilka beslut har nämnden fattat i syfte att åtgärda problemen inom tillsynsverksamheten?
2. Hur ser nämndens åtgärds- och tidplan ut för att komma till rätta med problemen inom tillsynsverksamheten?
3. Har nämnden rapporterat till kommunstyrelsen eller fullmäktige om problemen inom tillsynsverksamheten?

Revisorernas frågor besvaras i det följande. Ytterligare information om hur nämnden styr och inriktar tillsynsverksamheten torde härtill framgå av nämndprotokollen, och då inte minst av den handlingsplan som fastställdes vid nämndens beslutsmöte 2020-02-19, samt gällande tillsynsplan.

Allmänt

Det är ostridigt att nämnden har att hantera en ofördelaktig ärendebalans inom tillsynsområdet, härvidlag råder full konsensus mellan kommunrevision, nämnd och förvaltning. Dock kan ifrågasättas om alla tre aktörer har samma lägesuppfattning, och om denna frambringats på ett för problemformuleringen relevant sätt.

Nämnden menar att tillsynsverksamhet inom PBL-området är komplicerad och resurskrävande – vare sig man mäter i termer av kompetenskrav, persontimmar eller kostnader – samtidigt som ledtiderna ofta är långa på grund av den långtgående rätt att kostnadsfritt överklaga som svensk lag medger. Det är därför relativt vanligt förekommande att ärenden blir kvarliggande i oavslutat skick i nämndens ärendehanteringssystem i många år, trots att nämnden saknar möjlighet att slutbereda dem under den tid de hanteras av högre rättsinstans. Nämnden hävdar därför att det inte enbart går att ansätta ett ekonomiskt-kameralt synsätt (ingående balans → verksamhet → årets resultat

→ utgående balans) vid denna sorts analys och revision, då andra faktorer som väsentligen riskerar påverka revisionsresultatet får för liten tyngd. Enär praxis eller vägledning saknas för vilken beräkningsgrund som ska gälla, inställer då sig frågan huruvida nämnden ska redovisa dem som "pågående" – vilket hittills varit fallet vid nämndens lägesredovisning för revisorerna – eller särredovisa dem parallellt med ärendebalansen. I sistnämnda fall torde den redovisade ärendebalansen ha varit lägre.

En annan relativt vanligt förekommande påverkansfaktor är vad som på lekmannaspråk skulle kunna benämnas "återuppväckta" ärenden, alltså tillsynsärenden som avslutats och lagts till handlingarna men som av någon anledning återigen blivit föremål för tillsynsåtgärder. Ett exempel härpå är ett ärende på Rindö från 2004 som "återuppväcktes" i T1 / 2018 och resulterade i ett föreläggande med vite. Fastighetsägaren överklagade till länsstyrelsen som i T1 / 2019 beslutade avslå yrkandet. Även detta beslut överklagades av fastighetsägaren, denna gång till mark- och miljödomstolen som i skrivande stund ännu inte har tagit upp ärendet till behandling. Ärendet har således pågått i 16 år och påverkar ånyo nämndens ärendebalans trots att det är helt utom nämndens kontroll. Under slutet av 2019 var ca 20% av ärendebalansen av denna karaktär, ärenden som överklagats, ärenden som har vunnit laga kraft och är under rättelsefas enligt lagakraftvunna beslut, eller beslut som ligger för avslut och arkivering, m.m.

Vidare påverkas tillsynsverksamheten av de specifika förutsättningar som råder i kommunen och som bland annat påverkar förvaltningens arbetsbelastning, antalet tillsynsärenden och komplexiteten i beredningen. Exempel på detta är den stora andelen fastigheter för sommarboende samt stora arealer som omfattas av strandskydd och / eller riksintressen för kulturmiljövård respektive rörligt friluftsliv.

Viktiga påverkansfaktorer i övrigt som under 2019 bidragit till den uppkomna situationen har varit tillgång till handläggare, personalörklighet och långtidssjukskrivning. Värt notera i sammanhanget är också att mittalliansen CLS haft att försöka styra, bland annat, denna nämnds arbete baserat på den tidigare borgerliga alliansens prioriteringar och budget. Detta, tillsammans med ett antal månaders frånvaro av enhetschef vid bygglovs- och GIS-enheten, ett fluktuerande personalläge över året och ytterst begränsade möjligheter att internt omfördela personalresurser, har ytterligare bidragit till den uppkomna situationen.

I och med ingången av 2020 ser nämnden att förvaltningen fokuserar på frågan och utifrån de resurser innevarande budget medger gör det som är möjligt för att bemästra situationen. Det finns därmed anledning förutse att den uppfattade trenden kan hejdas.

Uppföljning och styrning

Nämnden menar att det sedan länge finns ett fullt fungerande system för uppföljning och styrning av tillsynsverksamheten men ifrågasätter inte att progressionen i nämndarbetet skulle kunna tydliggöras, till exempel i form av fler protokollförda nämndbeslut.

Under 2019 har nämndpresidiet regelbundet erhållit information om läget i tillsynsverksamheten i samband med beredningar inför kommande beslutsmöten. Presidiet har då, beroende på ärendenas natur, beslutat huruvida de ska redovisas för nämnden som endera en separat agendapunkt, eller under någon av de stående agendapunkterna "Förelägganden, uppföljning" respektive "Förvaltningen informerar". I sistnämnda fall har praxis för denna agendapunkt resulterat i att nämndens diskussion och ställningstaganden inte har protokollförts, vilket möjligen kan hävdas begränsa spårbarheten i nämndarbetet.

Under T3 / 2019 valde nämnden att intensifiera uppföljningen av aktuella sakförhållanden för att få bättre underlag för framåtsyftande och konstruktiva beslut om tillsynsverksamhetens bedrivande under 2020 och framåt. Under decembermötet tog nämnden del av en omfattande lägesredovisning, vilken resulterade i att förvaltningen under januarimötet 2020 gavs i uppdrag att ta fram en handlingsplan för tillsyn som bland annat omfattar en genomgripande genomlysning av aktuell beredningskapacitet och en uppdatering av gällande tillsynsplan. Förvaltningens förslag till handlingsplan återredovisades vid beslutsmötet 2020-02-19 och fastställdes då att ligga till grund för åtgärder under innevarande och kommande verksamhetsår (se vidare tjänsteutlåtande 2020-02-06, SBN.2020.64, Handlingsplan för tillsyn).

Sammantaget menar nämnden att den därmed inte bara systematiskt och kontinuerligt följer upp utvecklingen av läget inom området, utan också med till buds stående medel agerar proaktivt och kraftfullt för att i görligaste mån bibehålla en effektiv tillsynshantering över tid.

Åtgärds- och tidsplaner

Utöver tidigare fastställd tillsynsplan har nämnden beslutat att en handlingsplan för tillsyn ska tas fram. Det faller sig då naturligt att åtgärdsförslag och tider framgår av en sådan plan. Inte heller här kan dock planen beskrivas i lika precisa termer som till exempel i en investerings- eller projektplan, som tidigare redovisats är tillsynsverksamheten för komplex och innehåller för många oförutsägbara parametrar för att detta ska vara meningsfullt, och inte bara bli en skrivbordsprodukt. Istället har nämnden valt att indela nu fastställd handlingsplan i intervallen kort, medel- och lång sikt vilket underförstått skulle kunna utläsas såsom innevarande verksamhetsår, kommande budgetår och åren därefter, även om tidsintervallen av naturnödvändighet inte är helt knivskarpt definierade.

På kort sikt är frihetsgraderna begränsade vad avser korrigerande åtgärder för tillsynsområdet, dels då det saknas ekonomiska resurser i fastställd budget som kan omfördelas och dels då det inte går att omfördela personal från andra PBL-relaterade verksamheter med mindre än att dessa riskerar att sluta fungera. Möjliga åtgärder på kort sikt begränsas därmed till genomförande av en genomgripande nulägesanalys som grund för beslut om åtgärder på längre sikt, en översyn av gällande tillsynsplan, samt en tillfällig förstärkning av externa konsulter med tillsynskompetens. Vid februarimötet 2020 beslutade nämnden också att dessa åtgärder ska genomföras skyndsamt.

Beslut om konkreta åtgärder på medel- och lång sikt kan fattas först när ovannämnda analys och översyn har slutredovisats. Avsikten är dock dessa arbeten kontinuerligt under 2020 ska delredovisas för nämnden så att den ges möjlighet att addera ett politisk-strategiskt perspektiv och, då så anses erforderligt, kunna justera givna direktiv för förvaltningens beredning.

Lägesrapportering och kommunikation

Nämnden konstaterar att såväl kommunallagen som kommunens reglemente ställer krav på såväl ansvarig nämnd som kommunstyrelsen att följa upp verksamheten och rapportera "uppåt" om något inom tilldelat verksamhetsområde inte fungerar. I kommunstyrelsens uppdrag att leda och samordna övriga nämnder ingår därmed bland annat att ha uppsikt över nämndernas verksamhet, och att begära in de yttranden eller upplysningar som behövs för att den ska kunna fullgöra sin



uppgift. På samma sätt åligger det nämnden att kontinuerligt följa upp sin verksamhet och tillse att den bedrivs på ett tillfredsställande sätt.¹

Krav på formerna för nämndens rapportering är inte lika tydligt uttalade i regelverken. Nämnden har valt att muntlig kommunicera läget inom tillsynsverksamheten i samband med CLS-styrets regelbundna lednings- och presidie möten. Fördelen med denna metod anser nämnden vara att såväl ordföranden i kommunstyrelsen som andra ledande kommunalpolitiker fått och får kontinuerliga uppdateringar av läget och möjlighet att diskutera eventuella behov av åtgärder. Genom detta förfarande kan också ledtiderna reduceras för kommunstyrelsens eventuella infordrande av kompletterande yttranden eller lägesredovisningar. Någon sådan framställan har under 2019 – 2020 dock aldrig kommit nämnden till del, vare sig från kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.

Nämnden har inte heller funnit anledning att beordra någon form av "krisåtgärder", väl medveten om att styrning, uppföljning och rapportering hela tiden fungerat på avsett sätt, samt att uppkommen ärendebalans huvudsakligen är föranledd av påverkansfaktorer som inte enkelt kan förutsägas och bara långsiktigt påverkas genom framtagande av handlingsplaner och en strategi som för arbetet framåt – ett arbete som redan är påbörjat.

Jan Reuter Dahl
Ordförande, Stadsbyggnadsnämnden i Vaxholm

¹ Kommunallag (2017:725), 6 kap. §§ 1, 6, 12
Reglemente med gemensamma bestämmelser för nämnder i Vaxholms stad, Dnr KS 2019/15.003, § 4