

Motion

Kommunfullmäktige 2021-03-01
Vellinge Kommun



Kris i tillsynsverksamheten 2021

Miljö- och byggnadsnämnden hanterar dels tillstånd, dels tillsyn. Tillståndsgivning såsom bygglov och marklov är avgiftsfinansierade. Eftersom antalet ansökningar om tillstånd är relativt stabilt över åren och att de sökande betalar sina kostnader finns det förutsättningar för en långsiktig bemanning inom förvaltningen.

Tillsyn är en annan typ av verksamhet. Under Miljö- och byggnadsnämnden ("MBN") genomförs tillsyn enligt flera lagar och förordningar. Enligt Plan- och bygglagen utövas tillsyn bland annat inom områdena *olovligt byggande* och *lekplatser*. Enligt Boverkets författningssamling utövas tillsyn för *hissar*. Enligt Miljöbalken utövas tillsyn bland annat inom området *miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*. Finansiering av tillsynsverksamheten är inte stabil. Framförallt beror detta på den regel om *servicegaranti för lovärenden* som infördes för några år sedan. Den innebär att kommunen åtar sig att expediera ett bygglov inom en viss tid. Tar det längre tid reduceras bygglovsavgiften. Effekten blir att förvaltningen tvingas lägga fullt fokus på lovärenden för att inte finansieringen av hela verksamheten ska reduceras. Hanteringen av tillsyn blir det resårband som hela tiden används för att se till att kapaciteten för bygglovsärenden blir tillräcklig. Kombinationen av underfinansiering av hela verksamheten och servicegarantin för lovärenden leder till kris för tillsynsverksamheten.

Det är ett myndighetsansvar enligt lag att utföra tillsyn. **Vellinge kommun uppfyller sedan flera år inte grundläggande krav på tillsynsverksamhet**, framförallt inom bygglovsverksamheten. Kön på ej behandlade tillsynsärenden ökar stadigt. 2019 omfattade kön 340 öppna ärenden. **2020 hade kön ökat till 382 öppna ärenden**. Flera ärenden har väntat i kö i flera år. Situationen är känd men nämnden har inte tilldelats budget för att kunna hantera behovet.

Liberalerna har löpande under flera år agerat i MBN för att påtala krisen. I budgetförslaget för MBN 2020 föreslog förvaltningen en ökad finansiering. En enig nämnd tillstyrkte. När ärendet därefter behandlades i kommunstyrelsen hade tyvärr moderaterna ändrat åsikt och medelsökningen ströks. Man valde aktivt att inte möjliggöra för nämnden att utföra sitt uppdrag trots att det var väl känt att kön var oacceptabelt lång sedan flera år. I kommunfullmäktige ställdes under hösten 2020 frågan av Liberalerna till Moderaterna - varför? Svaret var kortfattat och var i princip kopplat till behovet att begränsa kostnader utan någon särskild reflektion över konsekvenserna för medborgarna, företag och kommunens ansvar att bedriva sin verksamhet enligt lag.

Det är sannolikt så att kommunen bryter både mot Plan- och bygglagen och Förvaltningslagen genom sin försummade tillsynshantering. Det är oansvarigt att låta ärenden ligga år efter år utan åtgärd. Personer och företag som bryter mot lagar och regler får inte ta konsekvenserna för det. Grannar som är osams ett gemensamt ärende får inte stöd i

problemlösning. Medborgare och företag behandlas inte lika inför lag eftersom kön tenderar att sorteras så att komplicerade ärenden köar längre tid.

Så ska vi inte ha det i Vellinge kommun! Så får det inte lov att vara enligt svensk lag! Detta är uselt hanterat!

Liberalerna yrkar

- att det omgående 2021 skapas en kapacitetsökning för kvalificerad tillsyn inom MBN:s ansvarsområde med särskilt fokus på bygglovsverksamheten
- att den utökade kapaciteten ska leda till att prognosticerat antal nya tillsynsärenden 2021 samt en avsevärd del av de köande ärendena hanteras under 2021
- att beslut om kapacitetsökning 2021 även används som utgångspunkt för budget 2022 så att en långsiktig kapacitet upprätthålls och möjlighet till rekrytering av kvalificerad personal möjliggörs.
- att kommunstyrelsen ges i uppdrag att använda medel till förfogande för att omgående kunna hantera ovanstående under 2021

Per Edeheim
Måns Weimarck

Måns Weimarck

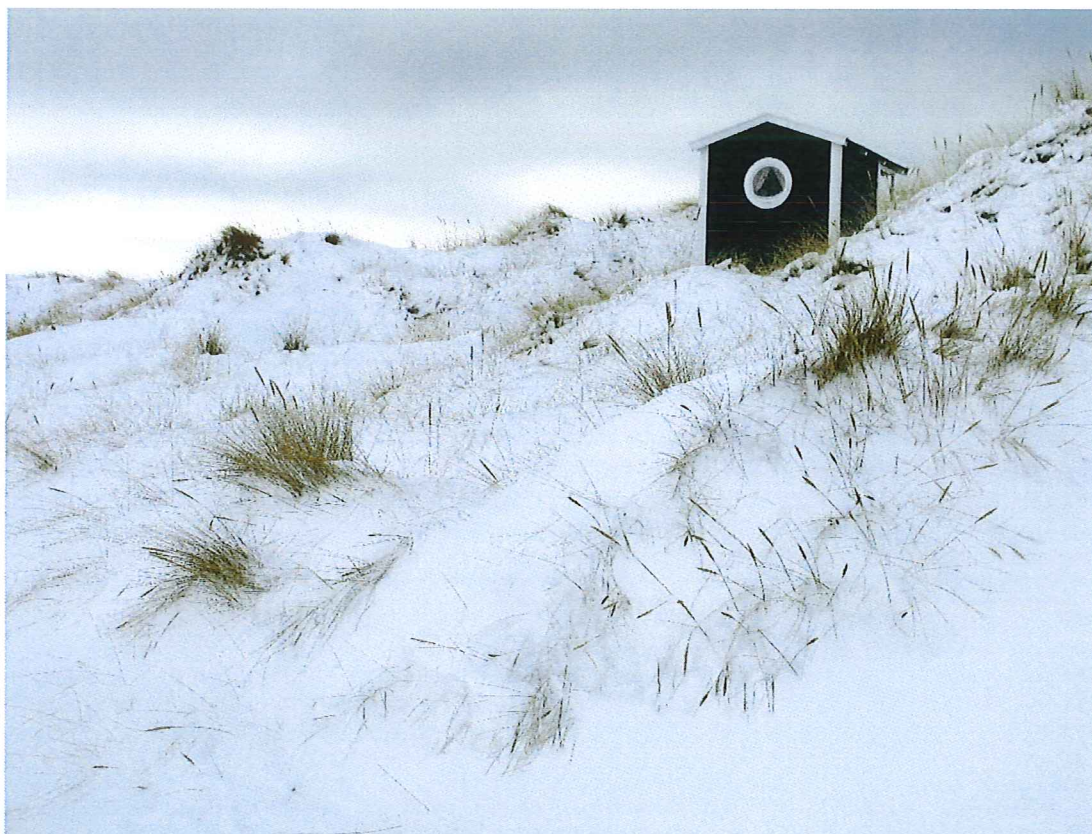
Måns Weimarck

Bilaga:

Tillsynsplan 2021 för Miljö- och byggnadsnämndens tillsyn enligt PBL (Dnr: 2021/209)

Tillsynsplan 2021

för Miljö- och byggnadsnämndens tillsyn enligt PBL



Föredragen i Miljö- och byggnadsnämnden 2021-02-25

Förord

Upprättandet och antagandet av en tillsynsplan för år 2021 kommer att redogöra för verksamheten och kommunens fortsatta resursbehov för tillsyn under de kommande åren, med främsta fokus på 2021. Målsättningen är fortsatt att Vellinge kommuns tillsynsplan ska bli ett levande styrdokument som tillsammans med verksamhetsplanen skapar en organisatorisk tydlighet och en fortsatt inblick i verksamhetens arbete med tillsyn.

Ärendeinflödet av tillsynsärenden per år har varierat mellan 110-180 de senaste 5 åren vilket i snitt motsvarar ca **140** ärenden per år. Under 2020 har något mindre nya tillsynsärenden registrerats, 108 nya ärenden. Men någon större förändring vad gäller inflödet av tillsyn förväntas inte under de kommande åren. Antalet öppna per sista december 2020 var **382** stycken. Motsvarande siffra för 2019 var **340** öppna ärenden.

Målet för 2020 har varit att göra översyn av samtliga tillsynsärenden med syfte att avsluta de ärenden som inte är aktuella att utöva tillsyn på längre, och få en allmän överblick över våra ärenden och ärendeslag. Vår strävan har också varit att fortsätta arbeta kvalitativt och förbättra vår handläggning av tillsynsärenden, genom att systematiskt arbeta med våra ärenden samtidigt som vi utvecklar och förbättrar vårt arbetssätt. De satsningarna på tillsynsområdet som gjordes under 2018–2019 avtogs under första kvartalet 2020 dels pga de övergripande effektiviseringsåtgärderna som påverkade enhetens bemanning negativt och dels det ökade bygglovsinflödet som var konstant 20-30 % högre än åren innan sedan pandemins utbrott i tidigt i vår. Vid årsskiftet 2020-2021 har nya satsningar i projektform planerats för att fortsätta med de mål som enheten tagit fram åren innan.

Vellinge kommuns tillsynsplan är ett strategiskt dokument som redovisar och prioriterar det samlade behovet för tillsyn i kommunen, utifrån plan- och bygglagens område, den politiskt styrda agendan samt resurstillgången. Den omprioriteras på årsbasis utifrån givna resurser och tydliggör vilka områden som ska prioriteras samt omfattningen av tillsynen som ska bedrivas. Det leder till en ökad tydlighet inom kommunen och sänder även en signal till medborgare om sammanhanget mellan nämnd och förvaltning.

Enheten har som ambition att slutföra tillsynsplanen varje år och redovisa den för nämnden under årets första kvartal. Tillsynsplanen är en avsiktsförklaring som kan komma att justeras av bygglovenheten under året beroende på om något oplanerat inträffar. Större förändringar i planen kan komma att redovisas för nämnden vid delårsuppföljning.

Innehåll

Förord	2
Inledning.....	4
Miljö- och byggnadsnämndens roll och ansvar i tillsynsarbetet	4
Tillsynsområden	5
Olovlig rivning	5
Olovliga markåtgärder samt trädfallning	5
Ovårdad tomt.....	5
Bristande underhåll av byggnadsverk	5
Hissar, portar och andra motordrivna anordningar.....	5
Enkelt avhjälpna hinder.....	5
Obligatorisk ventilationskontroll - ”OVK”	5
Lekplatser	6
Olovligt byggande.....	6
Resurser för att bedriva tillsyn enligt PBL för 2020	6
Tillgängliga resurser	7
Konsekvenser	8
Mål och prioriteringar för 2021	8
Uppföljning	8
Uppföljning av tillsynsarbetet från 2020.....	9

Inledning

Inledningsvis beskrivs Miljö- och byggnadsnämndens ansvar för tillsynsarbetet och de olika områden som omfattas av kommunens tillsynsarbete. Vidare beskrivs behovet av tillsynsplan och resurser för att hantera tillsyn inom kommunen. Avslutningsvis sammanställs mål och prioriteringarna för 2021.

Miljö- och byggnadsnämndens roll och ansvar i tillsynsarbetet

Tillsyn innebär en granskning i efterhand i syfte att pröva om bindande regler eller föreskrifter, domar och beslut, som har meddelats med stöd av dessa regler har följts. Efterlevs inte bestämmelserna har Miljö- och byggnadsnämnden en skyldighet att ingripa eller besluta om påföljd för att åstadkomma en åtgärd eller rättelse.

Miljö- och byggnadsnämnden prövar ärenden enligt plan- och bygglagen (PBL). Miljö- och byggnadsnämnden utövar också tillsyn och ska verka för att byggherren fullgör sina skyldigheter enligt plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen (PBF) och tillhörande föreskrifter.

Miljö- och byggnadsnämnden är skyldig att utöva tillsyn enligt 11 kap. PBL och 8 kap. PBF. Miljö- och byggnadsnämnden har därmed också ansvar för att tillräckliga resurser avsätts för tillsynsarbetet. Enligt 8 kap. 8 § PBF ska en tillsynsmyndighet regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsarbetet. Det innebär att nämnden kontrollerar att bestämmelserna i 8 kap. 1–18, 24–26 §§, 9 kap. och 10 kap. PBL, i plan- och byggförordningen och i anslutande föreskrifter följs i övrigt.

Miljö- och byggnadsnämnden och dess förvaltning omfattas även av förvaltningslagens krav. Enligt förvaltningslagen ska en myndighet, inom sitt ansvarsområde, lämna råd, upplysningar, vägledning, vara tillgänglig för allmänheten, samarbeta med andra myndigheter och handlägga ärenden snabbt, effektivt och rättssäkert. Detta ställer omfattande krav på bygglovenheten i form av administration och rutiner och med den nya förvaltningslagen som började gälla den 1 juli 2018 har kraven ökat ytterligare.

Grundläggande förutsättningar för en effektiv tillsyn är:

- Insikt och förståelse om Miljö- och byggnadsnämndens juridiska och etiska ansvar för tillsyn och möjliga konsekvenser vid underlåtenhet.
- Tydliga mål med ansvar, delegation och uppföljning.
- Tydlig befogenhet att fatta beslut vad gäller avslut, avskrivning och avvisande av ärenden enligt Kommunallagen.
- Samarbete, resurser och kompetens, med tekniskt och juridiskt stöd.
- Samgranskningsmöte vid behov, med andra kollegor eller mellan enheter (som miljö, tekniska) för att uppnå samstämmighet om tolkning och tillämpning av Plan- och bygglagen (PBL).
- Effektiva rutiner och arbetssätt. Kortfattade rutinbeskrivningar, mallar och checklistor till stöd för administratör, inspektör och handläggare.

Tillsynsområden

Inom Miljö- och byggnadsnämnden tillsynsansvar finns följande tillsynsområden:

Olovlig rivning

För att riva/flytta en hel eller en del av en byggnad inom detaljplanelagt område krävs rivningslov. River man en byggnad utan att ha anmält detta till kommunen och fått startbesked gör man sig skyldig till olovlig rivning då rivningsarbeten inte får påbörjas förrän de är anmälda till kommunen.

Olovliga markåtgärder samt trädfällning

Det krävs marklov för schaktning eller fyllning om man avsevärt ändrar höjdläget inom en tomt om det sker inom detaljplanelagt område. (9 kap. 11§ PBL). I detaljplan kan kommunen också fastställa att marklov ska sökas för trädfällning och skogsplantering vilket är aktuellt för Vellinge kommun.

Kommentar: Tillsynsbehovet bedöms vara stort med anledning av den uttalade och beslutade bevarandeintentionen rörande grönskan i form av träd i kommunen. Långsam handläggning av dessa ärenden försvårar möjligheterna att utfärda sanktionsavgifter.

Ovårdad tomt

Enligt 8 kap. 9 § PBL är fastighetsägaren skyldig att hålla tomten i vårdat skick, oavsett om den har tagits i anspråk för bebyggelse eller inte. Tomten ska skötas så att betydande olägenhet för omgivningen och trafiken inte uppkommer och så att risken för olycksfall begränsas.

Bristande underhåll av byggnadsverk

Enligt 8 kap. 14 § PBL ska en byggnad hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och dess tekniska egenskaper i huvudsak bevaras. Underhållet ska anpassas till omgivningens karaktär och byggnadsverkets värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt.

Hissar, portar och andra motordrivna anordningar

Miljö- och byggnadsnämnden har tillsyn över hissar och vissa andra motordrivna anordningar enligt Boverkets författningssamling BFS 2011:12 – H 12. För hissar gäller att en årlig besiktning görs och att hissen efter genomförd och godkänd besiktning förses med ett besiktningsbevis.

Enkelt avhjälpna hinder

Enligt 8 kap. 2 § andra stycket och 8 kap. 12 § andra stycket PBL, ska enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet och användbarhet avhjälpas i befintliga publika lokaler och på allmänna platser.

Obligatorisk ventilationskontroll - "OVK"

Tillsyn och handläggning sker enligt PBL och PBF. Boverket har utarbetat en föreskrift (BFS 2011:16) och allmänna råd om funktionskontroll av ventilationssystem och certifiering av sakkunniga funktionskontrollanter.

Kommentar: Behovet av förändringar i OVK-tillsynen bedöms vara nödvändiga. Arbetet med att ta fram rutiner och riktlinjer för OVK (bevakning) fortsätter under 2021.

Lekplatser

I kommunen finns idag ett antal lekplatser som på kommunens mark i Vellinge. Dessutom har ett antal privata aktörer som t.ex. bostadsrättsföreningar ytterligare lekplatser. Miljö- och byggnadsnämnden är tillsynsmyndighet för säkerhet och tillgänglighet på lekplatser i kommunen, med stöd av plan- och bygglagen.

Kommentar: Rutiner och tydligt ansvar för tillsynen av lekplatser på kvartermark saknas. Det finns ett fortsatt behov av översyn av processen och rutinerna för tillsynen.

Olovligt byggande

För att uppföra en byggnad eller anläggning krävs bygglov och startbesked. Till olovligt byggande hör alla åtgärder som utförs utan nödvändiga tillstånd. Det kan också vara att man frångår det bygglov man fått för byggnationen eller genomför en åtgärd helt utan lov eller startbesked.

Kommentar: Detta ärendeslag dominerar tillsynsärendena inom Vellinge kommun och är mest tidskrävande eftersom de normalt kräver flertal platsbesök och korrespondens med alla berörda parter.

Resurser för att bedriva tillsyn enligt PBL för 2021

I Vellinge kommun bedrivs s.k. *passiv tillsyn*, vilket innebär att man behandlar och agerar på inkomna anmälningar. Detta medför att arbetet är händelsestyrt och utgår ifrån allmänhetens inkomna klagomål, efter inspektion eller i samband med att en ansökan inkommer. Miljö- och byggnadsnämnden arbetar inte med *uppsökande tillsyn*.

Förvaltningslagen ställer krav på hanteringen av tillsynsarbetet. Ambitionen är att denna tillsynsplan ska vara ett användbart verktyg i vårt framtida tillsynsarbete. Bygglovsenhetens tillsynsarbete styrs av mål i bygglovsenhetens verksamhetsplan. Hur man klarar att uppnå målen beror på hur arbetet prioriteras och vilka resurser som avsätts.

Under en period av år har inte bygglovsenheten haft möjlighet att handlägga alla tillsynsärenden som inkommit, vilket resulterat i att en stor mängd äldre tillsynsärenden väntar på handläggning. Dessa ärenden bedöms i genomsnitt ha samma svårighetsgrad och tidsåtgång som för tillsynsområdet i övrigt.

Tillsynsärenden kan grovt delas upp i tre olika kategorier baserat på komplexitet och tidsåtgång:

- **Enkel** – Enkelt avskrivna eller avslutade ärenden eller ärende där rättelse sker direkt.
- **Medel** – Normala ärenden med viss återkommande kommunikation eller krav på utredning.
- **Svår** – Nämndärenden, återkommande ärenden med multipla inspektioner eller beslut, svåra tekniska eller juridiska ärenden.

Tillsynsärende (Ärendetyper)	Tim/ärende
Olovligt byggande	10
Eftersatt underhåll	10
Ovårdad tomt	10
Obligatorisk ventilationskontroll, OVK	0,3
Enkelt avhjälpna hinder	2
Hissar för personbruk	1,5
Övriga klagomål	0,5
Följa upp påbörjande och färdigställande av byggnader (2 och 5 år)	1

Länsstyrelsens *Exempel på tillsynsplan*¹ med bedömning av tidsåtgång per tillsynsärende

Vi bedömer att lekplatser skulle ha ungefär samma tidsåtgång som OVK. Därutöver krävs ett register för samtliga lekplatser i kommunen vilket i nuläget saknas.

Det vanligast förekommande tillsynsärendet finns inom kategorin *olovligt byggande*. Detta medför en beräknad arbetstid på 10 timmar per ärende. Det medför att upp emot **1400** timmar kan behöva avsättas för att hantera de tillsynsärenden som inkommer under ett år. I denna beräkning ingår inte arbetet med sedan tidigare öppna ärenden som uppgår till ca 382 st / 3820 timmar.

Kommentar: Det framgår inte av länsstyrelsens uträkning vilken erfarenhet och kunskapsnivå som föranleder en beräknad tidsåtgång om 10 timmar per ärende som schablon.

Tillgängliga resurser

Under de senaste åren har tillsynsbehovet i Vellinge kommun byggts upp över tid utan att resurstillsättningen har hängt med i utvecklingen. Detta har gjort att alla inkommande tillsynsärenden inte har handlagts pga. resursbrist. Möjligheten att arbeta med förebyggande projekt har varit begränsad.

Under hösten 2017 rekryterades en tillsynsjurist för att möta behovet av resursförstärkning, denna jurist avslutade sin anställning under sommaren 2019. Någon rekrytering för att ersätta denna tjänst kommer inte att ske under en överskådlig tid. Tillsynsärendena har istället fördelats till medarbetarna och hanteringen av dessa varit mycket begränsad pga. det höga bygglovstrycket under 2020. Konsulthjälp har inhämtats också i några fall och extra resurser i projektform planerades inför årsskiftet.

¹ Länsstyrelsen, *Exempel på tillsynsplan - Ett samarbetsprojekt mellan Jönköping, Sävsjö, Vetlanda och Värnamo kommuner*, www.lansstyrelsen.se/download/18.276e13411636c95dd93907f/1527053226738/Exempel%20p%C3%A5%20tillsynsplan.pdf, besökt 2019-02-20, s. 12

Hantering av tillsynsärenden, både nyinkomna och äldre ärenden, har fördelats på befintliga handläggare och inspektörer. Flertalet av dessa personer saknar större erfarenhet av att arbeta med tillsynsärenden och har hanterats i mån av tid. Ambitionen för 2020 och 2021 har varit att skapa en tillsynsgrupp och implementera ett nytt arbetssätt vilket innebär att tillsynsärenden ska hanteras genom samgranskning, på samma sätt som bygglovsärenden.

Konsekvenser

Konsekvensen av att inte kunna genomföra den tillsyn det finns behov av kan vara att rättssäkerheten kan bli lidande, då alla ärenden inte hanteras på samma sätt eller överhuvudtaget. När det blir allmänt känt att tillsynsärendena inte handläggs inom rimlig tid kan det innebära att fler väljer att bygga utan att söka lov och myndigheten riskerar JO-anmälan.

Mål och prioriteringar för 2021

Ambitionen är att under innevarande år uppnå balans över inflödet, dvs hantera den mängd ärenden som kommer in under året, samt arbeta med genomgång av innevarande tillsynsskuld för att skapa en prioriteringslista för hantering av äldre tillsynsärenden. Ytterligare resurser kommer att behövas i det fall inflödet av tillsyn följer trenden från tidigare år. Därför är målet att särskilt prioritera ärenden och områden där tillsynen ger mest effekt och där påverkan på omgivningen är som störst.

Ett förslag till prioritering har tagits fram. Målet för bygglovsenhetens tillsynsarbete är uppdelat i två delar:

Prioritering	Beskrivning	Mål och prioritering
1	Ny inkomna ärenden	Påbörja hantering av alla ärenden registrerade under innevarande år
2	Ärenden inkomna innan 2021	Handlägga ärenden enligt följande prioritering: 1. Ärenden där det finns risker för hälsa och säkerhet 2. Ärenden där utredningen är påbörjad i samband med t.ex. lovansökan, tillsynsgranskning eller andra händelser 3. Ärenden där höga värden i omgivningen kan påverkas, t.ex. kulturmiljö 4. Ärenden som riskerar preskriberas 5. I övrigt gäller det datum när ärendet inkom med äldsta ärende först

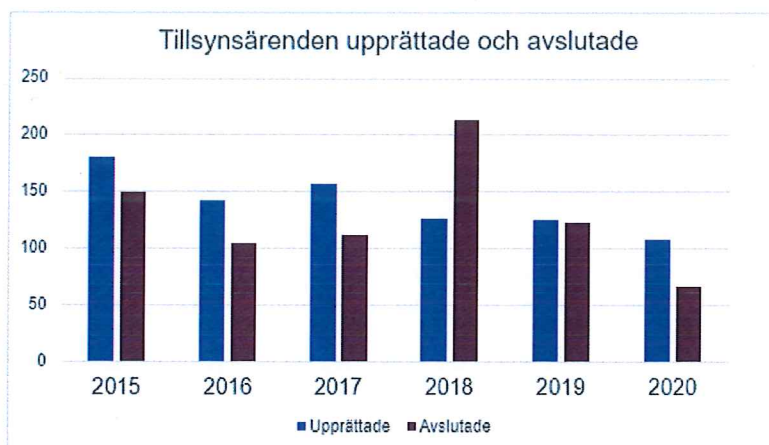
Uppföljning

Bygglovsenheten har som ambition att slutföra nästkommande års tillsynsplan varje år och redovisa den för nämnden under årets första kvartal. Tillsynsplanen är en avsiktsförklaring som kan komma att justeras av bygglovsenheten under året beroende på om något oplanerat inträffar.

Uppföljning av tillsyn 2020

Nedan finns en sammanställning av inkomna och avslutade ärenden under åren samt antal öppna tillsynsärenden som är under behandling och/eller i väntan för det. Differens mellan upprättade och avslutade ärenden medför en tillsynsskuld som tas med sig till nästkommande år.

År	Upprättade	Avslutade	Diff.	Totalt aktiva
2020	108	66	42	382
2019	125	123	2	357
2018	126	213	-87	355
2017	156	112	44	442
2016	142	104	38	398
2015	179	149	31	360



PLAN- OCH BYGGENHETEN

Mentor Demjaha
Plan- och bygglovchef

Paul Ekblad Eriksson
Bygglovhandläggare/tillsynsansordnare

Bob Ericsson
Byggnadsinspektör