

Åtgärdsplan tillsyn enligt plan- och bygglagen

Bakgrund

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden, nämnden, beslutade den 4 december 2024, § 242, att anta "Tillsynsplan 2025 enligt plan- och bygglagen". I samband med beslutet gav nämnden klimat- och miljödirektören i uppdrag att ta fram ett förslag på åtgärdsplan för hantering av den ökade mängden inkommande tillsynsärenden. Åtgärdsplanen samt förslag till finansiering ska presenteras senast i samband med tertialbokslut 1.

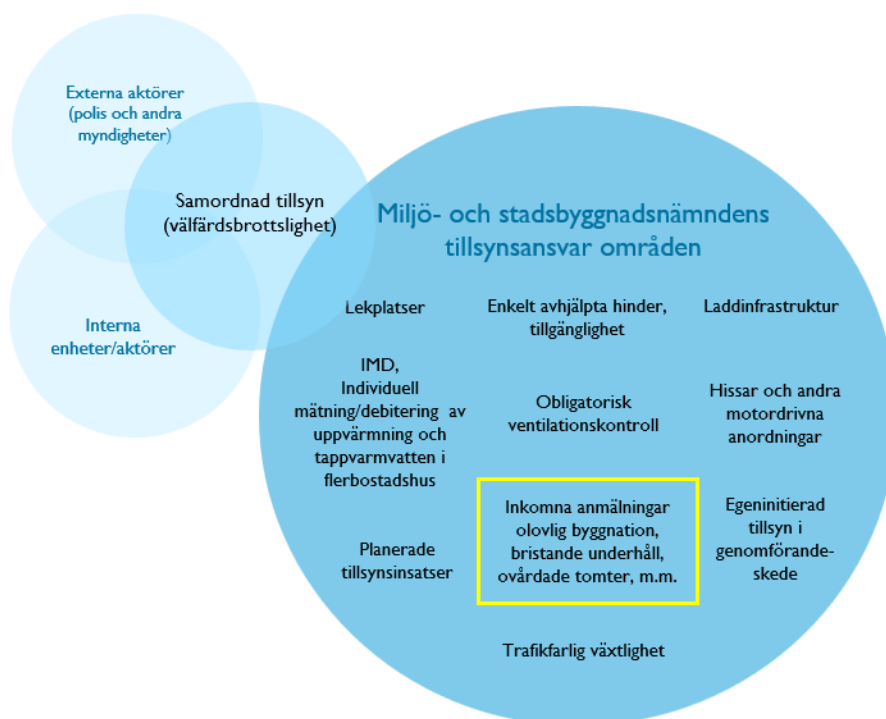
Inledning och syfte

Tillsynsplanen är utgångspunkten för kommunens tillsynsarbete enligt plan- och bygglagen. En del i nämndens ansvarsområde är skyldigheten att utreda inkomna tillsynsanmälningar. Mängden ärenden är en mätbar faktor för att se huruvida vi i denna del uppfyller tillsynsansvaret. En ärendelista med ett stort antal ofördelade ärenden (ärendeskuld) uppfyller inte förvaltningslagens krav på en enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning.

Denna åtgärdsplan ger förslag på åtgärder som bedöms kunna minska ärendeskulden. Den omfattar inte övriga delar av nämndens tillsynsansvar enligt plan- och bygglagen, se figur på sida 2. Idag får nya ärenden som kommer in vänta orimligt länge på att fördelas till en handläggare, undantaget ärenden med fara för liv och hälsa samt förvanskning av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer.

Ny lagstiftning kan påverka ärendebalansen. Nya byggregler träder i kraft den 1 juli 2025 med en övergångsperiod på ett år. Byggreglerna tillämpas främst av bygglovhandläggare och byggnadsinspektörer, men även i handläggningen av tillsynshandläggare vid exempelvis ärenden som rör bristande tillgänglighet. Dessa ärenden är få och bedöms inte påverka tillsynshandläggningen i stort.

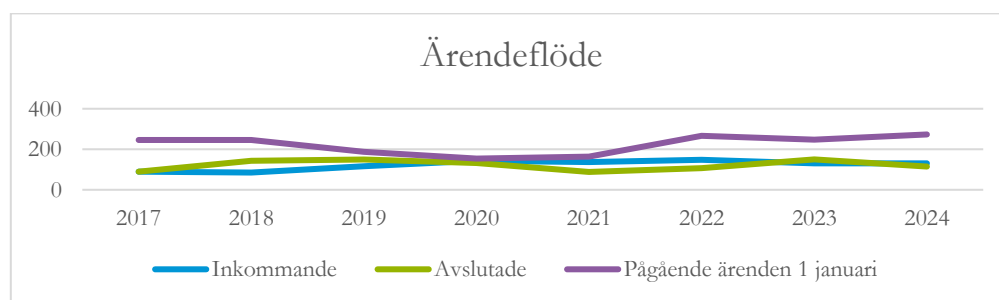
Regeringen har även beslutat att gå vidare med utredningen "Ett nytt regelverk för bygglov", SOU 2021:47. Förslaget innebär ett nytt kapitel 9 i plan- och bygglagen, och ändringar i vissa andra kapitel. Förändringarna rör bland annat lovplikten, Försvarsmaktens nya roll och nya avvikelsemöjligheter. Syftet med ändringarna är större frihet, minskad ekonomisk börda och minskad administration. Ändringarna är tänkta att börja gälla den 1 oktober 2025. Regeringen har svårt att uppskatta hur lagförslaget kommer att påverka antalet tillsynsärenden i kommunerna, men bedömer att ökningen endast blir marginell. Beräkningarna i denna åtgärdsplan kan därmed komma att ändras beroende på om lagförslaget antas och huruvida de förutspådda konsekvenserna överensstämmer i verkligheten.



Figur visande nämndens tillsynsansvarsområden med markering på området som ärendelistan motsvarar.

Ärendebalans

Antalet inkommande ärenden har legat på en jämn nivå de senaste åren, cirka 130 ärenden per år. När e-tjänst för tillsynsänmälan togs i drift april/maj 2020 ökade antalet inkomna ärenden något. Statistik har börjat föras om anmälningar görs anonymt, namngivet eller av interna aktörer och om det gäller pågående bygglovsärenden. Detta i syfte att underlätta vid förfrågningar om statistik från till exempel Boverket.



Tidigare insatser

Bemanningen har stor betydelse på ärendelistans storlek. Under åren 2018- 2019 fanns det tre heltidsanställda tillsynshandläggare. Under denna period kunde fler ärenden avslutas än vad som inkom under året. Antalet pågående ärenden per den 1

januari under dessa år minskade. När bemanningen sedan minskade, ökade antalet pågående ärenden på nytt.

Under en period av 2023 ökades bemanningen igen. Tillsynshandläggarna stöttades av en konsult samt en bygglovshandläggare som arbetade halvtid med tillsyn. Under 2023 avslutades återigen fler ärenden än vad som inkom. Samma trend kunde inte ses under 2024 då 13 bygglovshandläggare stöttade tillsynshandläggare med handläggning av tillsynsärenden, 4 timmar i veckan under en period av 1 år. Antalet ärenden minskade inte, och antalet avslutade ärenden var lägre än inkommande.

År	Inkommande ärenden	Avslutade ärenden	Pågående ärenden1 januari	Antal heltidsanställda	Särskilda tillsynsinsatser
2017	89	90	246	2,6	-
2018	85	143	245	3	-
2019	116	149	187	2,9	-
2020	143	132	154	3,0	-
2021	136	88	164	1,6	Konsult
2022	148	106	267	2,0	Konsult
2023	130	150	248	2,0	Konsult Lovhandläggare
2024	131	114	273	2,0	Lovhandläggare

En satsning gjordes under 2023 genom en tillsynskonsult som jobbade 80 % under februari-juli 2023. Konsulten tilldelades enkla tillsynsärenden såsom murar, plank och vissa markförändringar med målsättningen att avsluta dessa. Konsulten hade vid avslutat projekt påbörjat handläggning av i huvudsak alla fördelade ärenden men avslutat endast en tredjedel. Detta sannolikt på grund av att konsulten inte var van vid arbetssättet i Nacka, men även då denne inte var helt självständig i sin handläggning utan behövde mycket stöd från tillsynshandläggarna. Konsultinsatsen gav därmed inte förväntad effekt.

Under 2023 minskade ärendemängden av inkomna bygglov, vilket möjliggjorde att bygglovshandläggarna (13) kunde hjälpa till med tillsynshandläggning. De övertog merparten av konsultens kvarvarande arbete. Insatsen var ett test för att använda de resurser som fanns tillgängliga inom enheten. Under 2024 breddades insatsen i samband med beviljad projektbudget för 2024-2026 med beviljande av medel ett år i taget. Då fördelades även andra tillsynsärenden till bygglovshandläggarna.

Bygglovshandläggarnas arbete med tillsynsärenden har varit fokuserat till 4 timmar per vecka. Under hösten 2024 har formen för arbetet även gjorts om något där tillsynshandläggarna nu leder var sitt team för effektivisering av arbetet. Hela tillsynsinsatsen för bygglovshandläggarna har till viss del påverkat tillsynshandläggarnas

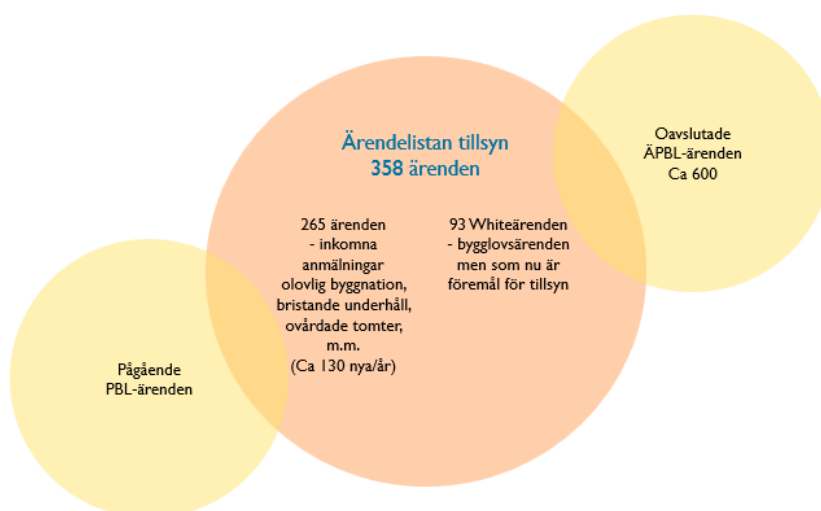
arbete med stöd vid handläggning och upprättande av rutiner. Totalt har 1074 timmar lagts av bygglovhandläggarna på tillsyn under 2024, vilket motsvarar en heltidstjänst sett till kärnverksamhet. Resultatet sett till avslutade ärenden motsvarar 60 % av en heltidstjänst då det avslutats 2,6 ärenden per bygglovhandläggare under 1,5 års tid.

Snittid handläggning ärende	
Heltidsanställd tillsynshandläggare (alla ärendetyper)	25 timmar
Konsult inom tillsyn (enkla ärenden)	26,5 timmar
Bygglovshandläggare (enkla ärenden)	44,8 timmar
Avslutade ärenden per handläggare och år	
Heltidsanställd tillsynshandläggare (inkl. komplexa ärenden)	40 ärenden
Konsult inom tillsyn (enkla ärenden)	14 ärenden (på 4 månader)
Bygglovshandläggare (enkla ärenden)	1,8 ärenden

Ärenden som berörs av tillsyn

Enhetens tillsynsärenden består av flera delar. Det är ärenden genererade av anmälningar som kommer in men i listan ingår även ärenden som startats som bygglovsärenden men som nu är föremål för tillsyn. Av dessa äldre ärenden är 53 tidsbegränsade bygglov som löpt ut och 40 ärenden är äldre bygglov- eller anmälansärenden där tillsyn krävs.

Parallellt med ärendelistan av tillsynsärenden finns fortfarande en skuld av pågående äldre oavslutade bygglov enligt äldre plan- och bygglagen (1987:10), alltså lovärenden som inkommit före 2 maj 2011. Insatser har gjorts gällande denna lista vilket har medfört att listan minskat avsevärt och ärenden med risk för liv och hälsa samt ärenden som rör skolor har hanterats. Det finns nu en tydlig överblick av antal ärenden där det kvarstår ca 600 ärenden här att hantera, varav många gäller enbostadshus.

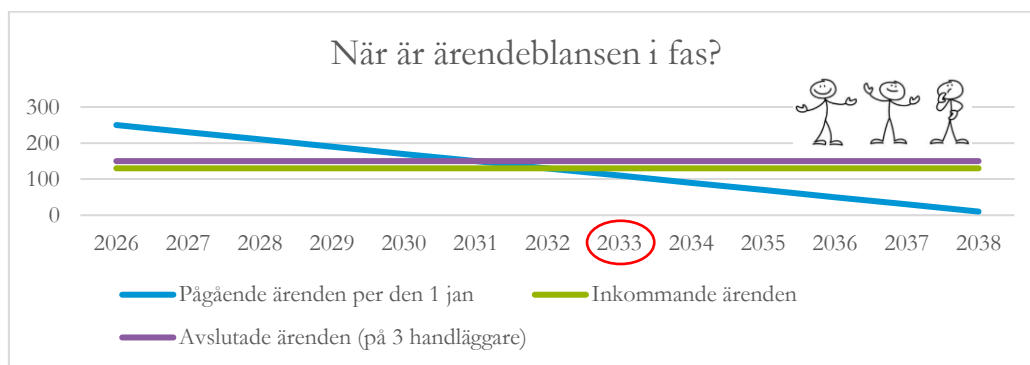


Figur visande sammansättning tillsyns ärendelista (enligt tillsynsplan för 2025) och andra ärendekategorier som har påverkan på listan.

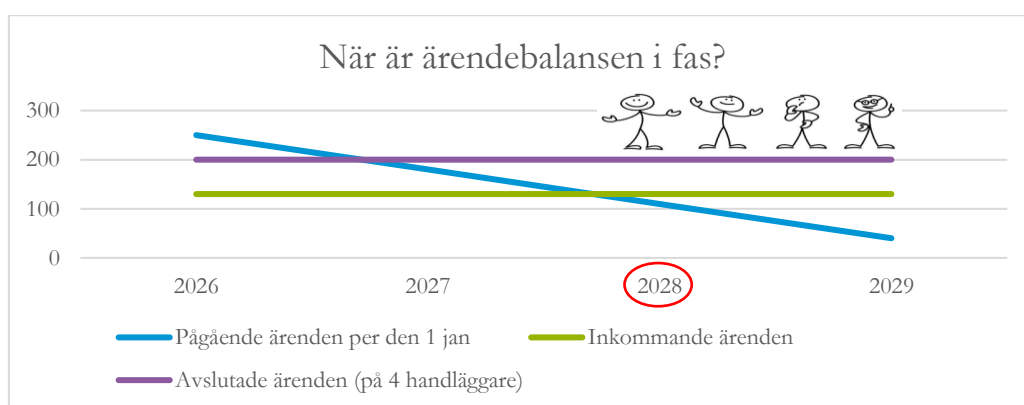
Scenarier som påverkar ärendebalansen

Nedanstående exempel visar bemanningens påverkan på antalet pågående inkomna tillsynsärenden per den 1 januari varje år. Detta förutsatt att det inkommer ca 130 nya ärenden per år (vilket så har varit fallet de senaste fem åren). Det förutsätter även att antalet pågående ärenden per den 1 januari 2026 är ca 250 (1 januari 2025 var det 273 inkomna ärenden). Exemplet utgår även ifrån att en heltidsanställd tillsynshandläggare avslutar ca 50 ärenden per år. För exempel 3 förutsätts att bygglovhandläggarna sammantaget genererar ca 25 avslutade ärenden per år (för år 2024 var det 24).

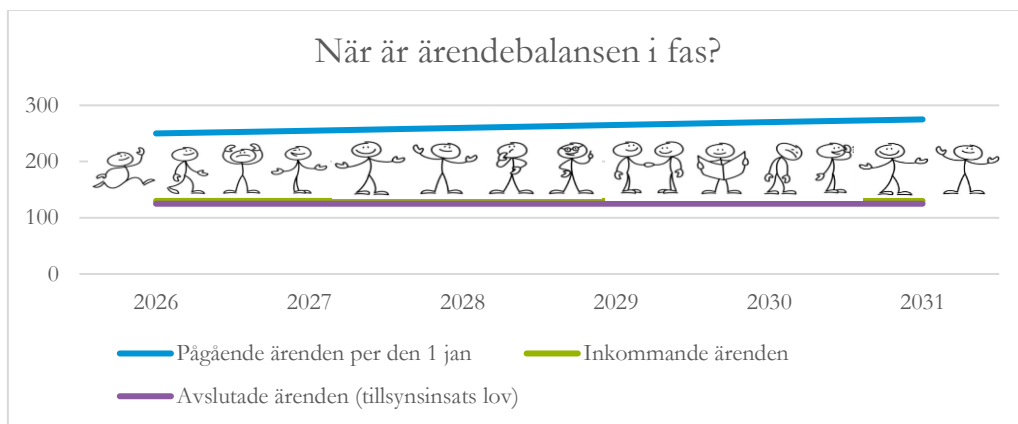
Exempel 1 Tre heltidsanställda tillsynshandläggare från den 1 januari 2026. Förutsatt att ca 130 ärenden inkommer och 150 ärenden avslutas, är ärendebalansen i januari 2033 nere på 100 ärenden.



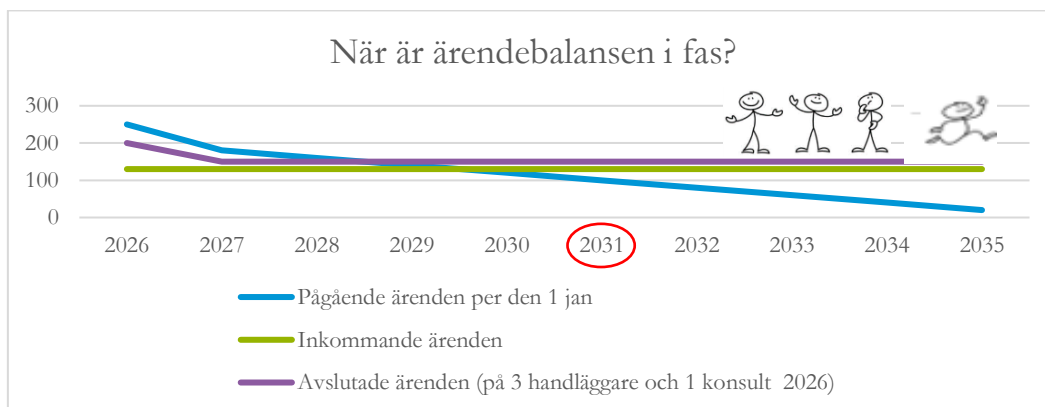
Exempel 2 Fyra heltidsanställda tillsynshandläggare från den 1 januari 2026. Förutsatt att ca 130 ärenden inkommer och 200 ärenden avslutas, är ärendebalansen i januari 2028 nere på 100 ärenden.



Exempel 3 Arbetet fortlöper på samma sätt som under 2024 med tillsynsinsats för bygglovshandläggare. Förutsatt att ca 130 ärenden inkommer och 125 ärenden avslutas, kommer aldrig ärendebalansen minska utan i stället öka med fem ärenden för varje år.



Exempel 4 Tre heltidsanställda tillsynshandläggare från den 1 januari 2026 samt 1 konsult under 2026. Förutsatt att ca 130 ärenden inkommer och 200 ärenden avslutas under 2026 samt 150 ärenden avslutas per år efter 2026, är ärendebalansen i januari 2031 nere på 100 ärenden.



Förslag på åtgärder

Nr	Vad	Hur	Varför	Start	Måluppfyllelse
1	Avveckla bygglovs-handläggares tillsynsinsats	Sluta ta nya ärenden. Avsluta fördelade ärenden. Fortsätt fram till årsskiftet 2025/2026 ta ärenden där de har lov för samma åtgärd. 2026 övergår fokus till att tydligare informera om oavslutade bygglovsärenden på fastigheter där de hanterar ny ansökan om lov.	Mest nytta för skattepengarna. Mer rättssäkert. Störst kundnytta. Förebyggande arbete att avsluta lov ökar effektiviteten i ärendehandläggningen av tillsyns-anmälningar. Ökad transparens för kund vilka vilka pågående ärenden som finns på deras fastighet.	2025	
2	Permanent finansiering	Anställ ytterligare 1 tillsynshandläggare	Bygglöshandläggarnas tillsynsinsats motsvarar inte 1 heltidsanställd tillsynshandläggare. Hindrar ärendelistan från att växa. Mer rättssäkert. Innebär möjlighet för att i högre grad uppfylla vårt tillsynsansvar där vi idag brister. Minskar arbetsbelastningen för tillsynshandläggare, ger större möjligheter samverkan, förebyggande arbete /kvalitetsarbete.	2026	
3	Konsultinsats	Anlita konsult för resterande projektpengar	Då avveckling sker av bygglovhandläggarnas tillsynsinsats kan resterande projektpengar nyttjas för en konsultinsats, för större effekt på ärendebalansen.	2026	
4	Samordnad tillsyn	Ökat samarbete med till exempel miljötillsynsenheten, enheten för offentlig utemiljö och fastighetsenheten. Hitta samarbetsformer externt med polis och andra myndigheter (välfärdsbrottslighet).	Minska onödiga tillsynsärenden Öka effektiviteten i ärendehandläggningen. Mest nytta för skattepengarna. Minska risk för välfärdsbrottslighet.	2025/2026	
5	Utvärdera utfall	Uppföljning sker i tillsynsplan 2027.	Bedöm om fler insatser behövs.	2027	

Åtgärd nr 1-Avveckla bygglovshandläggares tillsynsinsats

Bygglovshandläggarnas tillsynsinsats har i tid motsvarat 1 heltidstjänst på tillsyn, men i utfall motsvarat 0,6 heltidstjänst sett till antalet avslutade ärenden. Insatsen har inte resulterat i den ärendeminskning som var önskvärd. Formen för testinsatsen har inte visat sig vara optimal för inlärnigen av tillsynshandläggning och därmed har inte den övergripande kompetenshöjning inom tillsyn hos bygglovhandläggarna uppnåtts i den grad som var förhoppningen. Vid stor mängd inkommande lovansökningar pausas bygglovshandläggarnas tillsynsarbete. Även om tillsynsinsatsen varit kompetenshöjande för bygglovhandläggarna där de känner sig tryggare med hantering av tillsynsfrågor går det inte att likställa med en renodlad tillsynshandläggare.

Av ovanstående anledningar föreslås att insatsen som den är utformad idag avslutas.

Bygglovshandläggare föreslås fortsatt som idag, skriva byggsanktionsavgifter där lov beviljas i efterhand. Det är mest effektivt då de redan är pålästa i ärendet och kunden även har en person att vända sig till. Även om bygglovshandläggarnas tillsynsinsats inte resulterat i den mängd avslutade ärenden som förväntats, har den ändå varit kompetenshöjande och genererat till fler beslut om byggsanktionsavgifter.

Bygglovshandläggarna föreslås därför fortsätta skriva fram byggsanktionsavgifter i sina egna ärenden. De kan även fokusera på att avsluta pågående lovärenden.

Åtgärd nr 2-Permanent finansiering

Utvärdering av tidigare insatser visar inte på någon effekt av ärendebalansen. Det är endast då tillsynshandläggare varit 3 heltidsanställda som antalet avslutade ärenden varit fler än inkommande, och ärendebalansen har minskat. Förvaltningslagens krav på skyndsam handläggning uppfylls inte heller och kunden får i slutändan en dålig service. Som medborgare eller verksam i Nacka förväntar sig kunden att när en tillsynsanmälan görs, tas den omhand, och inte blir liggande flera år som nu är fallet. Ska Nacka vara bäst på att vara kommun, måste det ansvar som åligger oss utifrån förvaltningslagen och plan- och bygglagen också uppfyllas. Det är därför av största vikt att det kan anställas ytterligare minst en tillsynshandläggare.

Åtgärd nr 3- Konsultinsats

Av utvärderade insatser gav konsultinsatsen störst effekt på ärendelistan i förhållande till nedlagd tid. Då bygglovshandläggarnas tillsynsinsats föreslås att avvecklas inför 2026 finns det projektpengar kvar att nyttja. Dessa nyttjas lämpligen med att under en period anlita en konsult för handläggning av tillsynsärenden. På så sätt skapas goda förutsättningar för att nå målet om 100 pågående ärenden tidigare än 2033. Detta förutsatt att konsulten är helt självgående och lyhörd för Nackas behov och arbetssätt.

Åtgärd nr 4-Samordnad tillsyn

Idag saknas en tydlig samarbetsform både internt och externt, för hantering av gemensamma frågeställningar. Med få tillsynshandläggare och en hög ärendebalans prioriteras inte heller dessa frågor. Tillsynshandläggare gör en del gemensamma besök med handläggare från miljötillsynsenheten i ärenden som gäller strandskydd och olovlig byggnation. Det finns däremot ingen struktur för samordning i frågor som spänner över flera enhetsområden. Exempel på detta internt är samarbete med alkoholhandläggare, kommunen som markägare, livsmedelstillsyn samt miljö och hälsoskydd. Externt samarbetar tillsynshandläggare med Södertörns brandförsvarsförbund exempelvis vid olovliga boenden. Men det finns även andra myndigheter där ett ökat samarbete behövs till exempel Polisen, Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogden och Arbetsmiljöverket. Ett tydligt och strukturerat samarbete internt och externt är en förutsättning för att kunna upptäcka och motverka även annan brottslighet. Exempel på detta är när tillsynsbesök görs vid olovliga boenden. Då kan även andra upptäckter göras som till exempel illegal arbetskraft, människohandel och arbetsmiljöbrott etcetera

Det finns stora fördelar med samordnad tillsyn mellan olika enheter och myndigheter. Kan den ena myndigheten inte agera med sin lagstiftning kan oftast någon annan göra det. Samordningen mellan olika enheter inom kommunen sparar även medel och resurser till exempel leder det till minskade kostnader för sanktionsavgifter för andra kommunala enheter om saker och ting görs i rätt ordning.

För att arbete med samordnad tillsyn och annan samverkan ska kunna ske effektivt är det viktigt att det finns upparbetade kontaktformer mellan de enheter och myndigheter som deltar samt att det finns en gemensam planering av arbetet. Ett tydligare samarbete kan både minska antalet inkommande ärenden, och öka effektiviteten i genomförandet. Tydlig samordning och helhetssyn ger förutsättningar för en stark och balanserad tillväxt och en resurseffektiv hantering av skatteintäkter. En utökning av personalgruppen skapar förutsättningar för att kunna arbeta vidare med dessa frågeställningar kring samordnad tillsyn och motverka välfärdbrottslighet.

Åtgärd nr 5-Utvärdera utfall

Förutsatt att det tillsätts medel för att kunna anställa ytterligare minst en tillsynshandläggare på heltid förslås att en uppföljning görs av effekten på ärendebalansen efter 1 år. Uppföljning sker i tillsynsplanen för 2027.

Finansiering

Byggnadsnämnden har enligt plan- och bygglagstiftningen skyldighet att tillhandahålla ett antal olika tjänster. Därför krävs det stöd i lag eller annan författning för att ta ut avgifter inom byggnadsnämndens verksamhet. Sådant stöd

finns i 12 kap. 8 och 9 §§ PBL.

Byggnadsnämndens obligatoriska rådgivning enligt 12 kap. 2 och 3 §§ PBL och 6 § förvaltningslagen (2017:900) samt tillsyn måste finansieras med skattemedel. Något lagstöd för att ta ut avgift för sådan verksamhet finns inte.

En avvägning behöver därmed göras mellan uppfyllelsen av tillsynsansvaret, kravet på skyndsam handläggning enligt förvaltningslagen och befintliga resurser.

De föreslagna åtgärderna förutsätter en utökning av beviljade medel med 2,55 mnkr från och med 2026. Däremot återlämnas finansiering om 0,7 mnkr från nämndens projektbudget 2027.

Tkr	2025	2026	2027
Beviljade medel	1 400	3 950	3 950
Sanktionsavgifter	1 000	900	800
Projektbudget	700	700	
Total finansiering	3 100	5 550	4 750

Antal tillsynsresurser	2	3	3
Totalt tillgängliga timmar	3 152	4 729	4 729
Debiterbara timmar	2 585	3 867	3 867
Timtaxa	1,2	1,2	1,2
Kostnad tidsskrivning	-3 102	-4 640	-4 640

Debiterade timmar från bygglovhandläggare (insats)	1 074		
Debiterade timmar från bygglovhandläggare (i befintliga ärenden)	98	98	98
Timtaxa	1,1	1,1	1,1
Kostnad tidsskrivning	-1 325	-111	-111

Konsultkostnad	0	-700	0
----------------	---	------	---

"Resultat"	-1 327	100	0
------------	--------	-----	---

Önskad utökning av beviljade medel		2 550	
Önskad minskning av projektbudget			-700

Kostnaderna är baserade på kommunens interna timtaxa och antalet debiterbara timmar. Timtaxan avser täcka:

- Lönekostnader baserat på lönekostnadsintervall
- Personalomkostnadspålägg
- Egen OH (overhead), till exempel dator, arbetsplats etcetera
- Enhetens OH, till exempel chefsstöd, systemkostnader etcetera
- Processens OH, till exempel direktör, stödfunktioner etcetera
- Stadshusets OH, till exempel lönesystem, nacka.se etcetera

Sanktioner

Byggsanktionsavgifterna har minskat de senaste åren. En anledning till det är att antalet heltidstjänster har minskat. Den största anledningen är dock ett förändrat arbetssätt med fokus på bemötande och tilltro på kundens vilja att göra rätt och vidta frivillig rättelse. Av de avslutade ärendena under 2024 vidtogs frivillig rättelse i 35 % av fallen. I 40 % av fallen vidtogs ingen överträdelse, 7 % var preskriberade och för övriga 18 % beslutades det om föreläggande eller lov i efterhand. Det har tidigare varit ett större fokus på att åstadkomma rättelse med förelägganden och byggsanktionsavgifter. Men de senaste årens arbete med att jobba mer kundbaserat har alltså resulterat i att mer än 1/3 självant vidtar rättelse. Något beslut om byggsanktionsavgift blir då inte aktuellt.

Om tillsynsverksamheten ska finansieras med byggsanktionsavgifter finns det risk för att prioriteringen av ärenden styrs av möjligheten att ta ut byggsanktionsavgifter. Det är inte ett effektivt och rättssäkert sätt att handlägga tillsynsärenden på och strider dessutom mot grundläggande förvaltningsrättsliga principer såsom legalitet och objektivitet. Handläggningen av tillsynsärenden behöver därför fortsatt hanteras med ett kundfokus med viljan av att göra rätt. Tillsynsärenden ska liksom idag fortsatt fördelas utifrån en prioriteringsprincip där äldst ärende fördelas först, liksom ärenden med fara för liv och hälsa eller där risk finns för förvanskning av värdefulla byggnadsverk eller miljöer. För att detta ska vara möjligt behöver målet vara att minska finansiering med byggsanktionsavgifter och övergå till finansiering med skattemedel, precis så som förarbetena till plan- och bygglagstiftningen förespråkar. En finansiering med byggsanktionsavgifter är vidare problematisk att budgetera för då det förutsätter att medborgarna kommer begå överträdelser. Tillsynsarbetet behöver i stället därför drivas av nackabornas vilja att göra rätt.

