



VAXHOLMS
STAD

Vaxholms stad
Stadsbyggnadsförvaltningen
Org.nr: 212000-2908
185 83 Vaxholm

NORRTÄLJE
KOMMUN



Norrtälje kommun
Bygg- och miljökontoret
Org.nr: 212000-0217
761 28 Norrtälje

Utredning – Samverkan inom bygglov och tillsyn mellan Vaxholms stad och Norrtälje kommun

Utredningen har genomförts av Eva Anderling, Nils Kallerman och Karin Seleborg,
Agima Management

2023-05-12

Sammanfattning

Kommunledningen i Vaxholm har initierat frågan om fördjupat samarbete med annan kommun inom området bygglov och tillsyn. Efter dialog med Norrtälje kommuns ledning har båda kommunledningarna föreslagit att frågan om samverkan ska utredas.

Genom beslut i respektive kommunfullmäktige i Vaxholm och Norrtälje i december 2022, har de båda förvaltningscheferna inom samhällsbyggnad fått uppdraget att i samverkan mellan kommunerna utreda möjligheter och former för samverkan inom bygglovshandtering och tillsyn.

I en upphandling tilldelades konsultföretaget Agima Management avtalet och därmed uppdraget att utföra utredningen.

Utredningsarbetet har utförts i huvudsak under april och maj 2023.

Nuläget inom bygglovsverksamheterna i Vaxholm och Norrtälje har inventerats genom intervjuer samt genom styrdokument och andra underlag från verksamheterna.

En slutsats efter nulägesinventeringen är att kommunernas bygglovsverksamhet skiljer sig åt i hög utsträckning. Vaxholm har under de senaste åren haft problem med stora ärendeköer med höga kostnader och låga intäkter som följd. Verksamheten bedöms inte vara kostnadseffektiv och kundnöjdheten är låg. I Norrtälje har det under en längre tid pågått ett aktivt och systematiskt utvecklingsarbete. Utvecklingsnivå och kostnadseffektivitet bedöms vara höga och kundnöjdheten är hög. Olika ärendehanteringssystem och digitala hjälpmedel används i de båda kommunerna.

Baserat på de stora olikheterna mellan de båda bygglovsverksamheterna har utredningen bedömt att det inte är möjligt att samverka på ett uttalat sätt utan att synkronisera och integrera verksamheterna.

En omvärldsanalys har utförts, främst genom kontakter med kommuner som samverkar i olika former inom bygglovsverksamhet, och erfarenheter har samlats in.

Vidare har ett stort antal perspektiv med koppling till bygglovverksamheterna analyserats utifrån nuläge, konsekvensen av en integration och påverkan på de berörda. De olika perspektiven omfattar bland annat medborgare, medarbetare, den politiska organisationen, ekonomi, arbetssätt, verksamhetssystem, organisationsstruktur, organisationskultur och lokalisering av verksamheten.

Utredningens slutsats är att det finns flera alternativa vägar att gå avseende samverkan. Huvudalternativen är att samverka eller inte samverka. Båda alternativen framstår som möjliga. Vid beslut om att inte samverka så anser utredningen att det behöver studeras ingående hur verksamheten i Vaxholm ska utvecklas framåt, vilket inte har ingått i detta arbete. Båda alternativen bedöms kräva stora insatser för att lyckas och vara bärkraftiga över tid.

Vid inriktning mot samverkan och integration av verksamheterna finns alternativa vägval inom några områden. Det gäller val av samverkansform, gemensam nämnd eller avtals-samverkan, och val av ort vid lokalisering av kontor. Fördelar och nackdelar med alternativen har belysts liksom möjligheter och risker.

Frågan om samverkan är stor och komplex, den är inte enkel att utvärdera och beroende på hur man värderar kan man komma till olika slutsatser. Vad som kan vara avgörande är vad som bedöms gynna verksamheterna och deras utveckling bäst på lång sikt liksom om det finns vilja och övertygelse att gå mot utökad kommunal samverkan på lång sikt.

En integration av verksamheterna innebär omfattande förändringar, särskilt för Vaxholm men också för Norrtälje. Det är därför mycket viktigt att ha ett långsiktigt perspektiv vid beslut och genomförande. Det kommer att medföra ett stort arbete att integrera verksamheterna, vad gäller arbetsinsatser och ekonomiska insatser. En ny organisation måste därför få tid att sätta sig och vara stabil över tid. Det är viktigt att hitta former som stöder detta, både på politisk nivå och i förvaltningen.

Engagemang och övertygelse hos ledningen i båda kommunerna om de långsiktiga fördelarna med samverkan och integration, bedöms av utredningen vara en mycket viktig

förutsättning för att inleda en långtgående samverkan. Politiska beslut behöver tas avseende inriktning och genomförande.

Utredningen rekommenderar att ett integrationsarbete genomförs i projektform med ett förstudieprojekt och ett genomförandeprojekt. Styrning och ledning av projektarbetet blir mycket viktigt för att lyckas väl.

Utredningen rekommenderar vidare att samverkansformen gemensam nämnd ska väljas vid samverkan och att ett gemensamt kontor ska lokaliseras i Norrtälje.

Fördelar med en gemensam nämnd som främst bedöms som betydelsefulla: Tydliga former och forum för politisk dialog, färre nämnder för ansvariga tjänstepersoner att arbeta med samt att antalet styrdokument blir färre och helt samordnade. Dessutom kommer jävsfrågan att kunna bemästras på ett bra sätt i nämnden.

Fördelen med en gemensam lokalisering i Norrtälje som bedöms mest betydelsefull, är att det kommer att underlätta ledningen av den nya organisationen och möjligheten att genomföra förändringsarbetet på ett bra sätt.

Kostnader för ett genomförande kan delas in i intern tid, leverantörskostnader (tid och licenser), konsultkostnader och materiella kostnader. Kostnaderna har i detta skede inte kunnat uppskattas annat än för ledning av projekt och förändringsarbete, för det fall dessa uppgifter utförs av externa resurser. Efter ett förstudieprojekt bedöms bättre kostnadsuppskattningar kunna göras för ett genomförandeprojekt.

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	7
1.1 Uppdrag	7
1.1.2 Bakgrund	7
1.1.3 Beslut om uppdrag	7
1.2 Syfte	7
1.3 Tillvägagångssätt	7
1.4 Disposition	7
2. Nuläge	8
2.1 Vaxholms stad	8
2.1.1 Om kommunen	8
2.2.2 Organisation	8
2.1.3 Stadsbyggnadsnämnden	8
2.1.4 Stadsbyggnadsförvaltningen	8
2.1.5 Bygglovsverksamheten	9
2.1.6 Nyckeltal och resultat	12
2.2 Norrtälje kommun	13
2.2.1 Om kommunen	13
2.2.2 Organisation	13
2.2.3 Bygg- och miljönämnden	13
2.2.4 Samhällsbyggnadskontoret	14
2.2.5 Bygglovsverksamheten	14
2.2.6 Nyckeltal och resultat	18
3. Yttre förutsättningar och referenser	19
3.1 Lagstiftning	19
3.3.1 Gemensam nämnd	19
3.3.2 Avtalssamverkan	20
3.2 Utredningar som rör kommunal samverkan	20
3.2.1 Sveriges kommuner och regioner (2019), <i>Kommunal samverkan I – Prövning och tillsyn</i>	20
3.2.2 Centrum för kommunalstrategiska studier, Linköpings universitet (2021), <i>Mellankommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter</i>	21
3.2.3 Statskontoret (2023), <i>Hand i hand – en analys av kommunal samverkan</i> , 2023:5	22
3.3 Exempel på kommunal samverkan inom bygglovsverksamhet	23
3.3.1 Gemensam nämnd	23
3.3.2 Avtalssamverkan	24
4. Analys	24
4.1 Inriktning och omfattning avseende samverkan	24

4.2 Lagstiftning	25
4.2 Medborgare	25
4.3 Medarbetare	26
4.4 Politisk organisation	26
4.5 Ekonomi	27
4.6 Taxa	28
4.5 Organisationsstruktur förvaltning	28
4.6 Arbetssätt	29
4.7 Verksamhetssystem och digital struktur	29
4.8 Organisationskultur	30
4.9 Lokalisering	30
4.10 Delegering	31
4.11 Arkivering	31
4.12 Påverkan på övriga delar av organisationerna	32
4.13 Påverkan på gällande verksamhetsplan och budget 2023	32
4.14 Riskbedömning inför ändringar i verksamheten	33
5. Alternativa lösningar	33
5.1 Om alternativa lösningar	33
5.2 Integration av bygglovsverksamheterna	34
5.2.1 Val av samverkansform	34
Gemensam nämnd	34
Avtalssamverkan	35
5.2.2 Val av lokalisering	35
Lokalisering i Norrtälje	35
Lokalisering i både Norrtälje och Vaxholm	36
5.3 Möjligheter med en integration	36
5.3.1 Vaxholm	36
5.3.2 Norrtälje	36
5.4 Risker med en integration	37
5.4.1 Vaxholm	37
5.4.2 Norrtälje	37
6. Rekommendation och plan för implementering	38
6.1 Rekommendation	38
6.2 Plan för implementering	39
6.3 Kostnader	41
6.3.1 Kostnader för olika delar av en införandeprocess	42
<i>Förstudieprojekt</i>	42
<i>Delprojekt "städning" ärendehanteringssystem Vaxholm</i>	42
<i>Delprojekt digitalisering arkivhandlingar Vaxholm</i>	42
<i>Genomförandeprojekt</i>	42
6.3.2 Kostnadsfördelning	42
Bilaga 1 - Referenslista	43

Underlag från bygglovsverksamheterna i Vaxholm och Norrtälje	43
Rapporter	43
Sveriges kommuner och regioner (2019), <i>Kommunal samverkan I – Prövning och tillsyn</i>	43
Statskontoret (2023), <i>Hand i hand – en analys av kommunal samverkan, 2023:5</i>	43
Personer som intervjuats	43
Övriga	44
Bilaga 2 - Riskbedömningar inför förändring	45

1. Inledning

1.1 Uppdrag

1.1.2 Bakgrund

Frågan om samverkan avseende bygglovsverksamhet har initierats av kommunledningen i Vaxholm med hänsyn till att kommunen under en längre tid har haft problem med långa handläggningstider och nedskrivna intäkter som följd. Vaxholms verksamhet är också relativt liten och svårigheter att nyttja de digitala möjligheterna bedöms föreligga.

Efter beslut i Vaxholms kommunstyrelse i juni 2022 fick förvaltningen i uppdrag att söka efter en kommun med intresse av ett fördjupat samarbete inom bygglovs- och tillsynsfrågor.

Sonderingar har gjorts med Norrtälje och Österåkers kommuner varav Norrtälje visat intresse att vidare utreda frågan tillsammans med Vaxholms stad.

1.1.3 Beslut om uppdrag

Kommunfullmäktige i Vaxholms stad beslutade 2022-12-12, Änr KS 2022/137.001 §74, att stadsbyggnadschef i Vaxholms stad får i uppdrag att, tillsammans med samhällsbyggnadsdirektören i Norrtälje kommun, utreda förutsättningarna och formerna för en eventuell samverkan mellan Vaxholms stad och Norrtälje kommun inom området för bygglovshantering och tillsyn.

Kommunfullmäktige i Norrtälje kommun beslutade 2022-12-19, Dnr KS 2022-1468,

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att i samverkan med Vaxholms stad utreda förutsättningarna och formerna för en eventuell samverkan mellan Vaxholm och Norrtälje kommun inom området för bygglovshantering och tillsyn.
2. Kostnaden för utredningen ska delas lika mellan Norrtälje kommun och Vaxholm och ska bekostas inom ramen för samhällsbyggnadsdirektörens driftbudget 2023
3. Uppdraget ska redovisas i samband Q1/Q2 2023.

1.2 Syfte

Syftet med utredningen är ta fram en genomarbetad rapport som kan ligga till grund för kommande beslutsunderlag för kommunerna om vägar framåt. Syftet för båda kommunerna är en effektivare verksamhet med fokus på nöjda kunder, ett effektivare arbets sätt med nöjda medarbetare och en ekonomi i balans.

1.3 Tillvägagångssätt

Arbetet har genomförts genom intervjuer med politiker, chefer och medarbetare med koppling till bygglovsverksamheten i de båda kommunerna.

Underlag i form av styrdokument och andra underlag från kommunerna har studerats.

Intervjuer eller avstämningar i enskilda frågor har gjorts med andra kommuner med erfarenheter av samverkan och med valda funktioner i olika organisationer som har bedömts kunna bidra till utredningen.

Analys och bedömningar i rapporten speglar erfarenhet och kompetens i det utförande konsultföretaget.

1.4 Disposition

Rapporten har innehållet:

Nuläge, yttre förutsättningar och referenser, analys, alternativa lösningar inklusive fördelar och nackdelar samt möjligheter och risker, rekommendation.

2. Nuläge

2.1 Vaxholms stad

2.1.1 Om kommunen

Invånarantalet i Vaxholms stad är 11 899 (2022-12-31). Kommunens areal är 107,07 kvadratkilometer varav drygt hälften är land. Vaxholm består av 70 öar av vilka 57 är bebodda.

2.2.2 Organisation

Den politiska organisationen i Vaxholms stad består av kommunfullmäktige, kommunstyrelse och därutöver fyra verksamhetsnämnder och en valnämnd.

I kommunen finns tre förvaltningar – socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen samt ett kommunledningskontor som organiserar stödfunktioner till förvaltningarna. Stadsbyggnadsförvaltningen svarar mot tre nämnder – kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden och nämnden för teknik, fritid och kultur.

Kommunen har två gemensamma nämnder:

- Gemensam miljö- och hälsoskyddsnämnd (SRMH) med Täby kommun. SRMH ingår i Täby kommuns politiska organisation. Den gemensamma förvaltningen har kontor i Täby.
- Gemensam överförmyndarnämnd med Värmdö kommun. Den gemensamma nämnden har i sin tur avtalssamverkan med Nacka kommun. Den gemensamma nämnden ingår i Värmdö kommuns politiska organisation. Merparten av handläggningen görs av Nacka kommun inom ramen för avtalssamverkan.

Vaxholms stad ingår liksom Norrtälje kommun i Stockholm Nordost (STONO) som är ett frivilligt, politiskt drivet samarbete mellan kommunerna Danderyd, Norrtälje, Täby, Vallentuna, Vaxholm och Österåker.

2.1.3 Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden har ansvaret för bygglov och bygganmälan, kart- och mätfrågor, obligatorisk ventilationskontroll samt kontroll av hissar.

Nämnden ska verka för att Vaxholmsborna ges en i alla avseenden god livsmiljö i överensstämmelse med målsättningen om ett socialt och ekologiskt hållbart samhälle med god fysisk utformning.

Nämnden består av 9 ordinarie ledamöter och 9 ersättare.

2.1.4 Stadsbyggnadsförvaltningen

Stadsbyggnadsförvaltningen ansvarar för att utveckla och vårda natur, kultur och byggd miljö i Vaxholms stad.

Inom förvaltningen finns sex enheter av vilka bygglovsenheten är en. Övriga enheter inom förvaltningen är staben, planenheten, exploateringsenheten, tekniska enheten och kultur – och biblioteksenheten.

Kommunens geodataverksamhet ingår i staben.

Huvudman för vatten och avlopp i Vaxholms stad är Roslagsvatten AB.

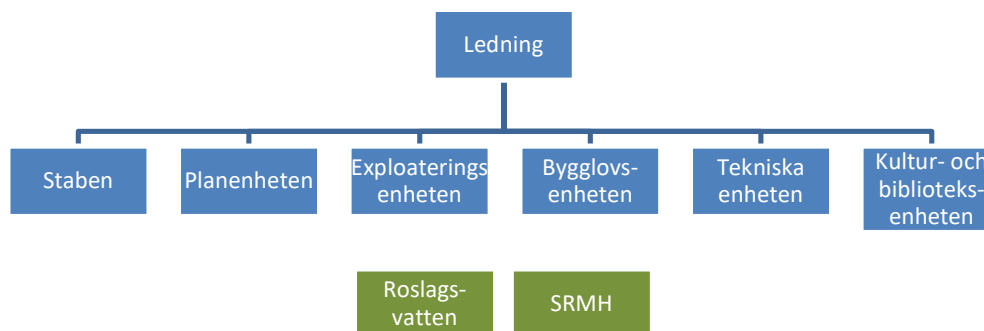


Bild: Stadsbyggnadsförvaltningens organisation

2.1.5 Bygglövsverksamheten

Organisation och upplägg

Inom bygglövsverksamheten finns 13,5 medarbetare inklusive bygglövschefen. Rörligheten inom personalgruppen har de senaste åren varit stor med bland annat flera tillfälliga tidsbegränsade tjänster.

Personalen arbetar i nuläget minst 50% av arbetstiden på kontoret.

Inom verksamheten finns fem olika typer av tjänster - bygglövshandläggare, bygglövskoordinators, byggnadsinspektör, strandskyddshandläggare och tillsynshandläggare. Några av medarbetarna har tjänster där arbetsuppgifter från flera tjänster kombineras.



Bild: Tjänster inom bygglövsenheten i Vaxholms stad

I grova drag fördelas arbetsuppgifter mellan de olika tjänsterna enligt nedan.

Bygglövshandläggare: Handlägger lov- och anmälningsärenden.

Bygglövskoordinators: Hanterar inkommande och utgående handlingar, fördelar frågor, fakturerar och arbetar med verksamhetsutveckling.

Byggnadsinspektör: Arbetar med genomförandeskedet och hanterar tekniskt samråd – startbesked – arbetsplatsbesök – slutsamråd - slutbesked.

Strandskyddshandläggare: Handlägger ansökningar om strandskyddsdispens.

Tillsynshandläggare: Handlägger tillsynsärenden.

Om verksamhetens utförande

Under 2022 inkom ca 642 ärenden varav ca 52 ärenden inom tillsyn och övriga ärenden inom bygg-, mark- och rivningslov, förhandsbesked och strandskyddsdispens.

Ca 75% av nya ärenden inkommer via verksamhetens e-tjänster.

Nya ärenden fördelas löpande till medarbetare av bygglovschefen.

Rådgivning via telefon eller besök sker via bygglovsverksamhetens egen personal, kommunen har inget kontaktcenter. Verksamheten har öppet för bokade möten varannan torsdag eftermiddag under två timmar. Handläggarna har telefontid två gånger per vecka, två timmar per gång. Helt öppna tider för information och rådgivning planeras två gånger per termin.

Ett veckomöte genomförs med hela gruppen. Handläggarmöte genomförs en gång per vecka, två timmar.

Platsbesök sker ofta vid förhandsbesked, tillsyn, strandsskyddsdispens och i genomförandeskedet. I övrigt är det ovanligt med platsbesök.

Transporter sker med bokningsbar kommunbil/kommuncykel, men också med egen bil/cykel.

Taxa

Vaxholms taxa "Taxa 2023 Stadsbyggnadsnämndens verksamhet" bygger på framräknad handläggningskostnad per timme och uppskattad tidsåtgång per delmoment och ärendetyp enligt SKR:s modell.

Den framräknade handläggningskostnaden (timtaxan) är 1 530kr. I taxebestämmelserna nämns inget om årlig indexuppräknings.

Avgiften för ärenden gällande stora nybyggnationer som inte är en- och tvåbostadshus delas in i förbestämda area-intervaller med stigande avgift.

Vaxholm ligger högt i avgiftsnivåer jämfört med Norrtälje och andra kommuner i Stockholms-området och även högt i uppskattad tidsåtgång per delmoment och ärendetyp. Tabellen nedan visar avgiftsnivån i 2023 års taxa för tre typer av ärenden.

Ärendetyp	Avgift Vaxholm
Nybyggnad av ett en- eller tvåbostadshus, med tekniskt samråd (planenligt)	42 750 kr
Nybyggnad av komplementbyggnad, med tekniskt samråd (planenligt)	22 800 kr
Tillbyggnad, med tekniskt samråd (planenligt)	24 800 kr

Tabell: Avgifter baseras på en timkostnad för handläggning som i Vaxholm är 1 530 kr för 2023.

Verksamhetssystem och digitalt stöd

För handläggning av ärenden inom bygglovsverksamheten används ärendehanteringssystemet Castor från leverantören Prosona.

Castor har stöd för e-tjänster. Via en e-tjänst kan ansökningar/anmälningar om tillstånd och åtgärder skickas digitalt till bygglovsenheten.

Som kartlösning används FB Webb från leverantören Sokigo. En koppling mellan FB Webb och Castor finns. Byte av kommunens kartlösning planeras under 2023/2024.

Vaxholms stads ärendehanteringssystem är Evolution. Evolution används bland annat för ärenden och handlingar som ska tas upp i kommunens politiska forum. Då bygglovsverksamheten har ett ärende som ska till nämnden lägger handläggaren upp ärendet upp i Evolution och för över handlingar manuellt från Castor.

Processer och arbetssätt

Bygglovsverksamhetens rutiner har dokumenterats under hand i Microsoft Onenote av olika medarbetare. Det pågår ett arbete med att sammanställa och strukturera dokumentationen i Onenote.

I Vaxholm finns ett väl fungerande informellt samarbete mellan bygglovsverksamheten och geodataverksamheten. Samarbetet bygger på dialog och utbyte av information och gör att arbetsuppgifter som är sammanhörande fungerar väl.

Vid behov genomförs gemensamma möten med planenheten kring pågående detaljplaner.

Nuläget i verksamheten

Inom Vaxholms bygglovsverksamhet pågår en återhämtning men också något av en nystart. Den önskvärda kontinuiteten i verksamheten har under en period inte varit optimal inom personalgruppen.

En kombination av hög ärendeinströmning under pandemiåren, ineffektiva arbetssätt och ett inte tillräckligt utvecklat digitalt stöd har lett till att en stor ärendekö har byggts upp. Med hjälp av ökade interna resurser i kombination med externa resurser har ärendekön avseende bygglov minskats stegvis under senare delen av 2022 och början av 2023 till att per april vara helt eliminerad.

En handlingsplan för utveckling av verksamheten togs fram under 2022. Handlingsplanen innehåller aktiviteter som syftar till att öka servicegraden, effektivisera verksamheten och öka den ekonomiska och den sociala hållbarheten. Arbete pågår i linje med planen.

Nya telefon- och mötestider för kontakter med medborgare har införts.

Det pågår ett arbete inom gruppen för att stärka och utveckla gemensamma arbetssätt genom att rutiner dokumenteras och struktureras.

Befintligt kartverktyg som uppfattas som långsamt och svårarbetat planeras under 2023/2024 bytas ut mot annat verktyg.

Ärendekön avseende bygglov har arbetats bort per sista april. För strandskyddsärenden är kön 15 ärenden. Vad gäller tillsyn finns det en kö med 266 ärenden. Det pågår arbete för att reducera kvarstående ärendeköer.

Mängden inkommande ärenden har minskat under 2022 och 2023.

Uppsökande tillsyn utförs inte i nuläget.

Styrkor och svagheter

Många frågor och områden inom bygglovsverksamheten hanteras och fungerar väl. Utvecklingsarbete pågår i viss utsträckning. Nedanstående punkter bör betraktas som viktiga delar för en fungerande verksamhet.

- Medarbetarna vill framåt och visar engagemang. Klimatet i gruppen är gott.
- Idéer och tankar kring utvecklings- och förändringsarbete välkomnas inom gruppen. Arbete för att utveckla verksamheten pågår enligt en handlingsplan.
- Samverkan inom gruppen är god, medarbetarna stämmer av och tar hjälp av varandra vid behov.

- Det finns dokumenterade rutiner.
- Verksamhetens ärendehanteringssystem fungerar väl.
- Det finns ett väl fungerande samarbete med geodataverksamheten som utför arbete med nära koppling till bygglovsverksamheten.

Styrkor

Se ovan. Styrkor i bemärkelsen "utöver normalnivå" har inte kunnat identifieras.

Svagheter

Det finns en sårbarhet i verksamheten som utgår från gruppens storlek, få medarbetare inom respektive delområde och rådande utvecklingsnivå.

Det är svårt att rekrytera generellt inom området och särskilt till en mindre kommun.

Det kan vara svårt att hålla en tillräckligt hög kompetens inom området och dess olika delområden. Detta kan påverka kvaliteten inom verksamheten.

Det är svårt att klara av att driva utvecklingsarbete i större omfattning i en mindre grupp.

Verksamhetens digitala utvecklingsnivå är lägre än den skulle kunna vara. Avser nyttjande av befintlig teknik och hjälpmedel.

Interna arbetssätt behöver utvecklas för att underlätta och effektivisera handläggningen.

Sett till ovanstående punkter kan det vara svårt att över tid ha en god ärendebalans.

Verksamheten bedöms inte vara kostnadseffektiv.

Servicegraden behöver stärkas.

2.1.6 Nyckeltal och resultat

Ärendebalans

Nedanstående uppgifter om ärendeköer har erhållits per 30 april.

Bygglovsärenden	Strandskyddsdispenser	Tillsynsärenden
0	16	266

Tabell: Ärendeköer Vaxholm per 30 april 2023

Ekonomi

Bygglovsverksamheten	2018	2019	2020	2021	2022
Intäkter	3 445	3 291	3 341	3 343	2 144
Kostnader	-6 277	-7 827	-8 244	-9 743	-11 159
Resultat	-2 832	-4 536	-4 903	-6 401	-9 006

Tabell: Intäkter, kostnader och resultat angivna i tusentals kronor

Kostnaderna omfattar personalkostnader, konsultkostnader och internhyra. Kostnader för personal och konsulter har på grund av en hög ärendeströmning ökat väsentligt under pandemiåren.

Intäkterna under 2022 och till viss del även under 2021 har påverkats stort av att avgifter har reducerats på grund av lång handläggningstid.

Kundnöjdhet

Vaxholm deltar i servicemätningen "Löpande Insikt" som utförs av ett stort antal kommuner i Sverige. Vaxholm beställer mätning av ett undersökningsföretag. Mätning utförs årligen. Undersökningsföretaget skickar löpande ut en enkät i samband med att uppgift om avslutat ärende erhålls från verksamheten.

Enkäten består av frågor inom olika serviceområden: Information, tillgänglighet, bemötande, kompetens, rättssäkerhet och effektivitet.

Nedanstående siffror är ett genomsnitt för svaren inom ovanstående områden.

Bygglov-verksamheten	2019	2020	2021	2022
NKI	46	59	53	31

Tabell: NKI Vaxholm 2019-2022

2.2 Norrtälje kommun

2.2.1 Om kommunen

Invånarantalet i Norrtälje kommun är 65 587 (2022-12-31). Kommunens areal är 6030,42 kvadratkilometer varav ca 2 015 kvadratkilometer är land. År 2018 bodde 1 300 av kommunens invånare på 25 av kommunens skärgårdsöar. På många av dessa bor endast ett fåtal personer.

2.2.2 Organisation

Den politiska organisationen i Norrtälje kommun består av kommunfullmäktige, kommunstyrelse och därutöver fem verksamhetsnämnder och en val- och demokratinämnd.

I Norrtälje har varje nämnd ett förvaltningskontor – förutom kommunstyrelsekontoret är det barn- och utbildningskontoret, kultur- och fritidskontoret, socialkontoret, tekniska kontoret och samhällsbyggnadskontoret.

Kommunen samverkar i olika former så som exempelvis genom

- avtalsamverkan med kommunerna Täbys och Vaxholms gemensamma miljö- och hälsoskyddsnämnd (SRMH). SRMH ingår i Täby kommuns politiska organisation. Den gemensamma förvaltningen har kontor i Täby.
- kommunalförbundet Sjukvård och omsorg i Norrtälje som är ett samarbete mellan Stockholms läns landsting och Norrtälje kommun

Norrtälje kommun ingår liksom Vaxholms stad i Stockholm Nordost (STONO) som är ett frivilligt, politiskt drivet samarbete mellan kommunerna Danderyd, Norrtälje, Täby, Vallentuna, Vaxholm och Österåker.

2.2.3 Bygg- och miljönämnden

Bygg- och miljönämnden fullgör kommunens uppgifter inom byggnadsväsendet och har den närmaste kontrollen över byggnadsverksamheten enligt plan- och bygglagen.

Bygg- och miljönämnden fullgör också övriga uppgifter som enligt lag ska fullgöras av nämnden inom byggnadsväsendet, bland annat lag om lägenhetsregister och förordning om fastighetsregister.

Bygg- och miljönämnden fullgör också kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, exempelvis enligt miljöbalken, livsmedelslagen, smittskyddslagen, foderlagen, strålskyddslagen och lag om skydd mot internationella hot mot människors hälsa.

2.2.4 Samhällsbyggnadskontoret

Samhällsbyggnadskontoret utför kommunens uppgifter enligt plan- och bygglagen, miljöbalken och annan lagstiftning. Kontoret lyder under kommunstyrelsen avseende plan-, mark- och exploateringsfrågor. Övriga verksamhetsområden - bygglov, miljö och hälsa samt geodata hanteras av bygg- och miljönämnden.

Inom samhällsbyggnadskontoret finns fem avdelningar - bygglovsavdelningen, geodataavdelningen, miljö- och hälsoskyddsavdelningen, planavdelningen och mark- och exploateringsavdelningen. Inom kontoret finns också rollerna administratör, arkivfunktion, e-strateg, stadsarkitekt och verksamhetsutvecklare.

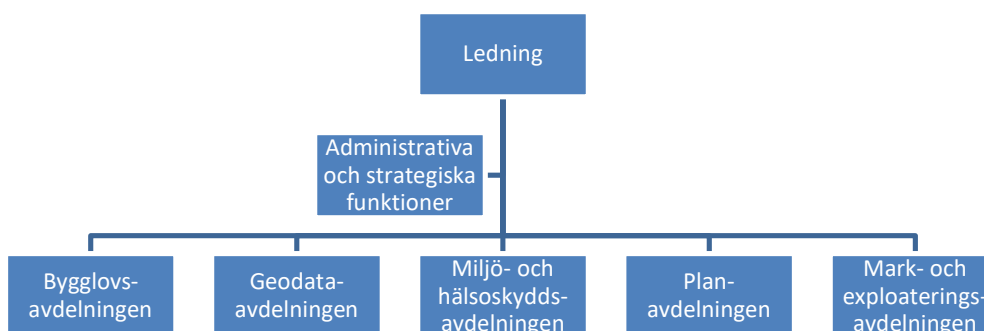


Bild: Samhällsbyggnadskontorets organisation

2.2.5 Bygglovsverksamheten

Inom bygglovverksamheten finns 17 medarbetare inklusive bygglovschefen. Personalomsättningen har de senaste åren varit låg i inom verksamheten.

Personalen arbetar i nuläget minst 50% av arbetstiden på kontoret.

Inom verksamheten finns tre olika tjänster - handläggare, registratorer, nämndsekreterare. Nämndsekreteraren arbetar med bygglovsavdelningens ärenden såväl som med geodataavdelningens och miljö- och hälsoskyddsavdelningens ärenden.

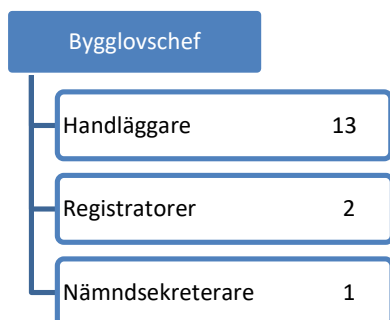


Bild: Tjänster inom bygglovsavdelningen i Norrtälje kommun

I grova drag fördelas arbetsuppgifter mellan de olika tjänsterna enligt nedan.

Handläggare:

- Handlägger lov- och anmälningsärenden
- Arbetar med genomförandeskedet och hanterar tekniskt samråd – startbesked – arbetsplatsbesök - slutsamråd – slutbesked (i nuläget är det fyra handläggare som arbetar med genomförandeskedet, på sikt ska alla handläggare kunna hantera alla ärendetyper fullt ut).
- Handlägger ansökningar om strandskyddsdispens
- Handlägger tillsynsärenden

Registrator: Hanterar inkommande och utgående handlingar, hanterar ärenden i verksamhetssystemet, fakturerar.

Nämndsekreterare: Samordnar och stödjer den nämndadministrativa processen kopplat till bygg- och miljönämndens sammanträden

Två av handläggarna har förutom ovanstående arbetsuppgifter även systemförvaltar- och verksamhetsutvecklingsansvar.

Om verksamhetens utförande

Under 2022 hanterades ca 3 300 ärenden varav ca 300 inom tillsyn och ca 3 000 inom tillstånd inklusive strandskyddsdispenser.

Ca 80% av nya ärenden inkommer via verksamhetens e-tjänster.

Nya ärenden fördelas löpande till medarbetare av bygglovschefen.

Inkommande frågor tas emot av kommunens kontaktcenter. Cirka 50% av alla frågor besvaras av kontaktcenter. Frågor som inte kan besvaras av kontaktcenter skickas via ärendehanteringssystemet Easit till handläggare som ringer upp frågeställaren inom en dag.

Verksamheten har öppet för besök varje torsdag kväll 16-19. Det finns inga specifika telefontider men det är möjligt att boka tid för digitalt möte.

Ett avdelningsmöte per vecka genomförs med hela gruppen. Därutöver genomförs två korta pulsmöten per vecka med hela gruppen, 15-20 minuter per gång.

Platsbesök sker ofta vid förhandsbesked, tillsyn, strandskyddsdispens och i genomförandeskedet. I övrigt är det ovanligt med platsbesök.

Transporter sker med någon av 6 leasingbilar som disponeras gemensamt inom samhällsbyggnadskontoret. Det förekommer också att privata bilar används i vissa fall.

Taxa

Norrtäljes taxa "Taxa 2023 Plan- och bygglovstaxa samt mät- och karttaxa" bygger på en framräknad handläggningskostnad per timme och uppskattad tidsåtgång per delmoment och ärendetyp. Det är samma uppbyggnad som SKR har i sin modell.

Den framräknade handläggningskostnaden (timtaxan) är 1 400kr. Det är inskrivet i taxebestämmelserna att timtaxan och de avgifter som följer av taxan ska höjas varje kalenderår med en procentsats som motsvarar utvecklingen i Prisindex för kommunal verksamhet (PKV).

Avgiften för ärenden gällande stora nybyggnationer som inte är en- och tvåbostadshus har en tilläggsfaktor som baseras på bruttoarea. Tilläggsfaktorn är uppdelad i olika intervaller beroende på storleken på nybyggnationen.

Norrtälje ligger lågt i avgiftsnivåer jämfört med Vaxholm och andra kommuner i Stockholms-området och mycket lågt i uppskattad tidsåtgång per delmoment och ärendetyper. Tabellen nedan visar avgiftsnivån i 2023 års taxa för tre typer av ärenden.

Ärendetyp	Avgift Norrtälje
Nybyggnad av ett en- eller tvåbostadshus, med tekniskt samråd (planenligt)	20 440 kr
Nybyggnad av komplementbyggnad, med tekniskt samråd (planenligt)	10 500 kr
Tillbyggnad, med tekniskt samråd (planenligt)	10 500 kr

Tabell: Avgifter baseras på en timkostnad för handläggning som i Norrtälje är 1 400 kr för 2023.

Verksamhetssystem och digitalt stöd

För handläggning av ärenden inom bygglovsverksamheten används ärendehanteringssystemet ByggR från leverantören Sokigo.

ByggR har stöd för e-tjänster. Via e-tjänster kan invånare och företag skicka ansökningar och anmälningar digitalt till bygglovsenheten. Dessa registreras automatiskt i ByggR. Komplettering av handlingar kan också göras via e-tjänst. Med stöd av en e-tjänst kan man som sökande se alla sina byggärenden hos kommunen.

Det finns en e-tjänst för att söka handlingar i bygglovsarkivet. Detta möjliggörs genom Sokigo-produkten Reflex.

Det pågår en övergång från att hantera ärenden i ByggR till att istället hantera ärenden i Nova Bygg. ByggR finns kvar som en central del av systemstödet men handläggaren arbetar i Nova Bygg som har ett processinriktat gränssnitt. Centrala delar i Nova-konceptet är systemstöden Nova Bygg och Visuell Styrning samt robotlösningen Atom som automatiserar kommunikationen i ett ärende.

Kivras digitala brevlåda används för utskick till grannar då det är möjligt.

Som kartlösning används myCarta från leverantören Aveki. Den används fristående från ByggR och Nova.

De handläggare som jobbar i genomförandeskedet använder en ByggR-modul för surfplatta som har utvecklats för platsbesök.

En robotlösning används för automatisk arkivering av ärenden i ByggR. Arkivsystemet iipax ags används för arkivering. Körning sker nattetid, ingen handpåläggning krävs.

Norrtälje kommuns ärendehanteringssystem är Platina. Platina används bland annat för ärenden och handlingar som ska tas upp i kommunens politiska forum. Då bygglovsverksamheten har ett ärende som ska till nämnden skriver handläggaren tjänsteskrivelsen i ByggR och skickar till nämndsekreteraren som lägger upp ärende och handlingar i Platina.

Utveckling av systemförvaltningen i kommunen pågår där en förenklad variant av förvaltningsmodellen PM3 används.

Processer och arbetssätt

Alla bygglovsverksamhetens processer har dokumenterats i verktyget 2c8 med kopplade rutiner, riktlinjer och manualer. Det finns också ett FAQ-dokument.

Samma metod och verktyg för hantering av processer används av hela samhällsbyggnadskontoret. Då samverkan sker med andra verksamheter, till exempel med miljö och hälsa, så är de båda verksamheternas processer kopplade till varandra.

Arbets sättet med processer på alla nivåer är en del av kontorets kvalitetsstyrning.

Nuläget i verksamheten

På alla nivåer i den kommunala organisationen framhålls att bygglovsverksamheten i Norrtälje är mycket välfungerande. Det är resultatet av ett långsiktigt utvecklingsarbete som inleddes för mer än 10 år sedan. Det är ett arbete som har fortgått trots att organisationen under dessa år har förändrats. Snarare kan det beskrivas som att kultur och arbets sätt som utvecklades inom bygglovsverksamheten efter hand har spridits i organisationen och nu tillämpas inom hela samhällsbyggnadsverksamheten. Chefer och medarbetare är bärare av en kultur som omfattar stort engagemang, stark servicekänsla och stor vilja att ständigt förbättras. En verksamhetsutvecklare anställdes tidigt inom verksamheten.

Det finns också utmaningar inom samhällsbyggnadsområdet som även berör bygglovsverksamheten. En sådan utmaning är att överbrygga gränssnitten mellan de olika verksamheterna, att jobba ihop där det behövs och att göra det på ett effektivt sätt.

Inom samhällsbyggnadsverksamheten används ett förbättrings- och avvikelssystem, där medarbetare kan lägga in förslag eller rapportera avvikelser. Inom bygglovsverksamheten studeras regelbundet förslag och avvikelser och om en fråga behöver fördjupas tillsätts en grupp för att undersöka frågan vidare.

Det finns en förvaltnings- och utvecklingsgrupp inom kontoret där alla avdelningar - bygglov, geodata, plan, mex, miljö och hälsa - är representerade och där arbete sker med de gemensamma processerna för att minimera flaskhalsar och utveckla det gemensamma arbetet.

Inom bygglovsverksamheten sker mätning av resultat kontinuerligt. Handläggningstid mäts på olika sätt. I samband med avslut av enskilt ärende inom bygglovsverksamheten mäts också hur kunden har uppfattat kontakten med verksamheten och hanteringen av ärendet.

Användningen av digital teknik är i nuläget omfattande inom bygglovsverksamheten med flera robotar och med en kombination av programvaror som kompletterar varandra. Det finns digitalt stöd även för de delar av verksamheten som utförs i fält. E-tjänster finns och utvecklas vidare vid behov genom egen personal.

Även arbets sätt och administrativt stöd utvecklas kontinuerligt. Hela arbetsprocessen i ärendehanteringssystem har lagts om under de senaste åren. Namnsättning av ärenden har systematiserats. Mallar, fraser och automatiska beslut som kan användas av alla har tagits fram.

Utvecklingsarbetet sker i samverkan med leverantören Sokigo för system och e-tjänster.

Samverkan med verksamheterna miljö- och hälsa och geodata har utvecklats i de delar där verksamheternas uppgifter går ihop. Det innebär att både miljö och hälsa och geodata jobbar i bygglovsverksamhetens system. Man åker också ut tillsammans på platsbesök i vissa typer av ärenden.

Framåt sett ser verksamheten en fortsatt utveckling. Några områden som nämns är:

- Vissa automatiserade bygglovsbeslut, till exempel avseende attefallshus
- Automatiserad bygglovshantering inom detaljplanelagt område vilket bygger på att äldre detaljplaner har digitaliserats på ett enhetligt och strukturerat sätt
- Hantering av 3D-modeller och data med BIM-funktionalitet

Ärendebalansen avseende bygglov och strandskydd är god, det finns ingen ärendekö. Vad gäller tillsyn pågår det ett arbete för att beta av gamla ärenden. I nuläget finns ca 115 ärenden kvar. En stor del av dessa kommer att kunna hanteras under 2023.

Mängden inkommande ärenden har minskat under 2022 och 2023.

Uppsökande tillsyn utförs inte i nuläget.

Styrkor och svagheter

Styrkor

- Antalet handläggare som kan hantera olika ärendetyper är stort vilket ger en stor flexibilitet.
- Med en hög aktivitet och utvecklingsnivå inom bygglovsverksamheten och en stor drivkraft till fortsatt utvecklingsarbete underlättas rekrytering. Det bedöms också generellt sett vara lättare att rekrytera till en större kommun än till en mindre men det finns förstås flera påverkande faktorer.
- Inom en större bygglovsverksamhet som satsar på utveckling finns det goda möjligheter att upprätthålla god kompetens.
- Inom en större bygglovsverksamhet som jobbar systematiskt med utveckling skapas utrymme och kompetens för att driva utvecklingsarbete.
- Verksamhetens digitala utvecklingsnivå är hög.
- Interna arbetssätt har utvecklats över ett antal år. Sett till antal handlagda ärenden bedöms verksamheten arbeta effektivt.
- Arbete utförs i systematisk samverkan med närliggande interna verksamheter
- Verksamheten bedöms vara kostnadseffektiv.
- Servicegraden är hög.

Svagheter

- Svagheter i bemärkelsen "långsiktigt inte hållbart" eller "områden med underprestation" har inte kunnat identifierats.

2.2.6 Nyckeltal och resultat

Ärendebalans

Nedanstående uppgifter om ärendeköer har erhållits under april 2023.

Bygglovärenden	Strandskyddsdispenser	Tillsynsärenden
0	0	115

Tabell: Ärendeköer Norrtälje april 2023

Ekonomi

Bygglov- verksamheten	2018	2019	2020	2021	2022
Intäkter	18 371	17 276	19 082	26 051	25 144
Kostnader	-22 974	-21 249	-16 566	-21 378	-19 832
Resultat	-4 603	-3 973	2 516	4 673	5 312

Tabell: Intäkter, kostnader och resultat angivna i tusentals kronor

Kostnaderna omfattar personalkostnader, konsultkostnader och internhyra men också övriga kostnader som belastar verksamheten – licenskostnader, utbildning, friskvård, kaffe och kontorsmaterial, leasingbilar, städning, IT-kostnader, ersättning till kontaktcenter, ersättning till geodataavdelningen samt kostnad för OH inom förvaltningen. De stora kostnadsposterna är OH inom förvaltningen, ersättning till geodataavdelningen, IT-kostnader och ersättning till kontaktcenter, i sjunkande ordning.

Förändringar i verksamhet och kostnadsfördelning har skett i steg över åren. Mellan 2019 och 2020 minskades och omfördelades OH-kostnaden vilket medförde lägre totala kostnader för bygglovverksamheten.

Kostnad för konsulter toppade under 2021 men är hög även 2022, något som främst kan kopplas till pandemin.

Kundnöjdhet

I Norrtälje gör bygglovverksamheten själva mätning av kundnöjdheten i samband med att ett ärende avslutas. En enkät skickas ut med frågor om: Bemötande, tillgänglighet, handläggningstid och e-tjänster.

Nedanstående siffror är ett genomsnitt för svaren inom ovanstående områden.

Bygglov- verksamheten	2019	2020	2021	2022
NKI	90	92	90	92

Tabell: NKI Norrtälje 2019-2022

3. Yttre förutsättningar och referenser

3.1 Lagstiftning

Samverkan mellan kommuner kan ske i flera former. De former som kan vara aktuella för bygglovssamverkan mellan Vaxholms och Norrtälje kommuner är gemensam nämnd och avtalssamverkan enligt 9 kap i kommunallagen, KL.

3.3.1 Gemensam nämnd

En gemensam nämnd bildas mellan två eller flera kommuner eller regioner och kan fullgöra uppgifter avseende all kommunal verksamhet. Den gemensamma nämnden ingår i en av de samverkande kommunernas eller regionernas politiska organisation.

Uppgifterna för nämnden ska preciseras i en överenskommelse och det ska finnas ett reglemente för nämnden som ska antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller regionerna. Varje samverkande kommun eller region ska vara representerad i styrelsen.

Budget upprättas av den kommun eller region som har tillsatt nämnden efter samråd med övriga samverkande kommuner och regioner.

En gemensam nämnd får uppdra åt en anställd att i någon av de samverkande kommunerna eller regionerna att besluta på nämndens vägnar.

Fullmäktige i en kommun eller en region som har bildat en gemensam nämnd har rätt att begära upplysningar från nämnden.

Ledamöter i fullmäktige får ställa interpellationer och frågor till nämnden.

3.3.2 Avtalssamverkan

Genom avtalssamverkan kan en kommun eller region överlåta utförandet av uppgifter till en annan kommun eller region som ett led i att möta dagens och framtida utmaningar.

Det har tidigare funnits bestämmelser i flera olika lagar som har gjort det möjligt att överlåta vissa uppgifter på en annan kommun. Lagändringarna i KL som genomfördes 1 juli 2018 syftar till att underlätta och uppmuntra till mer och djupare avtalssamverkan mellan kommuner och regioner.

De nya bestämmelserna innebär inte bara att förutsättningarna för samverkan har utvidgats och gjorts enhetliga, de omfattar också vissa nya krav, bland annat avseende uppföljning och rapportering.

Samverkansrelationer påverkas av olika rättsliga och praktiska parametrar som samarbetsparterna behöver hantera, bland annat information och samråd, dokumenthantering, personuppgiftsbehandling, offentlighet och sekretess, arbetsrätt och arbetsmiljö, uppföljning och uppsikt.

3.2 Utredningar som rör kommunal samverkan

3.2.1 Sveriges kommuner och regioner (2019), *Kommunal samverkan I – Prövning och tillsyn*

Med anledning av den nya bestämmelsen i KL sedan 1 juli 2018 om avtalssamverkan har SKR tagit fram underlag som behandlar vanligt förekommande rättsliga och praktiska frågeställningar och ger exempel på hur de kan lösas i praktiken.

Den rapport som rör avtalssamverkan inom områdets för prövning och tillstånd heter "Kommunal samverkan I – Prövning och tillsyn". Nedan en sammanfattning av dess innehåll.

Avtalssamverkan innebär att en kommun eller regioner genom ett civilrättsligt avtal åtar sig att utföra frivilliga eller obligatoriska uppgifter för en annan kommun eller region. Avtalssamverkan innebär inte någon förändring av huvudmannskapet för de uppgifter som avtalen omfattar.

Avtalssamverkan avser uppgifter, inte verksamhet. Det är också angeläget att det tydligt framgår vilka moment som ingår i uppdraget och vilket ansvar och vilka befogenheter som ingår i uppgiftsöverföringen.

Vid avtalssamverkan är det möjligt att delegera beslutanderätt till anställd i den utförande kommunen eller regionen, så kallad extern delegering. Enbart delegering till anställd medges. Extern vidaredelegering är tillåten. Extern delegering förutsätter en överenskommelse mellan parterna.

Handlingar som tas emot eller upprättas av uppdragstagaren ska betraktas som allmänna handlingar hos uppdragsgivare. De ska också ingå i uppdragsgivarens arkiv i slutänden men kan tills vidare hanteras hos uppdragstagaren.

Beroende på omfattningen av uppdraget och graden av självständighet behöver ett personuppgiftsbiträdesavtal tecknas mellan parterna.

Utgångspunkten för bestämmande av ersättning bör som huvudregel vara uppdragstagarens självkostnad.

Varje nämnd har ett ansvar för sin verksamhet och ska se till att verksamheten bedrivs i linje med fullmäktiges mål och riktlinjer samt enligt den lagstiftning som gäller för verksamheten. Varje nämnd bestämmer själv vilken information som den behöver för att kunna fullgöra sitt verksamhetsansvar och utöva intern kontrollen.

Kommunstyrelsen har uppsiktsplikt vilket gäller såväl styrelsen i den kommun som får uppgifter utförda som den kommun som utför uppgifter.

I den mån uppdragstagaren tillhandahåller personal för att utföra uppgifter åt uppdragsgivaren i dennes lokaler likställs denna personal med uppdragsgivarens egen personal under den tid som arbetet utförs. Det långsiktiga arbetsmiljöansvaret ligger dock hela tiden kvar på arbetsgivaren enligt anställningsavtalet.

Vad ett avtal om samverkan närmare ska innehålla beror på vad samverkan går ut på samt hur omfattande den är. I rapporten finns ett avsnitt med förslag till avtalsbestämmelser.

3.2.2 Centrum för kommunalstrategiska studier, Linköpings universitet (2021), *Mellankommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter*

Rapporten "Mellankommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter?" (Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, 2021) omfattar en inventering av kunskapsläget avseende mellankommunal samverkan. Syftet med rapporten är att visa empiriska resultat från i huvudsak internationella studier som har analyserat effekterna av mellankommunal samverkan.

Enligt rapporten är utmaningarna i kommunsektorn omfattande samtidigt som det finns en relativt stark tilltro till att mer och fördjupad mellankommunal samverkan är ett verkningfullt verktyg för att möta de växande problemen.

I rapporten beskrivs hur antalet formaliserade samarbeten exploderat – framför allt som en följd av lagändringar vid 1980-talets slut samt i slutet av 1990-talet då gemensam nämnd tilläts, från att knappt ha funnits under 1970- och 1980-talen. De lagändringar som genomfördes sommaren 2018 syftar till att ytterligare underlätta för och uppmuntra till mer och djupare avtalsamverkan mellan kommunerna.

Utredningen listar avslutningsvis ett antal lärdomar

1. Motiv till mellankommunal samverkan är nästan uteslutande att nå stordriftsfördelar för att effektivisera verksamheten genom att a) sänka kostnader b) stärka servicen c) bredda utbudet eller d) bli attraktivare arbetsgivare för att underlätta rekrytering och kompetensförsörjning
2. Forskning indikerar att det spelar stor roll vad man samverkar om för att få positivt utfall. Frågor som uppfattas som opolitiska och är tekniska till sin karaktär tycks lättare att samverka om och möjligen även utvinna positiva effekter från.
3. Forskning antyder att samverkande kommuners geografi i meningen befolkningstäthet kan ha betydelse för hur väl samverkan fungerar. Beroende på befolkningstäthet kan det inom vissa verksamhetsområden vara enklare att få till stånd stordrift.

4. Det behöver utredas bättre vilken roll som storleksasymmetrier har vid samverkan. Även frågan om värdkommun kan påverka fördelning av "vinster" i en samverkan.
5. Internationellt, men särskilt i Sverige, förekommer oro för negativ påverkan på demokrati och självstyre. Det finns dock inga studier som fångar hur demokratin empiriskt påverkas.
6. Avancerade kvantitativa studier av mellankommunal samverkan är lätträknade och vikten av att hitta objektiva indikatorer för det man vill mäta (kostnader, kvalitet, breddat utbud, kompetensförsörjning etc) understryks därför.

3.2.3 Statskontoret (2023), *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, 2023:5

Statskontoret har haft ett regeringsuppdrag att beskriva utvecklingen av samverkan mellan kommuner samt att analysera konsekvenser av omfattande kommunal samverkan med hjälp av fallstudier.

Statskontorets samlade bedömning är att kommunal samverkan är ett viktigt och användbart verktyg för kommuner att möta de utmaningar de står inför. Av de fallstudier som Statskontoret har gjort framgår att kommunal samverkan ofta är nödvändigt för att mindre kommuner ska klara sitt uppdrag. Samverkan underlättar för kommunerna att rekrytera och bibehålla kompetens och det kan bidra till att effektivisera och höja kvaliteten i kommunernas verksamhet.

Utredningen visar att kommunal samverkan inte kan lösa alla typer av utmaningar som kommunerna har. Det kan exempelvis vara svårt för kommunerna att sänka sina kostnader i någon större utsträckning då det är kvalitetshöjning som främst eftersträvas.

Kartläggningen visar att de flesta kommuner samverkar med andra kommuner i olika former. Antalet kommunalförbund och gemensamma nämnder har varit konstant sedan 2016 medan avtalssamverkan har ökat de senaste åren.

Statskontoret bedömer att kommunernas samverkan till stor del fungerar effektivt och ger kvalitetsvinster. Samtidigt bedöms att kommunerna kan förbättra sin samverkan, vilket skulle mildra de negativa demokratiska effekterna. Samverkan bedöms också kunna bli mer effektiv om kommunerna samverkar mer strategiskt och fördjupat.

En viktig konsekvens av samverkan är att kommunerna klarar sin kompetensförsörjning bättre. Till exempel kan mer attraktiva heltidstjänster skapas i stället för deltider eller splittrade tjänster. Samverkan leder också till mer erfarenhetsutbyte, högre specialisering och professionalisering. Sårbarheten minskar.

Samverkande kommuner får ut mer av insatta resurser. Det handlar ofta om högre kvalitet, bättre service eller bromsade kostnadsökningar.

En baksida med samverkan är att de enskilda kommunernas möjlighet att styra verksamheten minskar.

Samverkan tar tid och medför administrativa kostnader i olika skeden av samverkansprocessen. Statskontorets bedömning är att det handlar om motiverade kostnader i form av tid avsätts för att skapa goda relationer och samförstånd om vad syftet med samverkan samt vad som ska uppnås. Ett gediget förarbete är en god grund för samverkan.

Olika samverkansformer har för- och nackdelar beroende på omfattningen av verksamheten som samverkas om samt på antalet kommuner som ingår i samverkan. Gemensam nämnd bedöms ha goda förutsättningar för styrning och ansvarsutkrävande och behöver inte så stor administrativ och organisatorisk överbyggnad. Avtalssamverkan bedöms kräva en liten eller obefintlig administrativ och organisatorisk överbyggnad men mindre möjlighet för kommuner att löpande styra verksamheten.

Framgångsfaktorer vid samverkan handlar enligt utredningen om att organisera samverkan med en hög grad av formalisering, interaktion och samarbete, god tillit och goda relationer och att prioritera ett gediget förarbete.

Det finns också risker med samverkan som kan få negativa demokratiska och administrativa konsekvenser om inte kommunerna aktivt motverkar dem.

3.3 Exempel på kommunal samverkan inom bygglovsverksamhet

3.3.1 Gemensam nämnd

Samhällsbyggnad Bergslagen

De fyra Bergslags-kommunerna Lindesberg, Hällefors, Nora och Ljusnarsberg har en gemensam nämnd och en gemensam förvaltning för kommunernas samhällsbyggnadsverksamhet. I verksamheten ingår fysisk planering, bygglov, miljö och hälsa, geodata samt energirådgivning.

Nämnden bildades 2004. I nämnden ingår nio ordinarie ledamöter och nio ersättare. Lindesberg som är den största kommunen har tre ledamöter.

Kommunernas tekniska verksamheter har tidigare samverkat i kommunförbundsform. Förbundet har nu upplösts och överförs till gemensam nämnd. Samma kommuner samverkar även avseende överförmyndarnämnd, folkhälsa och turism.

Kommunerna har totalt ca 45.000 invånare. Störst är Lindesberg som har ca hälften av invånarna. Ljusnarsberg är minst med ca 5.000 invånare.

Lindesberg är värdkommun för den gemensamma nämnden och förvaltningen. I förvaltningen jobbar ca 70 personer. De anställda är bosatta i alla kommuner utom i Hällefors som är den kommun som ligger längst bort från Lindesberg.

Vid tiden då samverkan startade utfördes arbetet på olika sätt i alla kommuner. Alla kommuner hade olika utvecklingsnivå. Ett villkor från Lindesberg var att alla kommuner skulle tillföra medel för att kunna bibehålla en god kvalitetsnivå. Medel till verksamheten tillförs utifrån befolkning.

Det främsta syftet med samverkan är att säkra kompetensförsörjningen och att ha en tillräckligt hög kvalitet i verksamheten. En annan fördel är att det blir en bred verksamhet genom att alla medverkande kommuner har olika förutsättningar.

Ekonomisk rapportering skickas till alla kommuner fem gånger om året, i samband med bokslut och månadsuppföljningar. Verksamhetsberättelsen föredras i alla kommuner. Gemensamma kommunstyrelsemöte genomförs två gånger om året. Det pågår arbete för att få till en gemensam budgetprocess men dit har man ännu inte nått. Det varierar mellan kommunerna om den gemensamma nämndens ledamöter även sitter i respektive kommunstyrelse och har möjlighet att informera där.

De största utmaningarna finns på den politiska sidan. Insyn och delaktighet är svåra områden. Även på tjänstemannasidan behövs ett gott samarbete på alla nivåer, från kommundirektörsnivå till tjänstepersonsnivå.

Samma verksamhetssystem fanns på plats i alla kommuner redan då samverkan inleddes. Det används brett inom hela samhällsbyggnadsområdet.

Finansiering av bygglovsverksamheten sker i huvudsak genom taxa. Programvarulicenser och lokaler finansieras centralt.

Bygglovshandläggare och medarbetare som arbetar med enskilda avlopp testar nu att arbeta på plats i de andra kommunerna vissa dagar under vissa veckor under året. I övrigt finns möjlighet att besöka verksamheten på kontoret i Lindesberg, ett fåtal besök tas emot per dag.

3.3.2 Avtalssamverkan

Söderköping – Valdemarsvik

Kommunerna Söderköping och Valdemarsvik avtalssamverkar avseende plan-, bygglovs- och mät- och kartverksamheterna som alla ingår i samma avdelning. Alla medarbetare är anställda i Söderköping och har samma chef.

Invånarantalet i Söderköping är ca 14.800 (2022-12-31) och i Valdemarsvik ca 7.600 (2022-12-31).

Sedan tidigare avtalssamverkar samma kommuner både inom IT och miljö och hälsa. Även i dessa fall är samtliga medarbetare anställda i Söderköping.

Avtalssamverkan inom plan och bygg startade formellt 1 juni 2022. Beslutet togs i februari 2022.

Den politiska inriktningen i de båda kommunerna är snarlik sedan senaste valet och samarbetsklimatet är mycket bra. Politikerna har en bra dialog och har bland annat synkroniserat förslag till ny taxa som är lika för båda nämnderna. Delegationsordningen är också synkroniserad men innehåller några mindre skillnader.

Syftet med samverkan har varit att säkra kompetensförsörjningen. Det finns också ekonomiska fördelar med en större verksamhet. En annan fördel är att jävsfrågor kan undvikas på ett enklare sätt.

All personal har varit kvar vid sammanslagningen. Medarbetarna som tidigare var anställda i Valdemarsvik sitter kvar i Valdemarsvik. Grupperna var ganska lika vad gäller arbetssätt och kultur. De har också geografiska likheter.

Det har krävts mycket tid från avdelningschefen för att få ihop verksamheterna och leda förändringsprocessen. Många möten hålls digitalt men man genomför också fysiska möten. Den nya större gruppen har fått chans att träffa varandra under avslappnade former.

Den största utmaningen vid sammanslagningen har varit att få IT-miljön att fungera. Det är också viktigt att ta höjd för den tid och kraft som krävs för att leda förändringsprocessen.

Vid sammanslagningen var utvecklingsnivån högre i Söderköping än i Valdemarsvik. Men även Söderköping tjänar på samverkan i form av tillförsel av kompetens och erfarenhet från Valdemarsvik.

Från början fanns oro och skepticism i personalgruppen avseende sammanslagning men nu när det har gått ett tag är alla positiva och de flesta väldigt positiva. Det är kul med kollegor att bolla med och det finns större möjlighet att fördela arbetsuppgifter inom gruppen.

Vid förarbetet inför sammanslagningen togs en riskanalys fram som mynnade i en handlingsplan. Handlingsplanen följs upp kontinuerligt vid kontorsmöten.

Kommunerna hade vid sammanslagningen olika system inom bygglovsverksamheten. Fortfarande används flera system inom kart- och mätverksamheten men tanken är att genomföra systembyte under året.

4. Analys

4.1 Inriktning och omfattning avseende samverkan

Nulägesinventeringen av bygglovsverksamheterna i Vaxholms och Norrtälje visar att förutsättningarna för dessa är olika. Eftersom alla delar i verksamheten hänger samman

med varandra, dels genom kultur och arbetssätt och dels genom system och digitala stöd, bedöms det inte möjligt att synkronisera endast en mindre del av verksamheten för att kunna samverka inom denna. Det bedöms heller inte vara möjligt att utföra uppgifter åt varandra utan en synkronisering av verksamheterna då dessa i nuläget har olika arbets-sätt, olika systemlösningar och olika kulturer.

Eftersom det handlar om omfattande förändringar för Vaxholms bygglovsverksamhet så bedöms dessa inte kunna göras på annat sätt än att bygglovsverksamheten i Vaxholm integreras med bygglovsverksamheten i Norrtälje.

Områden som påverkas av en integration har analyserats och beskrivits nedan. En utgångspunkt vid analysen har varit att det är en långtgående samverkan, en integration, som utreds.

4.2 Lagstiftning

Kommunallagen ger stöd för olika samverkansformer. De former som är aktuella i detta fall, gemensam nämnd och avtalssamverkan, bedöms båda kunna fungera för en långtgående samverkan inom bygglovsverksamheten i Vaxholm och Norrtälje.

Avtalssamverkan omskrivs i förarbeten och rapporter så som att den främst avser uppgifter, inte verksamheter, detta bör dock inte vara ett hinder. Det finns inget som säger att det inte är möjligt att nyttja avtalsformen för långtgående samverkan och det finns exempel på kommuner som avtalssamverkar fullt ut inom verksamheterna planering och bygglov (se ovan avsnitt 3.3.2 Avtalssamverkan).

4.2 Medborgare

Båda kommunerna har i nuläget besökstider på kontoret. I Vaxholm har handläggarna telefon-tid två gånger per vecka, två timmar per gång. I Norrtälje finns inga telefon-tider, däremot besvaras frågor genom kontaktcenter löpande. Då kontaktcenter inte kan svara ringer en handläggare upp medborgaren inom ett dygn.

Båda organisationerna gör få platsbesök vid handläggning av bygglov. Platsbesök utförs dock ofta vid förhandsbesked, strandskyddsärenden, tillsyn och under genomförandeskedet.

Medborgares tillgång till ärenden och handlingar ser olika ut i kommunerna. Tillgängligheten är god i Norrtälje genom e-arkiv och mindre god i Vaxholm där ingen samlad arkiveringslösning finns. En integration skulle innebära att Vaxholm blir del av samma arkiveringslösning som Norrtälje.

Vid lokalisering av ett gemensamt kontor i Norrtälje så behöver det studeras hur kundkontakten i Vaxholm ska hanteras. Dels avses hur platsbesök ska genomföras på ett effektivt sätt i den löpande verksamheten och dels om och hur organisationen till del ska vara fysiskt närvarande i Vaxholm.

Kontaktcenter i Norrtälje kommer att behöva utvecklas med kapacitet att ta hand även för inkommande samtal från Vaxholm.

En del av syftet med en integration skulle vara att höja kvalitet, service, handläggningstid, det vill säga de delar som omfattas av NKI, för Vaxholms medborgare. För Norrtälje gäller att den höga kundnöjdheten som finns idag behöver bibehållas och fortsatt utvecklas positivt efter en integration.

En övergång för Vaxholm till Norrtäljes lägre taxenivåer skulle vara ett naturligt steg att ta. Denna övergång kan göras vid en lämplig tidpunkt eller stegvis anpassat till organisationens utveckling.

4.3 Medarbetare

Intervjuer och genomförda riskbedömningar inför förändringar i verksamheten ger en uppfattning om vad personalen anser om nuläget och hur de ser på samverkan för egen del.

I Vaxholms fall får vi en varierad bild av den pågående verksamheten, det finns en historik av komplexa ärenden med mycket friktion, en rörig verksamhet och ett stort engagemang både hos medborgare och politiker. Nu pågår ett arbete för att vända skutan, med stöd av en handlingsplan och stort engagemang inom personalgruppen.

Det finns en nyfikenhet gentemot Norrtäljes verksamhet och vad det kan ge i form av ny energi, högre digitaliseringsgrad, lägre sårbarhet etc, men också en stor oro för vad som kan komma att hända med tjänsterna i Vaxholm och om det blir en kulturkrock mellan personalgrupperna.

I Norrtälje finns en öppenhet för att undersöka vad en samverkan skulle kunna innebära men också en stor oro som rör hur Norrtäljes verksamhet skulle kunna påverkas. Norrtälje har en bra ärendebalans på tillståndssidan och på tillsynssidan har man arbetat hårt för att förbättra balansen. Medarbetare ser risker med att få ta över ärendeköer från Vaxholm liksom pågående ärenden då det uppfattas att arbetssätt och förhållningssätt i nuläget är olika mellan kommunerna.

Medarbetare i Norrtälje kommer att påverkas av en integration på olika sätt. Det kan handla om att jobba med Vaxholms ärenden eller om att utbilda, introducera eller stödja nya medarbetare från Vaxholm. Det handlar också om att ha en dialog där medarbetare från båda verksamheterna byter erfarenheter.

Tjänsterna i Norrtälje är bredare än de som finns i Vaxholm, vilket kommer att bli fallet med nya tjänster för medarbetare från Vaxholm.

Medarbetarna från Vaxholm bedöms kunna få en god utveckling vid en integration då de kommer in i en organisation med ett väl utvecklat arbetssätt och en välutvecklad digital miljö. Det kommer att finnas goda förutsättningar att göra en kompetensmässig förflyttning på relativt kort tid.

Merparten av Vaxholms medarbetare kan få en längre resväg om kontoret för alla medarbetare förläggs i Norrtälje.

Alla medarbetare kommer att arbeta med ärenden i Vaxholm vilket innebär att platsbesök kan behöva göras i Vaxholm. Medarbetare kan också behöva medverka vid fysiska möten i Vaxholm. Sammantaget innebär detta att även medarbetare som ingår i Norrtäljes nuvarande organisation kommer att resa till Vaxholm då och då.

Sammantaget bedöms att medarbetarna i Vaxholm skulle påverkas mest av en integration även om det skulle bli förändringar i båda nuvarande organisationer. Om förändringen är positiv eller negativ på medarbetarnivå är en individuell fråga.

Förvaltningschefen och bygglovschefen i Norrtälje bedöms få en ökad arbetsbelastning vid en integration. Detta gäller i synnerhet bygglovschefen. Bygglovschefen påverkas mer i fallet med avtalssamverkan eftersom arbetet i det fallet behöver utföras med två nämnder. Förvaltningschefen kommer att behöva arbeta med två nämnder oavsett samverkansform. Om en gemensam byggnadsnämnd bildas så kommer miljönämnden ändå att kvarstå.

4.4 Politisk organisation

Den politiska styrningen kan organiseras genom en ny gemensam nämnd alternativt som avtalssamverkan mellan de två befintliga nämnderna, stadsbyggnadsnämnden i Vaxholm och bygg- och miljönämnden i Norrtälje.

I alternativet gemensam nämnd bildas en gemensam nämnd som ansvarar för bygglovsverksamheten i båda kommunerna. Antalet ledamöter skulle fördelas på lämpligt sätt mellan kommunerna där invånarantal bör få en stor påverkan. Det är en fördel om ledamöter

som sitter i den gemensamma nämnden även sitter i kommunstyrelsen för att "knyta ihop" organisationerna.

Nämnden skulle förslagsvis ha Norrtälje som den större kommunen som värdkommun. Fördelningen av ledamöter mellan kommunerna skulle utgå från kommunernas respektive storlek. Dialog behöver föras om fördelning av poster liksom om den politiska sammansättningen. Former för nämndens verksamhet där man tar till vara både Norrtäljes och Vaxholms intressen på lämpligt sätt behöver skapas.

Frågor om verksamhetsplan och budget skulle årligen beredas av förvaltningen och beslutas i Norrtälje efter samråd med Vaxholm.

Fördelar med en gemensam nämnd kan vara: Tydliga former och forum för politisk dialog, färre nämnder för ansvariga tjänstepersoner att arbeta med samt att antalet styrdokument blir färre och helt samordnade. Vidare kan jävsfrågan hanteras på ett bra sätt i nämnden.

I alternativet avtalssamverkan skulle båda befintliga nämnderna kvarstå i nuvarande form även om handläggningen görs av en gemensam tjänstemannaorganisation. Med en långtgående samverkan som det handlar om i detta fall behöver en omfattande synkronisering göras av styrning och styrdokument.

Former för hur politisk styrning, planering och uppföljning av verksamheten ska utföras behöver överenskommas, liksom om verksamhetens utförande.

En fördel med avtalssamverkan kan vara att samverkan möjliggörs under något enklare former, dels att det kan gå snabbare komma i gång med samverkan.

Oavsett samverkansform kommer avtal om samverkan att behöva upprättas. Med en långtgående samverkan som det handlar i båda fallen bedöms avtalets innehåll att bli likartat. Områden som avtalets syfte, organisation, ägardialog, ekonomi, styrning, samverkan med övriga delar av organisationerna, former för avtalets upplösande etcetera, behöver beskrivas.

Det är viktigt att signalera att samverkan är till för båda kommunerna och båda kommunernas medborgare. Detta bör framgå på webb och i övrig kommunikation.

Om en gemensam nämnd för bygglovsverksamheten i de båda kommunerna införs så blir det en större förändring på den politiska sidan än vid avtalssamverkan. Detta gäller särskilt för de nämnder och politiker som i nuläget ansvarar för bygglovsverksamheten, stadsbyggnadsnämnden i Vaxholm och bygg- och miljönämnden i Norrtälje.

4.5 Ekonomi

En del av syftet med en långtgående samverkan är att uppnå och bibehålla en gemensam kostnadseffektiv verksamhet över tid.

Ett införande kommer att innebära kostnader för båda kommunerna. För Vaxholms räkning kommer det att bli höga införandekostnader under några år. Dessa avser förberedelser och genomförande av systembyten, utbildning och inläring av nya arbetssätt men skulle också kunna omfatta nya inventarier vid byte av lokaler. Om förberedelser och genomförande av systembyten innebär att tiden för handläggning minskar avsevärt kan det tänkas att konsultstöd krävs under en period för att undvika att en ärendekö skapas. Norrtälje påverkas bland annat genom kostnader för förberedelser och utbildning och stöd till Vaxholms-medarbetare. Båda kommunerna kommer också att få kostnader för förändringsarbete för att få ihop de båda organisationskulturerna. Vid avtalssamverkan kan mer tid komma att krävas för alla medarbetare för att sätta sig in i förutsättningar och styrdokument som kan vara olika i de båda kommunerna. I övrigt kommer liknande typ och omfattning av kostnader att vara aktuella oavsett vilken samverkansform som väljs. Det behöver beskrivas i överenskommelse/avtal hur införandekostnaderna ska fördelas.

Beroende på samverkansform kommer ekonomifrågan att hanteras på olika sätt under löpande drift. Vid gemensam nämnd blir ekonomin mer integrerad. Det är naturligt att de

båda kommunerna skjuter till kommunbidrag enligt en överenskommen modell. Oftast används kommunernas invånarantal som en utgångspunkt.

Vid avtalssamverkan behöver kostnader och intäkter särredovisas för respektive kommun. I praktiken kan kostnadsfördelning ske genom löpande fakturering samt eventuella över- och underskott regleras i samband med årsbokslut.

Långsiktigt finns det en stor besparingspotential för Vaxholm då den löpande verksamheten bedöms kunna bedrivas mer kostnadseffektivt i samverkan med Norrtälje.

Gemensamma kostnader för till exempel investeringar eller andra utvecklingsåtgärder i en integrerad organisation bör fördelas mellan kommunerna baserat på befolkningsmängd eller enligt annan lämplig fördelningsnyckel.

Gällande taxa bör följas upp kontinuerligt och justeras vid behov.

4.6 Taxa

Taxan är ett viktigt instrument för att få täckning för verksamhetens kostnader.

Vid integration av bygglovsverksamheterna med förändrade arbetssätt och förändrat digitalt stöd kommer handläggningstiderna att förändras för Vaxholms-ärenden vilket i sin tur innebär att även taxan behöver förändras.

Som en del i att ta fram en taxa räknas den del av handläggarnas arbetstid som läggs på faktisk handläggning fram.

Det behöver därför samlas in uppgifter om handläggningstider för olika typer av ärenden. I Norrtälje tillämpas tidrapportering vilket ger en bra uppfattning om hur lång tid det tar att handlägga olika ärenden. Tidrapportering är den metod som förespråkas för kartläggning av tidsåtgång då den är mest rättvisande.

Verksamhetens del av OH-kostnader, personalomkostnader samt kostnader för systemstöd och andra verktyg i det dagliga arbetet ska också inkluderas vid beräkning av taxan.

I de fall benämning av ärendetyper och indelning av åtgärder skiljer sig åt mellan verksamheterna bör dessa harmoniseras som ett underlag för harmoniserade taxor.

Taxan ska enligt PBL beslutas av kommunfullmäktige och behöver således beslutas separat i de båda kommunerna.

4.5 Organisationsstruktur förvaltning

Med en långtgående samverkan kommer en gemensam integrerad organisation att skapas för bygglovsverksamheten. Den nya organisationen bör ta avstamp i hur Norrtäljes befintliga organisation är organiserad. Merparten av tjänsterna bör som idag vara breda handläggartjänster som inrymmer handläggning av bygglov, strandskyddsdispenser, tillsyn och på sikt även genomförandeskedet.

Antalet nya tjänster bör anpassas efter prognosticerade ärendevolymer.

Ledningen av verksamheten bör utföras av bygglovschefen i Norrtälje. För att få verksamheten att fungera väl, dels under det att integrationen pågår, dels sedan man helt har fått ihop verksamheterna bedöms att ytterligare resurser för ledning kan behövas.

Ledningsuppgifter kan fördelas mellan bygglovschefen och nya ledningsfunktioner så som en biträdande bygglovschef eller samordnare/arbetsledare. Gruppen kan av storlekskäl behöva ses över och delas in i mindre grupper. Detta kan dock vara en åtgärd som kan införas senare i processen då det bedöms vara en fördel att börja integrationen och förändringsarbetet i en sammanhållen grupp.

4.6 Arbetssätt

Det arbetssätt som har utvecklats i Norrtälje över ett antal år fungerar väl. Alla processer finns dokumenterade, med kopplade rutiner och riktlinjer och manualer. En stor del av Vaxholms önskemål avseende samverkan är att ta del och bli del av det arbetssättet.

Vid en integration av bygglovsverksamheterna behöver en stegvis övergång göras vid handläggning av Vaxholms ärenden. Pågående ärenden bör kunna handläggas och avslutas i Vaxholms befintliga system. Nya ärenden bör kunna handläggas i Norrtäljes system av lämplig handläggare.

Övergång till arbete i ny systemmiljö kommer att behöva föregås av utbildning varvat med praktiskt arbete där det finns möjlighet att få stöd av Norrtäljes medarbetare.

Eftersom verksamheterna miljö och hälsa respektive geodata i Norrtälje i delar arbetar tillsammans med bygglovsverksamheten, är det önskvärt att motsvarande verksamheter i Vaxholm gör detsamma. Att få en sådan förändring på plats kan behöva komma som ett andra steg, det kan vara svårt att göra alla förändringar samtidigt. För medarbetare inom de aktuella verksamheterna behöver det utredas hur de ska få tillgång till systemmiljön inom bygglovsverksamheten i Norrtälje. Vaxholms miljöverksamhet är organiserad inom SRMH som ingår i Täby kommuns organisation. Vaxholms geodataverksamhet finns inom Vaxholms stad.

Ett pågående utvecklingssteg inom svensk bygglovverksamhet är att automatisera delar av handlägningsprocessen med stöd av digitala detaljplaner. För att ett sådant arbetssätt ska fungera både med nya och befintliga detaljplaner behöver befintliga detaljplaner digitaliseras på ett enhetligt och strukturerat sätt. I Norrtälje står man inför att inleda ett digitaliseringsarbete. För att handläggningen av bygglovsärenden ska kunna utföras på samma sätt oavsett kommund tillhörighet så behöver ett digitaliseringsarbete inledas även i Vaxholm. Ett digitaliseringsarbete enligt ovan brukar involvera bygglovsverksamheterna men utförs normalt främst av plan- och geodataverksamheterna.

4.7 Verksamhetssystem och digital struktur

Norrtälje har en väl utvecklad systemmiljö med sammanlänkade verksamhetssystem, e-tjänster, flera robotar och kartlösning. Handlingar i ärenden tillgängliggörs på webben. Kivras digitala brevlåda används för vissa utskick och medborgaren kan se sina ärenden i kommunen på ett samlat sätt genom en "min sida lösning". Detta är en miljö som har utvecklats över tid och som fortsätter att utvecklas. Det pågår ett kontinuerligt förändrings- och förbättringsarbete.

Vid integration av bygglovsverksamheterna kommer medbetare från Vaxholm att jobba på samma sätt och med samma digitala stöd som medarbetarna i Norrtälje gör. Det innebär att antalet programvarulicenser behöver ses över och vid behov utökas i en integrerad organisation.

IT-organisationen inom respektive kommun, Norrtälje, Vaxholm och Täby, behöver involveras för att möjliggöra systemåtkomst till Norrtäljes system. Oavsett om medarbetare sitter i Vaxholm eller Norrtälje ska det inte vara några problem att jobba i Norrtäljes IT-miljö så länge de är anställda i Norrtälje och har Norrtälje-konto och Norrtälje-dator.

Upphandling/inköp i Norrtälje behöver involveras vid inköp/komplettering av licenser för de programvaror som används i Norrtälje.

Som kartlösning i Norrtälje används myCarta från leverantören Aveki. Den används fristående från ByggR och Nova. Lantmäteriets karttjänster används som bakgrundskarta i myCarta. Mätdata som skapas av Norrtäljes geodataverksamhet samt övriga kartlager sparas i en databas och visas i myCarta. Inga större förändringar i arbetssätt bedöms vara nödvändig för Vaxholms geodataverksamhet. Det viktiga är att nödvändiga integrationer görs i den databas som myCarta är kopplad till. Licenser för myCarta behöver ses över så att nytt antal medarbetare omfattas.

Att lära sig använda nya system är en del av att ta till sig ett nytt arbetssätt. Det kräver utbildning och praktiskt arbete med möjlighet att få stöd av kollegor i Norrtälje.

Det finns också behov av att medarbetare inom Vaxholms miljö- respektive geodataverksamhet kan utföra arbetsuppgifter i den nya systemmiljön som Vaxholms bygglovsverksamhet kommer att arbeta med. Då medarbetare vid SRMH redan idag arbetar i Norrtäljes verksamhetssystem på miljösidan så bör det vara möjligt att ordna så att handläggare inom SRMH och inom geodataverksamheten i Vaxholm kan arbeta i Norrtäljes bygglovs-system.

4.8 Organisationskultur

Inom Norrtäljes bygglovsverksamhet har man sedan lång tid arbetat med förbättringar och har både en kultur och en struktur som stödjer ett förbättringsarbete.

Ett förbättringsarbete drivs och utövas både på chefs- och medarbetarnivå.

Förbättrings- och avvikelseystemet gör att man inte är rädd för att göra fel, avvikelser hanteras som möjligheter att ta sig framåt. Detta synsätt är även något som genomsyrar det politiska arbetet.

Inom samhällsbyggnadsförvaltningen pågår också arbete för att få bort så kallade stuprör mellan olika verksamheter. En framgångsfaktor är att arbetet samordnas och delvis även utförs i varandras verksamhetssystem.

God service och ständig verksamhetsutveckling är viktiga delar i Norrtäljes verksamhet.

Vid integration av de båda organisationerna krävs att alla jobbar med samma inställning och mot samma mål.

Enligt vad som framgått under utredningen så finns det i nuläget en oro i båda organisationerna. En bedömning är att oron främst beror på att mycket är oklart och okänt och att det finns utrymme för spekulation. Om och när beslut tas om en integration så behöver särskild omsorg läggas på att få ihop de båda grupperna. Det handlar om mjuka värden så som att träffas, ha dialog, hjälpa varandra och att skapa nya forum och kanaler som involverar även de nya medarbetarna. I denna process blir ledarskapet inom verksamheten samt hur det organiseras och utförs mycket viktigt.

4.9 Lokalisering

Det finns två alternativ för lokalisering av Vaxholms bygglovsverksamhet vid en integration, i Vaxholm eller i Norrtälje. Det finns fördelar och nackdelar med båda alternativen.

Vid lokalisering av ett kontor i Vaxholm bibehålls en lokal förankring i mån av att Vaxholmsärenden handläggs av medarbetare stationerade i Vaxholm - det blir närmare till medborgare och enklare att göra platsbesök. Med en gemensam organisation så är det dock troligt och önskvärt att alla medarbetare handlägger både Vaxholms- och Norrtäljeärenden.

Lokalisering i Vaxholm kommer att innebära en samlokalisering, som i nuläget, med geodataverksamheten med vilken det redan finns och kommer att finnas ett ännu mer omfattande samarbete.

Vid avtalssamverkan så kommer nämnden att finnas kvar i Vaxholm vilket underlättar medarbetares medverkan i nämnden och i andra politiska mötesforum förutsatt att ett kontor lokaliseras i Vaxholm. Bygglovschef och förvaltningschef kommer dock att vara lokaliserade i Norrtälje och får resa till politiska möten.

En stor nackdel med lokalisering i Vaxholm är att det blir svårare att integrera de båda verksamheterna då merparten av medarbetarna sitter i Norrtälje. Det kommer troligen att ta betydligt längre tid för Vaxholms medarbetare att kunna ta till sig nya arbetssätt.

Vid lokalisering i Norrtälje uppstår motsatta effekter jämfört med de som beskrivs ovan. En integration av de båda verksamheterna kommer att underlättas avsevärt. Det blir enklare och mindre tidskrävande att leda, utveckla och stötta den nya organisationen. Risken för subkulturer minimeras.

Den lokal förankringen kommer dock att minska. Mer tid för resor kommer att behövas både för medarbetare och chefer. För att motverka nackdelarna kan verksamheten organiseras så att medarbetare finns tillgängliga i Vaxholm del av tid genom att vissa kontorsplatser disponeras där.

4.10 Delegering

Vid jämförelse av de båda byggnadsnämndernas delegationsordningar framstår de som ganska lika. Båda nämnderna har en så kallad omvänd delegationsordning. I korthet kan den beskrivas som att respektive angiven beslutsfattare får besluta i alla frågor som inte uttryckligen är undantagna från delegationen. Vid intervjuer har framgått att det pågår framtagningsarbete av en ny delegationsordning i Norrtälje där man i stället tar fram en rak delegationsordning.

I Norrtälje tar bygg- och miljönämnden beslut då tjänstemännen föreslår avslag. Även beslut om föreläggande med vite i tillsynsärenden tas av nämnd liksom beslut om sanktionsavgift. I övrigt finns en långtgående delegation avseende positiva besked.

Även i Vaxholm tar stadsbyggnadsnämnden beslut då tjänstemännen föreslår avslag. Nämnden tar även beslut i ärenden som rör strandskyddsdispenser. Beslut om förelägganden i tillsynsärenden tas av nämnd liksom beslut om vite.

Om samverkansformen blir gemensam nämnd så kommer nämnden att få ett eget reglemente och en egen delegationsordning. De båda nuvarande delegationsordningarna bör utgöra underlag för en ny gemensam delegationsordning som behöver tas fram i detta fall. I de delar där de nuvarande delegationsordningarna skiljer sig åt behöver man kompromissa om gemensamma skrivningar.

Vid avtalssamverkan så behöver den nu gällande delegationsordningen för stadsbyggnadsnämnden göras om för att fungera för extern delegering. De båda delegationsordningarna behöver också synkroniseras både avseende upplägg och innehåll.

4.11 Arkivering

I Vaxholm sker arkivering av äldre avslutade ärenden med pappersakter genom att handlingarna i ärendet mikrofilmats. Efter filmning av leverantör skickas data tillbaka till kommunen och läses in i systemet AGS. Innan äldre ärenden avslutas förvaras pappersakten i ett närarkiv i Vaxholm. Handlingar i nyare ärenden finns i verksamhetssystemet Castor. Åtkomst till handlingar sker genom bygglovspersonalen. Vaxholm har påbörjat arbete för att gå över från befintliga systemet AGS till nya systemet iipax ags.

I Norrtälje har byte skett till iipax ags som är e-arkiv för bygglovshantering. Avslutade ärenden arkiveras direkt till iipax ags med hjälp av en robot nattetid. Roboten hämtar upp till 50 avslutade ärenden från ByggR nattetid. Det krävs ingen handpåläggning. Iipax ags är slutarkiv.

I Norrtälje är stor del av informationen i avslutade ärenden i ByggR och iipax ags tillgänglig på webben. Detta avlastar organisationen avsevärt.

Vid en integration av bygglovsverksamheterna kommer den nya integrerade organisationen att jobba i arkivmiljön som finns i Norrtälje. Det behöver göras ett arbete för att utreda hur Vaxholms arkiv och handlingar ska föras över till den arkivmiljön i Norrtälje. Det gäller så väl digitala handlingar som handlingar i pappersform. Ett sådant arbete behöver genomföras i samverkan med Vaxholms och Norrtäljes leverantörer av arkivsystem.

Oavsett om det blir samverkan genom gemensam nämnd eller avtal så behöver arkivering ske så att Vaxholm vid behov i ett senare skede kan ta över sina egna arkiverade data. Detta är något man får studera djupare och organisera i samband med att beslut om samverkan tagits.

4.12 Påverkan på övriga delar av organisationerna

I Vaxholm finns ett väl fungerande informellt samarbete mellan bygglovsverksamhet och geodataverksamhet. Samarbetet bygger på dialog och utbyte av information och gör att arbetsuppgifter som är sammanhörande fungerar väl.

Norrtälje har en mer systematisk samverkan mellan bygglovsverksamhet och miljö- respektive geodataverksamhet. Samverkan avser de delar där verksamheternas arbetsuppgifter har stor påverkan på varandra. Det innebär att både miljö- och geodataverksamheten till viss del arbetar i bygglovsverksamhetens system. Man åker också ut tillsammans på platsbesök i vissa typer av ärenden.

Vid en integration av verksamheterna skulle samverkansmodellen som tillämpas i Norrtälje om möjligt tillämpas för alla ärenden. Eftersom Vaxholms geodataverksamhet finns i Vaxholm och Vaxholms miljöverksamhet finns inom SRMH i Täby, kommer särskilda åtgärder att krävas. Tillsammans med respektive verksamhet behöver det studeras om arbetssättet inom geodata respektive inom miljö kan anpassas och utvecklas i linje med Norrtäljes arbetssätt.

IT-organisationen inom respektive kommun, Norrtälje, Vaxholm och Täby, behöver involveras för att möjliggöra systemåtkomst till Norrtäljes system.

Upphandling/inköp i Norrtälje behöver involveras vid inköp/komplettering av licenser för de programvaror som används i Norrtälje.

Kontaktcenter i Norrtälje kommer att behöva anpassas och utvecklas med kapacitet att ta hand om inkommande samtal även från Vaxholm.

För att kunna automatisera delar av handlägningsprocessen för bygglov genomförs i många kommuner digitalisering av befintliga detaljplaner. Detta är ett arbete som står inför att inledas i Norrtälje. För att handläggningen av bygglovsärenden i en ny integrerad organisation ska kunna utföras på samma sätt oavsett kommuntillhörighet så skulle ett digitaliseringsarbete behöva inledas även i Vaxholm.

4.13 Påverkan på gällande verksamhetsplan och budget 2023

Förutsatt att beslut om samverkan tas i respektive kommun bör aktiviteter som syftar till att förbereda för samverkan kunna påbörjas under hösten 2023.

Aktiviteter som bör kunna inledas under 2023 avser att förbereda för byte av verksamhetssystem och se över hur arkivfrågan ska hanteras för verksamheten i Vaxholm, att förbereda administrativa, juridiska och ekonomiska frågor samt även att inleda förändringsarbetet avseende organisation och arbetssätt.

För att få en uppfattning om vilket arbete som behöver utföras avseende ärenden och uppgifter i Vaxholms befintliga verksamhetssystem innan konvertering sker till Norrtäljes system så behöver datas status och kvalitet studeras. Förslagsvis uppdras åt Norrtäljes systemleverantör Sokigo att utföra en studie som visar status och kvalitet i nuvarande system.

Även Vaxholms hantering av avslutade ärenden och handlingar behöver studeras. Det gäller både de handlingar som arkiveras digitalt och de som fortfarande finns i pappersakter. Detta arbete bör involvera arkivsystemleverantören Arkiva, Utredningar av data i befintliga system bör kunna genomföras helt eller delvis under hösten 2023. Det innebär att ett internt arbete för att komplettera/korrigera/rensa etc i systemet kan starta efter detta, under hösten 2023 eller vintern 2024. Innan arbetet startar måste en plan sättas upp och resurser utses.

Den andra kategorin av arbete som bör kunna starta omgående efter beslut avser administrativa, juridiska och ekonomiska frågor. I detta arbete bör, beroende på samverkansform, ingå att förbereda ny delegationsordning, ny taxa, avtal/överenskommelse samt nytt reglemente vid beslut om gemensam nämnd. Dessa uppgifter kommer att involvera

personal inom kansli/juridik/ekonomi men också personal inom bygglovsverksamhet och samhällsbyggnad, främst bygglovschefer och förvaltningschefer.

Arbetet som beskrivs ovan bör organiseras i projektform. Styrning och ledning behöver tillsättas. Arbetet kan delas upp i ett förstudieprojekt och ett genomförandeprojekt.

Beroende på om och när beslut tas om gå vidare avseende samverkan så kan arbete enligt ovan vara möjligt att starta under hösten 2023. Resurser från systemleverantörer behövs för tekniska utredningar. En bedömning är att externa resurser (konsulter) för projektledning och förändringsledning kan vara fördelaktigt och behövligt.

Konsultkostnad för projektledning och förändringsledning uppskattas grovt till 600 000 kronor för förstudieprojektet. Leverantörskostnader har inte kunnat uppskattas. Hur stor del av arbetet som hinns med under 2023 beror på när beslut i frågan om samverkan tas. Kostnader bör fördelas på kommunerna baserat på den nytta som respektive kommun har av arbetet. Kostnad för interna resurser har inte uppskattats.

4.14 Riskbedömning inför ändringar i verksamheten

Riskbedömningar inför ändringar i verksamheten enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete, har genomförts som en del av utredningsarbetet.

Separata möten för respektive kommun med deltagande av medarbetarrepresentanter från olika delar av bygglovsverksamheten har genomförts.

Vid en inledande del av respektive möte har utredningens uppdrag kort beskrivits och förutsättningarna vid de båda kommunernas bygglovsverksamheter belysts. Vidare har de slutsatser som utredningen dragit avseende möjlig samverkansnivå lyfts fram, det vill säga att något annat än en långtgående samverkan inte är möjligt med tanke på de stora olikheter som finns i dagens bygglovsverksamheter.

Dokumentation från genomförda riskbedömningar biläggs rapporten som bilaga.

5. Alternativa lösningar

5.1 Om alternativa lösningar

På övergripande nivå finns det två alternativ för fortsatt arbete. Det ena omfattar att gå vidare med utredning, detaljering och genomförande av en långtgående samverkan och det andra att inte gå vidare med samverkan utan istället fortsätta arbetet inom nuvarande organisationer.

I det fall det tas beslut om att inte gå vidare i samverkansfrågan så är det utredningens bedömning att det behöver studeras ingående hur verksamheten i Vaxholm ska utvecklas framåt. Det har inte ingått i den här utredningen att titta på det alternativet och vad det skulle innebära. En bedömning är dock att det precis som i integrationsalternativet skulle krävas stora åtgärder för att åstadkomma en kostnadseffektiv verksamhet med hög kundnöjdhet i Vaxholm som också kan vara stabil över tid, men att det är fullt möjligt.

Baserat på insamlat underlag och genomförd analys framgår att en långtgående samverkan i form av en integration av bygglovsverksamheterna i Vaxholm och Norrtälje är fullt möjlig. En integration kommer att kräva en stor insats från båda organisationerna på olika sätt. Det är ett arbete som kommer att behöva pågå över flera år. Arbetet kommer att ha olika faser och kräva olika typer och omfattningar av insatser under respektive fas.

Vid en integration behöver förutsättningarna synkroniseras så väl det är möjligt mellan de båda bygglovsverksamheterna. Det bedöms inte vara möjligt att jobba tillsammans på ett långtgående sätt utan att synkronisera verksamheterna.

Då Norrtälje under längre tid har jobbat målmedvetet för att utveckla och effektivisera sin verksamhet och har en mycket väl fungerande verksamhet, är det en utgångspunkt att en integration till stor del innebär att Vaxholms bygglovsverksamhet ska göra en förflyttning från nuvarande läge och arbetssätt till Norrtäljes läge och arbetssätt.

Vid politiska beslut om att gå vidare med samverkan bör ett projekt som involverar båda kommunerna sättas upp för integrationsarbetet. Projektet kan delas upp i ett förstudieprojekt och ett genomförandeprojekt. Dessa kan i sin tur delas in i delprojekt. Aktiv styrning och ledning kommer att krävas. Planering av projekt, delprojekt och aktiviteter blir mycket viktigt för att lyckas med helheten. Det kommer att bli ett stort arbete att hålla ihop projektarbetet inklusive att leda förändringsarbetet som behöver genomföras på grupp- och medarbetarnivå.

Möjligheter såväl som risker behöver hanteras aktivt under hela projektet för att uppnås respektive undanröjas. Det blir en del av planeringen och genomförandet av de projekt som genomförs.

Inom några områden finns alternativa vägval där tidiga beslut behöver tas. Det första och största området bedöms vara **samverkansformen**, det andra området gäller **lokaliseringen**. Fördelar och nackdelar för dessa val beskrivs nedan.

5.2 Integration av bygglovsverksamheterna

5.2.1 Val av samverkansform

Möjliga samverkansformer är gemensam nämnd och avtalssamverkan.

Gemensam nämnd

Några utmärkande drag för en gemensam nämnd är att det finns ett mer omfattande lagstöd än för avtalssamverkan och formerna är tydligare. Reglemente för en gemensam nämnd ska antas av fullmäktige i de samverkande kommunerna.

En politisk dialog behöver föras och överenskommas i ett antal frågor. Det gäller fördelningen av ledamöter, politisk sammansättning och värdkommun. Former för nämndens verksamhet behöver överenskommas där både Norrtäljes och Vaxholms intressen tas till vara. Det kan innebära att samverkansformen kan ta längre tid att få på plats men också att den kan uppfattas som mer långsiktig.

Den gemensamma nämndens förvaltning bedöms kunna utgöras av bygglovsavdelningen inom nuvarande samhällsbyggnadskontoret i Norrtälje.

Förutom vad som nämns ovan om politisk fördelning och politiska former bedöms att avtal/överenskommelse för en gemensam nämnd till stor del kommer att likna motsvarande dokument som tecknas vid avtalssamverkan.

Beroende på vad som prioriteras i de båda organisationerna, inte minst politiskt, så kan gemensam nämnd eller avtalssamverkan föredras av olika skäl.

Fördelar med gemensam nämnd som bedöms finnas:

- Det skapas och finns tydliga former och forum för den politiska dialogen som måste föras i frågor som kräver samsyn oavsett samverkansform, till exempel avseende budget och verksamhetsplanering, utformning av styrdokument och bedömningsfrågor i ärenden
- Ansvariga chefer i en integrerad organisation, bygglovschef och förvaltningschef, får en byggnadsnämnd att arbeta med jämfört med vid avtalssamverkan. Detta innebär en avsevärd skillnad tidsmässigt för bygglovschefen och för administrativ personal. Förvaltningschefen i Norrtälje får dock fler nämnder än idag med både

en gemensam byggnadsnämnd och en miljönämnd som blir kvar om bygglovsfrågorna lämnar dagens bygg- och miljönämnd.

- Det blir färre och mer sammanhållna styrdokument och enklare att hålla ordning på vad som gäller för medarbetare och chefer
- Jävssituationer i nämnden kan klaras av bra

Avtalssamverkan

Många av de politiska frågorna som följer med en gemensam nämnd finns inte på samma sätt vid avtalssamverkan. En bedömning är därför att samverkan genom avtal kan vara enklare att få på plats. Tröskeln kan vara lägre, framför allt politiskt. Det kan vara ett sätt att komma i gång under något enklare former. Det finns också möjlighet att gå från avtalssamverkan till gemensam nämnd om samarbetet under hand önskas utvecklas till den politiska arenan.

Fördelar med avtalssamverkan som bedöms finnas:

- det kan vara ett sätt att dels möjliggöra samverkan under något enklare former, dels komma i gång snabbare

Nackdelar med avtalssamverkan som bedöms finnas är:

- Tydliga former och forum för politisk dialog kring samverkan finns inte
- Cheferna i en ny gemensam organisation behöver jobba med två nämnder vilket är tidskrävande. Det blir många möten på olika orter och det finns risk för möteskrockar.
- Det blir många styrdokument totalt sett som kan vara snarlika men ändå innehålla skillnader. Det blir svårare att hålla ordning på vad som gäller för medarbetare och chefer
- Risk för jävssituationer i nämnden

5.2.2 Val av lokalisering

Två möjligheter till lokalisering finns, dels i Norrtälje och dels i både Norrtälje och Vaxholm.

Lokalisering i Norrtälje

Eftersom en av de största frågorna vid en verksamhetsintegration, förmodligen den största, bedöms vara att leda, driva och hålla i ett förändringsarbete över tid, så bedöms den fysiska närheten mellan chef och medarbetare samt mellan medarbetare vara mycket viktig. Det handlar om införandetiden som kan avgränsas till ett par år men det handlar också om att leda verksamheten över tid med dess speciella förutsättningar med uppdrag i två kommuner.

Fördelar med ett gemensamt kontor i Norrtälje bedöms vara:

- Ledning/förändringsledning underlättas
- Utbildning/stöd mellan medarbetare underlättas
- Det blir lättare att skapa en gemensam kultur

Nackdelar med ett gemensamt kontor i Norrtälje bedöms vara:

- Det blir längre mellan personal och medborgare i Vaxholm vilket kan påverka dialog och förtroende, dels för den kommunala verksamheten i Vaxholm och dels för den nya bygglovsverksamheten
- Handläggares lokalkännedom i Vaxholm blir sämre
- Samverkan med närliggande verksamheter i Vaxholm som geodata och plan blir svårare

- Det åtgår mer tid för resor till och från Vaxholm
- Om nämnden i Vaxholm kvarstår krävs extra tid för resor till och från Vaxholm för berörda chefer

Lokalisering i både Norrtälje och Vaxholm

Samma frågor som anges som för- och nackdelar ovan kommer att vara aktuella om kontoret fördelas på två orter. I princip blir fördelarna nackdelar och nackdelarna fördelar i detta fall. Om nämnden i Vaxholm kvarstår kommer berörda chefer i Norrtälje att behöva åka till Vaxholm för politiska möten. Vissa resor kommer också att behöva göras av medarbetare i Vaxholm till Norrtälje.

5.3 Möjligheter med en integration

Möjligheterna har delats upp per Vaxholm och Norrtälje eftersom de är olika för respektive kommun. Möjligheter såväl som risker behöver hanteras aktivt under de projekt som skapas för att hantera integrationsarbetet, för att uppnås respektive undanröjas.

5.3.1 Vaxholm

- Det är en förflyttning avseende arbetssätt, kostnadseffektivitet och service som är svår och tar lång tid att göra på egen hand
- Större attraktionskraft vid rekrytering
- Ökad möjlighet att tillföra specialisttjänster i en större grupp
- Minskat behov av konsultstöd
- Minskad sårbarhet och större flexibilitet i en större grupp vid olika typer av frånvaro
- Bättre service och högre kundnöjdhet
- Högre kvalitet i arbete och resultat med samordnade och välutvecklade arbetssätt med stort digitalt stöd
- Högre kostnadseffektivitet
- Kompetensutveckling
- Ökat erfarenhetsutbyte
- Ökad samverkan stärker kommunen, särskilt kopplat till Stockholm Nordost-samarbetet

5.3.2 Norrtälje

- Stärkt varumärke genom förfrågan om samverkan, en lyckad integration och fortsatt stark gemensam utveckling
- Ökade utvecklingsmöjligheter på medarbetarnivå med ökat behov av lednings-/samordningsfunktioner
- Möjlighet att tillföra specialisttjänster i en större grupp
- Minskat behov av konsultstöd
- Minskad sårbarhet och större flexibilitet i en större grupp
- Ökat erfarenhetsutbyte
- Ökad samverkan stärker kommunen, särskilt kopplat till Stockholm Nordost-samarbetet

5.4 Risker med en integration

Riskerna har delats upp per Vaxholm och Norrtälje eftersom de är olika för respektive kommun. Risker såväl som möjligheter behöver hanteras aktivt under de projekt som skapas för att hantera integrationsarbetet, för att undanröjas respektive uppnås.

5.4.1 Vaxholm

- Hög arbetsbelastning för chefer och medarbetare under införandeperioden
- Arbetsmiljörisker i form av oro och stress, främst i tidigt skede av en integrationsprocess
- Synsätt och arbetssätt är inte synkroniserade mellan verksamheterna och behöver hanteras aktivt för att bli det
- Förändringsarbetet är inte lyckosamt, medarbetare och verksamhet påverkas negativt
- Integrationsarbetet går inte som planerat, det blir försenat, dyrt och når inte den nivå som önskas
- Flera nämnder att hantera för medarbetare är tidskrävande
- Liten lokalkännedom i Norrtälje
- Längre avstånd vid platsbesök och kundmöten i Vaxholm
- Avstånd till Vaxholms medborgare ökar
- Vaxholms ärenden prioriteras ner i samverkan med en större kommun
- Vaxholm och Norrtälje har inget samarbete i nuläget i form av gemensam nämnd eller avtalssamverkan varför formerna och arenorna för en sådan samverkan nu måste skapas och hållas ihop på "egna meriter"

5.4.2 Norrtälje

- Hög arbetsbelastning för chefer och medarbetare under införandeperioden
- Arbetsmiljörisker i form av oro och stress, främst i tidigt skede av en integrationsprocess
- Synsätt och arbetssätt är inte synkroniserade mellan verksamheterna och behöver hanteras aktivt för att bli det
- Förändringsarbetet tar längre än planerat vilket påverkar produktiviteten
- Förändringsarbetet är inte lyckosamt, medarbetare och verksamhet påverkas negativt
- Integrationsarbetet går inte som planerat, det blir försenat, dyrt och når inte den nivå som önskas
- Flera nämnder att hantera för bygglovschef och förvaltningschef är tidskrävande
- Flera nämnder att hantera för medarbetare är tidskrävande
- Liten lokalkännedom i Vaxholm
- Längre avstånd vid platsbesök och kundmöten i Vaxholm

- Vaxholm och Norrtälje har inget samarbete i nuläget i form av gemensam nämnd eller avtalssamverkan varför formerna och arenorna för en sådan samverkan nu måste skapas och hållas ihop på "egna meriter"

6. Rekommendation och plan för implementering

6.1 Rekommendation

Utredningen visar att det är fullt möjligt att integrera bygglovsverksamheterna i Vaxholm och Norrtälje. Frågan är dock stor och komplex, den är inte enkel att utvärdera och beroende på hur man värderar kan man komma till olika slutsatser. Fördelar och nackdelar får vägas mot varandra. Vad som kan vara avgörande är vad som bedöms gynna verksamheterna och deras utveckling bäst på lång sikt liksom om det finns en stor vilja och övertygelse att det är rätt att gå mot utökad kommunal samverkan på lång sikt.

Det handlar om omfattande förändringar, särskilt för Vaxholm men också för Norrtälje. Det är därför mycket viktigt att ha ett långsiktigt perspektiv vid genomförande av förändringar. Det kommer att medföra ett stort arbete att integrera verksamheterna, vad gäller arbetsinsatser och ekonomiska insatser. En ny organisation måste därför få tid att sätta sig och vara stabil över tid. Det är viktigt att hitta former som stöder detta, både på politisk nivå och i förvaltningen.

Om ledningen i de båda kommunerna utifrån sina olika perspektiv har engagemang, vilja och mod att genomföra det arbete och de förändringar som krävs är det utredningens rekommendation att som ett första steg fatta **beslut om inriktning** att gå vidare mot att införa en omfattande samverkan.

Efter att ett inriktningsbeslut har tagits följer en period då ytterligare fördjupning i specifika frågor behöver göras. Arbetet föreslås läggas upp som ett förstudieprojekt inför ett efterföljande genomförandeprojekt. Efter att organisationerna har förtydligat förutsättningarna ytterligare och ett fördjupat underlag finns framtaget kan **beslut om genomförande** fattas med tidplan, budget och förslag till genomförande indelat i delprojekt med aktiviteter.

Utredningen rekommenderar vidare att samverkansformen **gemensam nämnd** ska väljas för en kommande samverkan och att ett **gemensamt kontor ska lokaliseras i Norrtälje**.

Fördelar med en gemensam nämnd som främst bedöms som betydelsefulla: Tydliga former och forum för politisk dialog, färre nämnder för ansvariga tjänstepersoner att arbeta med samt att antalet styrdokument blir färre och helt samordnade. Dessutom kommer jävsfrågan att kunna bemästras på ett bra sätt i nämnden.

Fördelen med en gemensam lokalisering i Norrtälje som bedöms mest betydelsefull, är att det kommer att underlätta ledningen av den nya organisationen och möjligheten att genomföra förändringsarbetet på ett bra sätt.

Frågor som främst behöver fördjupas under ett förstudieprojekt är

- studera förutsättningarna för byte av verksamhetssystem och hantering av arkivfrågan för verksamheten i Vaxholm
- administrativa, juridiska och ekonomiska frågor i form av delegationsordning, taxa, avtal/överenskommelse med dess innehåll om styrning och arbetssätt, fördelning av kostnader etc
- förbereda och starta förändringsarbetet avseende organisation och medarbetare

Resultatet från förstudieprojektet bör omfatta

- genomförd teknisk utredning om hur ärendehanteringssystem och dess innehåll ska "städas", hanteras och konverteras
- genomförd teknisk utredning av digitalisering av pappersakter och hantering av nuvarande arkivsystem
- förslag till överenskommelse/avtal för samverkan samt förslag till nya gemensamma styrdokument
- en plan för det fortsatta förändringsarbetet avseende organisation, medarbetare och arbetssätt

Resultatet av de tekniska utredningarna kommer att tydliggöra behovet av ytterligare arbete i form av "stärkningsarbete" i befintligt ärendehanteringssystem och operativt arbete avseende arkivhandlingar så som digitalisering av pappersakter. Ett fortsatt arbete inom dessa områden tydliggörs som "delprojekt" nedan. Delprojekten ingår i genomförandeprojektet men kan för att vinna tid, starta i direkt anslutning till att resultatet i dessa delar har levererats från förstudieprojektet. Att starta tidigare än att beslut om genomförande har tagits är en överlagd risk och bör beslutas av projektägare/förvaltningschef.

6.2 Plan för implementering

Som tidigare beskrivits föreslås implementering/genomförande i två steg, genomförande av förstudieprojekt och genomförandeprojekt. De två delprojekten som listas nedan är delar av genomförandeprojektet som kan starta tidigare om det finns önskan att vinna tid.

För att lyckas med ett arbete som detta bedöms genomförandet som oerhört viktigt. Det krävs en engagerad och kompetent styrning och ledning som dessutom har möjlighet att avsätta tid. Om det är möjligt föreslås därför att vissa ledningsfunktioner bemannas med externa resurser.

Förstudieprojekt

Område/aktivitet	Tid	Resurser
	Samtliga områden/ aktiviteter kan löpa parallellt. Genomförandetid för förstudieprojektet bedöms till 4-6 månaders kalendertid	
Projektledning		Extern projektledning
Förändringsledning organisation och medarbetare Planering av förändringsarbete avseende organisation och medarbetare Interna dialoger		Extern förändringsledning. Inbegriper till stor del chefer i båda bygglovverksamheterna. Inbegriper delvis medarbetare i båda bygglovverksamheterna.
Utredning/fördjupning av kvalitet i ärendehanteringssystem i Vaxholm		Utförs med stöd av leverantör av Norrtäljes system. Inbegriper personal inom bygglovverksamheten.

Utredning av kvalitet och hantering av arkivsystem och pappersakter i Vaxholm		Utförs med stöd av leverantör av arkivsystem. Inbegriper personal inom bygglovverksamheten.
Utredning/dialog om administrativa, juridiska och ekonomiska frågor		Leds och utförs av interna resurser med hög kompetens i aktuella frågor

Delprojekt "städning" ärendehanteringssystem Vaxholm

Område/aktivitet	Tid	Resurser
	Genomförandetid är svårt att uppskatta innan förstudieprojektet har genomförts	
Delprojektledning		Intern projektledning
Genomförandet organiseras baserat på resultatet från förstudieprojektet; omfattning samt typ av arbete som behöver göras		Interna resurser utses baserat på kompetens och beläggning

Delprojekt digitalisering arkivhandlingar Vaxholm

Område/aktivitet	Tid	Resurser
	Genomförandetid är svårt att uppskatta innan förstudieprojektet har genomförts	
Delprojektledning		Intern projektledning
Genomförandet organiseras baserat på resultatet från förstudieprojektet; omfattning samt typ av arbete som behöver göras.		Interna resurser utses baserat på kompetens och beläggning. Troligen omfattas främst digitalisering av pappersakter som utförs av leverantören.

Genomförandeprojekt

Område/aktivitet	Tid	Resurser
	Genomförandetid för genomförandeprojektet bedöms till ca 18 månaders kalendertid.	
Projektledning		Extern projektledning

Förändringsledning Genomförande av förändringsarbete avseende organisation och medarbetare Interna dialoger		Extern förändringsledning Inbegriper till stor del chefer och medarbetare i båda bygglovsverksamheterna samt till viss del även chefer och medarbetare i andra verksamheter
Medverkan vid byte av system Nya licenser eller former för licensiering för nya medarbetare		Intern delprojektledning Involverar interna resurser inom bygglovverksamheten i Vaxholm. Resurser från IT både i Vaxholm och Norrtälje kommer att behöva delta i delar Upphandling/inköp i Norrtälje behöver involveras
Utbildning, inläring, stöd och dialog avseende Norrtäljes arbetssätt och systemanvändning		Intern delprojektledning Involverar interna resurser i både Norrtälje och Vaxholm
Inläring och tillämpning av nya styrdokument		Intern delprojektledning Involverar interna resurser i både Norrtälje och Vaxholm

6.3 Kostnader

Kostnader för genomförande av en integration av bygglovsverksamheterna i Vaxholm och Norrtälje har uppskattats grovt i delar. Det finns kostnader som i nuläget inte kan uppskattas, det gäller främst de delar som systemleverantörerna ska bistå med. Vid dialog med Norrtäljes systemleverantör av ärendesystem och andra stödsystem för bygglovsverksamheten framgår att de behöver involveras i en kommande utredning om konvertering av data och byte av system. Efter utförande av ett förstudieprojekt kommer bättre kostnadsuppskattningar att kunna göras.

Kostnader kan delas in i

- intern tid för medarbetare och chefer inom bygglovsverksamheten men också inom andra verksamhetsområden som IT, geodata, miljö, kansli/juridik, ekonomi (har inte uppskattats)
- leverantörskostnader, arbetstid (har inte kunnat uppskattas)
- licenskostnader (har inte kunnat uppskattas)
- konsultkostnader (har bedömts)
- materiella kostnader (har inte uppskattats)

6.3.1 Kostnader för olika delar av en införandeprocess

Förstudieprojekt

Kostnad för externa ledningsresurser under förstudieprojektet uppskattas grovt till 600 000 kronor (50% tillsammans för projektledning och förändringsledning x 5 mån x 1 500kr timarvode). Kostnad för systemleverantörer har inte kunnat uppskattas. Kostnad för interna resurser har inte uppskattats. Fördelning av kostnad mellan Vaxholm och Norrtälje behöver överenskommas.

Delprojekt "städning" ärendehanteringssystem Vaxholm

Kostnader har inte kunnat uppskattas. En bedömning är att det främst handlar om tid för interna resurser. Denna kostnad bör vara Vaxholms kostnad i sin helhet.

Delprojekt digitalisering arkivhandlingar Vaxholm

Kostnader har inte kunnat uppskattats. I detta delprojekt behöver stor del av arbetet utföras av systemleverantören av arkivsystem. Denna kostnad bör vara Vaxholms kostnad i sin helhet.

Genomförandeprojekt

Kostnad för externa ledningsresurser under genomförandeprojektet uppskattas grovt till 2,3 miljoner kronor (60% tillsammans för PL och FL under 16 mån x 1 500kr timarvode). Kostnad för systemleverantörer har inte kunnat uppskattas. Kostnad för interna resurser har inte uppskattats. Fördelning av kostnad mellan Vaxholm och Norrtälje behöver överenskommas.

Licenskostnader

Licenskostnader för programvaror som Norrtälje har i nuläget men som kräver en utökning för nya medarbetare, har inte kunnat bedömas i detta skede. Vaxholm har även idag kostnader för licenser, det kan därmed vara en rimlig bedömning att en tillkommande kostnad främst handlar om en engångskostnad för systembyte och nya programvaror. Denna kostnad bör vara Vaxholms kostnad i sin helhet.

Kostnader för lokaler, möbler och datorer

Kostnad för lokaler finns idag i Vaxholm och i Norrtälje. Lokalkostnaden bedöms vara likvärdig vid en integration. Däremot kan kostnader tillkomma för Vaxholm för möbler och datorer.

6.3.2 Kostnadsfördelning

Vissa införandekostnader avser Vaxholms interna system och data och bör tillfalla Vaxholm i sin helhet.

Övriga införandekostnader bör fördelas på kommunerna baserat på den nytta som respektive kommun har av åtgärden/arbetet. Det är inte orimligt att Vaxholm står för en stor del av införandekostnaderna.

Kostnader för en löpande helt integrerad verksamhet bör fördelas efter den del av verksamheten som respektive kommun bidrar med. Ett fast pris skulle kunna baseras på föregående års ärendefördelning, fakturering kan ske löpande och eventuell reglering göras vid årsskifte.

Bilaga 1 - Referenslista

Underlag från bygglovsverksamheterna i Vaxholm och Norrtälje

- Tillsynsplan
- Process- och rutinbeskrivningar
- Systembeskrivning
- Handläggningstider
- Taxa
- Ekonomiredovisning, intäkter och kostnader
- Uppgifter om ärendeköer
- Uppgifter från kundundersökningar
- Organisationsschema
- Verksamhetsplan och budget
- Verksamhetsberättelse 2022
- Verksamhetsplan och budget 2023
- Delegationsordning

Rapporter

Sveriges kommuner och regioner (2019), *Kommunal samverkan I – Prövning och tillsyn*

Centrum för kommunalstrategiska studier, Linköpings universitet (2021), *Mellankommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter*

Statskontoret (2023), *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan, 2023:5*

Personer som intervjuats

Vaxholms stad

- Kommunstyrelsens ordförande - Tina Runhem
- Kommunchef - Marie Wiklund
- Förvaltningschef stadsbyggnadsförvaltningen - Lars-Inge Littlewood Larsson
- T.f. bygglovschef - Kristina Henschen
- Kanslichef - Kristoffer Staaf
- Controller - Michael Holmström
- GIS- och digitaliseringssamordnare - Sergio Mazzeo
- Lovhandläggare
 - Helene Gustavsson

- Emmelina Gateman
- Strandskyddshandläggare - Marie Norstedt
- Koordinator och verksamhetsutvecklare – Anna Cårebo

Norrtälje kommun

- Kommunstyrelsens ordförande och ordförande i Bygg- och miljönämnden
 - Bino Drummond
 - Jörgen Jansson
- Kommundirektör - Annette Madsen
- Samhällsbyggnadsdirektör - Anna Keskitalo
- Bygglovschef - Johan Andersson
- Geodatachef - Joakim Schillén
- Kommunjurist - Sandra Bombas
- IT kundansvarig
 - Jonas Mellberg
 - Holger Andersson
- Handläggare och verksamhetsutvecklare
 - Carl-Magnus Brännström
 - Karolina Nordstrand
 - Marie Österman
 - Anna-Karin Fors
- Controllerchef och controller
 - Christian Hedborg
 - Anneli Andersson

Övriga

- SKR juridik, Germund Persson (avseende vissa frågeställningar)
- Sokigo – Mats Norberg konsultchef, Torbjörn Lilja teknisk ledare
- Sokigo – Magnus Linzander affärsansvarig
- Agima – Felicia Norsten bygglovskonsult
- Söderköping – Aline Eriksson plan- och bygglovschef
- Samhällsbyggnad Bergslagen (Hällefors, Ljusnarsberg, Lindesberg, Nora) – Marie Jonsson t.f. samhällsbyggnadschef
- Västra Gästriklands samhällsbyggnadsförvaltning (Sandviken, Hofors, Ockelbo) – Rikard Eriksson verksamhetsutvecklare, Gilnaz Mirzajee byggnadsinspektör
- Mora Orsa miljö- och byggnadsförvaltning – Jan Malm systemansvar

Bilaga 2 - Riskbedömningar inför förändring

Riskbedömning Vaxholm		Handlingsplan			
Beskrivning av risk	Hög/låg risk	Åtgärder	Ansvarig	Klart dat	Uppföljning/kontroll dat
Långa restider för uppdrag, stress och ineffektivt	Hög	Mer digital handläggning, lokala handläggare bör ta lokala uppdrag			
Långa restider till kontor	Hög	Mer distansarbete, digitala möten			
Svårt med lokalkännedom i annan kommun, merarbete	Hög	Gemensamma möten, tydliga rutiner, mer platsbesök			
Avståndet mellan handläggare och medborgare ökar	Hög	Lokala handläggare om möjligt, lokalkontor i Vaxholm under vissa tider			
Medborgares förtroende minskar	Hög	Kommunikation, information blir viktigt			
Risk att känsliga uppgifter sprids på otillåtet sätt med tanke på fler involverade tjänstemän och större geografisk spridning	Medel	Tydliga rutiner, samverkan, dialog			
Svårare att samverka med övriga förvaltningar/verksamheter	Hög	Se över om man ska samverka i ett större perspektiv inom samhällsbyggnad			
Vid gemensam nämnd kan det vara svårt med det politiska engagemanget i den andra kommunens ärenden	Hög	En politisk dialog kring former och bemanning, sammanträden på både orter, balans viktig			

Stor medarbetargrupp under en chef	Hög	Dela upp gruppen			
Risk att Vaxholms ärenden prioriteras ned	Hög	Dialog, balans viktig			
Ökade konflikter/prioriteringsfrågor på alla nivåer, dels under övergångsskede och dels kontinuerligt	Hög	Samverkan, tydliga rutiner, dialog, chefsfråga			
Ökad arbetsbelastning och stress under ett övergångsskede och kontinuerligt	Hög	Ta höjd för tidsåtgång för inläring och dialog			
Risk för hög personalomsättning	Hög	Ta avstamp i det pågående förbättringsarbetet i Vaxholm			
Risk att strandskyddsärenden åsidosätts, eftersom Norrtälje inte har särskilda strandskyddshandläggare	Låg	Ta fram gemensamma rutiner för hanteringen			

Arbetsmiljöhandbok Norrtälje kommun

Aktivitet: 08.2 Blankett för riskbedömning och handlingsplan vid förändring i verksamheten				
Dokumentet framtaget av: Personalavdelningen	Dokumentdatum: 2014-12-17	Godkänt av (sign.):	Version: 1	Sida:

A: Precisera den planerade förändringen

1: Vad består ändringarna av?

Eventuellt en sammanslagning av Norrtälje kommuns bygglovsavdelning & Vaxholms kommuns bygglovavdelning, beroende på vad utredningen visar och vad ansvariga politiker beslutar

2: Var ska ändringarna genomföras?

Samhällsbyggnadskontoret - bygglovsavdelningen

3: Vilka arbetstagare eller grupper av arbetstagare berörs?

Hela bygglovsavdelningen, samt andra anslutna avdelningar, tex KC, geodata, miljö- och hälsoskydd & it-avdelningen

Riskbedömningen omfattar följande plats/platser:	Berörda:
--	----------

B: Handlingsplan

Handlingsplan					
Beskrivning av risker	Hög/låg risk	Åtgärder	Ansvarig	Klart dat	Uppföljning/kontroll dat
Risk för uteblivna fördelar för Norrtälje, t ex om samverkan inte bidrar till att bibehålla eller förstärka varumärket samt om draghjälp i utvecklingsarbetet uteblir	Hög	Sänk tröskeln för eventuell samverkan genom att genomföra förarbeten i Vaxholm. Vara noga med att ha de ekonomiska förutsättningarna för samverkan klargjorda.	Samhällsbyggnadsdirektör/ kommundirektör		
Risk att övrigt utvecklingsarbete inom samhällsbyggnadsområdet behöver prioriteras ned	Hög	Prioriteringar, utöka ledarskapet	Samhällsbyggnadsdirektör/ kommundirektör		
Risk för övertalighet och arbetsbrist och att turordningsregler medför att Norrtäljes handläggare får sluta.	Hög	En av de viktigaste frågorna. Inkludera den här frågan i processen hela vägen redan från start. Översyn av personalbehovet bör utredas och verkställas innan en eventuell samverkan kan bli aktuell.	Samhällsbyggnadsdirektör/ kommundirektör		
Risk för ohållbar arbetsbelastning för avdelnings- och förvaltningsledningen, särskilt vid dubbelt nämndarbete.	Inledningsvis Hög	Översyn av organisationsstrukturen. Tillkommer andra roller, tex arbetsledare	Samhällsbyggnadsdirektör/ kommundirektör		
Risk för långa resor och fler resor	Hög	Se över antal fordon i bilpoolen. Bibehålla och utveckla möjligheten till distansarbete	Avdelningschef		

Arbetsmiljöhandbok Norrtälje kommun

Aktivitet: 08.2 Blankett för riskbedömning och handlingsplan vid förändring i verksamheten				
Dokumentet framtaget av:	Dokumentdatum:	Godkänt av (sign.):	Version:	Sida:
Personalavdelningen	2014-12-17		1	

Risk för kulturkrock avseende arbetssätt, tillämpning av lagstiftning och bedömningar.	Hög	Vaxholms personal måste integreras till vårt arbetssätt, synka rutiner och riktlinjer. Skapa "vi-känsla"	Avdelningschef		
Risk för krock mellan politisk inriktning och mål gällande gestaltungsfrågor och servicegrad m.m.	Hög				
Risk för avbrott i Norrtäljes arbete med fokus på invånarna och utveckling av verksamheten	Hög	Vaxholms personal måste integreras till vårt arbetssätt, synka rutiner och riktlinjer. Prioriteringar kommer att krävas.	Samhällsbyggnadsdirektör		
Risk för att behöva arbeta i dubbla systemmiljöer, något som gäller IT-avdelningen också.	Hög	Utbildning. Prioriteringar kommer att krävas. Se över IT-strukturen med de olika IT-avdelningarna.	Avdelningschef		

Risk för att implementeringsfasen kommer att vara lång med behov av upplärning och synkning inom olika områden.	Hög	Prioriteringar kommer att krävas.	Avdelningschef		
Risk för splittrad arkivlösning eftersom alla Vaxholms handlingar inte är digitaliserade	Hög	Sänk tröskeln för eventuell samverkan genom att genomföra förarbeten i Vaxholm.	Samhällsbyggnadsdirektör		
Risk för att en vi- och domkänsla skapas när grupperna sammanförs	Hög	Teambildning	Avdelningschef		
Olika arkivlösningar kan leda till misstag i utlämning av tex allmänna handlingar och diarieföring.	Hög	Sänk tröskeln för eventuell samverkan genom att genomföra förarbeten i Vaxholm.	Samhällsbyggnadsdirektör		
Risk för försämrad service för medborgare vad gäller besök, telefonsamtal, KC.	Hög	Ta fram en handlingsplan för hur detta ska gå till	Samhällsbyggnadsdirektör		
Risk för att samarbetet med övriga avdelningar i Norrtälje påverkas negativt	Hög	Prioriteringar kommer att krävas.	Samhällsbyggnadsdirektör		
Risk för personaluppsägningar för att förändringarna blir för stora och omfattande.	Hög	Konkretisera förändringarna och ta fram en projektplan för hur ett ev införande av samverkan ska genomföras. Alla medarbetare måste involveras i arbetet.	Samhällsbyggnadsdirektör/ kommundirektör		

Datum:	Ansvarig chef:	Arbetsplatsombud/skyddsombud
--------	----------------	------------------------------