

2019-12-11

KR 2019/0011


Byggnads- och miljöskyddsnämnden

Revisions-PM av Byggnads- och miljöskyddsnämnden


Kommunrevisionen har inom ramen för den grundläggande granskningen genomfört en delgranskning av Byggnads- och miljöskyddsnämndens verksamhet. Granskningen avser nämndens interna styrning och kontroll avseende sin verksamhet. De sakkunnigas PM bifogas denna revisionskrivelse.

Vid revisionsdialog till våren kommer vi som revisorer att bland annat följa upp nämndens arbete avseende de rekommendationer som återfinns i bifogat PM.

KOMMUNREVISIONEN
2019-12-11



Urban Pehrsson
Revisor



Thomas Svensson
Revisor

Revisionskontoret

Handläggare, titel, telefon

Örjan Högberg, sakkunnig revisor
011-15 17 15

Granskning av Byggnads- och miljöskyddsnämnden

Denna granskning ingår som en del i revisorernas grundläggande granskning av byggnads- och miljöskyddsnämnden. Denna PM ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillfredsställande?
- Har nämnden en tillräcklig intern kontroll?

Den metod som granskningen har baseras på är dokumentstudier samt intervjuer. Intervjuer har skett med nämndens presidium, två internkontrollrepresentanter, en avdelningschef, samt två enhetschefer. De bedömningsgrunder som har bildat underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på gällande lagstiftning och kommunfullmäktiges beslut.

I granskningen har följande revisionskriterier används:

- Lagstiftning; Kommunallag (2017:725), Förvaltningslag (2017:900), Plan- och bygglag (2010:900), Miljöbalk (1998:808).
- Fullmäktiges mål (Budget 2019), KS 2018/0216.
- Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder, KS 2018/1517
- Reglementen för byggnads- och miljönämnden, KS 129/2012.
- Politisk riktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun, KS 2019/0457 och Tjänstemannariktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun, KS 2019/0458.
- Nämndens årliga arbete med uppdragsplan, KS 2019/0620
- Riktlinje för synpunktshantering, KS 2013/0957
- Riktlinjen för intern styrning och kontroll, KS 2019/0608.

lakttagelser och bedömningar

Bygg- och miljöskyddsnämnden fastställde uppdragsplanen för 2019 vid sammanträdet 2019-02-13, vilket är ett avsteg från riktlinjen som anger att uppdragsplanen ska fastställas senast decembermötet året innan. Förslag till uppdragsplan för 2019 presenterades emellertid vid sammanträdet 2018-12-12 för den avgående nämnden. I och med att mandatperioden avslutades valde den avgående nämnden att ställa sig bakom förslaget till uppdragsplan och överlät till den nya nämnden att fastställa den. Uppdragsplanen är uppdelad i två delar, del A och del B. A-delen är nämndens uppdrag till kontoret. I B-delen formuleras gemensamma mål för nämnderna inom samhällsbyggnadsprocessen¹. Nämnden har i sin A-del formulerat 4 målområden. Till varje målområde finns kopplat ett antal aktiviteter för måluppfyllelse som verksamheterna ska arbeta med under året. Den nya nämnden fastställde uppdragsplanen för 2019 med ändring av måluppfyllelsen avseende handläggningstiden för bygglov från följande lydelse: Beslut i lovärenden och förhandsbesked ska ske inom lagstadgad tid, 10 respektive 20 veckor, i 95 procent av ärendena. till följande lydelse: Beslut i lovärenden och förhandsbesked ska ske inom lagstadgad tid 10, veckor i 95 procent av ärendena. Enligt den politiska riktlinjen för styrmodellen i Norrköpings kommun ska de politiska målen utgå från de av kommunfullmäktige beslutade övergripande målen. Denna koppling saknas i nämndens uppdragsplan.

Från intervju framgår att den avgående nämnden följde samma inarbetade arbetsprocess som tidigare år vid framtagandet av uppdragsplanen. Nämnden arbetade fram målen till A-delen på en strategidag med omvärldsanalys där en riskanalys utfördes och hänsyn togs till lärdomar från föregående år. Från intervju framgår att kontorets tjänstemannastöd hjälper nämnden med nödvändig information om vad som är på gång inom kontorets olika områden, hur det påverkar verksamheten, budgetdiskussion, med mera. Kontoret ger förslag på aktiviteter för att nå målen, vilket föranleder en diskussion kring om nämnden har råd att uppfylla målen. Från intervju framgår att den stora utmaningen är att hålla budgeten och prioritera bland mål och aktiviteter och ta bort aktiviteter om dessa inte täcks av budget.

Nämnden anger i uppdragsplanen de ekonomiska förutsättningarna i form av en tabell som visar fördelningen av kommunalt anslag samt bedömda eller beräknade intäkter för respektive avdelning.

Uppdragsplanen följs upp vid tre tillfällen, efter fyra och åtta månaders verksamhet, och efter verksamhetsårets slut. Resultatet presenteras i en trafikljusrapport med beskrivande kommentarer av måluppfyllelsen. När detta PM skrivs har uppdragsplanen följts upp efter fyra och åtta månader. Från protokoll 2019-05-15 framgår att den första uppföljningen visar att

¹ Samhällsplaneringsnämnden, Tekniska nämnden, och Bygg- och miljöskyddsnämnden.

samtliga mål kommer att kunna bli uppfyllda, både när det gäller nämndens specifika mål och de nämndgemensamma målen. Från protokoll 2019-10-16 framgår att även efter årets andra tertiäl görs bedömningen att samtliga mål kommer att kunna bli uppfyllda, både när det gäller nämndens specifika mål och de nämndgemensamma målen. Uppföljningarna presenteras för nämnden, som godkänner uppföljningen och noterar den till protokoll. Det sker inte någon koppling till nämndens budget/ekonomi. Eftersom bedömningen är att samtliga mål kommer att uppfyllas har heller inte några beslut om eventuella åtgärder behövt fattas.

Enligt riktlinjen kring kommunens styrmodell ska kontoren ta fram en verksamhetsplan som ska svara på hur kontoret ska arbeta med målen i uppdragsplanen. Från protokoll 2019-02-13, samma paragraf som behandlar fastställandet av uppdragsplanen, anges att det utifrån uppdragsplanen formuleras en verksamhetsplan vilken innehåller de aktiviteter som ska leda till att målen i uppdragsplanen uppfylls. Verksamhetsplanen följs upp i samband med uppdragsplanen. Verksamhetsplanen är uppbyggd utifrån uppdragsplanen med övergripande aktiviteter att genomföra under respektive mål i uppdragsplanen. Till verksamhetsplanen kopplas ett excelark med detaljerad beskrivning av aktiviteter och åtgärder att genomföra under året. Verksamhetsplanen är framtagen och godkänd av ledningsgruppen på kontoret 2019-02-18. Det går inte att återfinna i protokoll eller från intervju, om nämnden har blivit informerad om verksamhetsplanen, vilket är ett avsteg från riktlinjen om kommunens styrmodell. Verksamhetsplanen kompletteras även med tillsynsplaner, där den lagstadgade tillsynen anges och planeras. Tillsynsplanerna är strategiska dokument och i dessa framgår resursfördelning/behov av tillsyn utifrån lagkrav och behov. Nämnden fastställde 2019 års tillsynsplaner vid sammanträdet 2019-03-20.

Nämndens internkontrollplan fastställdes vid sammanträdet 2019-02-13, men blev presenterad för den avgående nämnden vid decembermötet 2018. Nämnden överlät till den nya nämnden att fastställa den. Från intervju framgår att uppkomna frågor kring internkontrollplanen har diskuterats inom det nya presidiet, men att nämnden i övrigt inte har varit delaktig i dessa diskussioner. Vid samma sammanträde utsåg nämnden två internkontrollrepresentanter. I internkontrollplanen återfinns riskområden kopplat till ekonomi, ansvar- och befogenheter, organisation, arbetsmiljö, ärendehantering, kompetensförsörjning, samt offentlighet, sekretess och GDPR. Nämnden erhåller uppföljning av internkontrollplanen i samband med uppföljningen av uppdragsplanen. Uppföljningen sköts från kontorets avdelning för "Ledningsstöd". Uppföljningarna dokumenteras av respektive ansvarig tjänsteperson direkt i ett separat uppföljningsdokument som sedan presenteras för nämnden. Från protokoll 2019-05-15 framgår att vid uppföljningen efter tertiäl 1 kunde en avvikelse rapporteras. Avvikelsen gällde ett lovbeslut där delegationen för förra plan- och bygglagen hade använts. Att förra plan- och bygglagen fortfarande finns kvar i delegationsordningen sades bero på att det fortfarande hanteras bygglovsärenden utifrån den lagen. Från protokoll 2019-10-16 framgår att vid uppföljningen efter tertiäl 2 rapporterades två små avvikelser inom

området Ekonomi. Dessa avvikelser beslutades av nämnden att åtgärdas genom information och utbildning till berörda tjänstepersoner.

Internkontrollplanen har föregåt av en risk- och väsentlighetsanalys där nämnden tillsammans med stöd från kontoret har upprättat en bruttolista med risker som underlag. Från intervju framgår att verksamhetscheferna vidare har gått igenom riskfaktorerna och sannolikhet och konsekvens för respektive faktor. Slutligen har avstämning skett med nämndens internkontrollrepresentanter. Riskerna i bruttolistan värderas utifrån sannolikhet och konsekvens. 33 stycken risker är identifierade i bruttolistan. 15 av dessa risker är prioriterade utifrån höga riskvärden och återfinns i internkontrollplanen. Detta arbete är dock utfört av den avgående nämnden. Den nya nämnden har inte varit delaktig i riskanalysen eftersom den redan var gjord, utan fastställde den föreslagna internkontrollplanen med tillhörande riskanalys. Emellertid är internkontrollrepresentanterna aktiva som nämndens förlängda arm. Från intervju framgår att de har identifierat två områden i internkontrollen som de vill fokusera på, ekonomi och handläggningstider hos lantmäteri. Dessa två fokusområden har internkontrollrepresentanterna identifierat själva utan stöd från kontoret. De har även förankrat dessa två fokusområden hos respektive partigrupp. Från intervju framgår att internkontrollrepresentanterna rapporterar sina iakttagelser till nämnd.

Enligt kommunens riktlinjer för styrmodellen ska nämnderna ha ett systematiskt kvalitetsarbete. Bygg- och miljöskyddsnämndens systematiska kvalitetsarbete utgörs av kontorets så kallade utvecklingsplan. I planen följs uppdragsplan, internkontrollplan och verksamhetsplan upp på ett integrerat sätt, och presenteras för nämnden i en årlig kvalitetsrapport. Planen gäller för hela verksamheten och hanterar både utvecklingsarbete och kvalitetssäkringsarbete. Från kontorets intranät framgår att kontoret använder en särskild metod för att ta fram kontorets verksamhetsidé, mål, aktiviteter för att nå målen, resurser för att klara av aktiviteterna och styrparametrar för att mäta att de är på rätt väg eller till och med nått målet. Uppföljningen av detta bidrar till ständiga förbättringar och utgör ett underlag för nämnden i sitt arbete med uppdragsplan för nästkommande år. Utvecklingsplanen kompletterar verksamhetsplanen som i sig endast utgör en del av kontorets hela uppdrag. Utvecklingsplanen tar hand om planeringen både för det som ska redovisas till nämnden och det som kontoret gör för att utveckla och förbättra verksamheten i övrigt. Modellen underlättar också uppföljningsarbetet då kontoret kan integrera uppdragsplanens mål, med framtagande av verksamhetsplanens aktiviteter och verksamhetens uppföljning.

Det finns inte en speciellt framtagen rutin för hur nämnden/kontoret ska kommunicera med medborgarna, utan följer de allmänna rutiner som finns antagna i kommunen. I kontorets kommunikationsplan över extern kommunikation går att läsa att samhällsbyggnadskontoret ska erbjuda en hög service och ett gott bemötande till invånare och andra intressenter, samt att kontoret prioriterar att svara på frågor skyndsamt, och att samhällsbyggnadskontorets information ska vara tydlig, aktuell och lätt att

hitta. Det går att få kontakt med nämnden via kommunens externa hemsida, där det finns en länk till nämndledamöterna via förtroendemannaregistret. Kontaktperson på kontoret anges kontorschefen med telefonnummer. Nämnden är även kopplad till Kontaktcenter som är medborgarnas första kontakt med nämnden. Ambitionen är att många frågor ska kunna besvaras direkt av kontaktcenter för att avlasta handläggare och specialister på kontoret. Från dialogmöte mellan nämndens presidium och kommunens revisorer framgår att samarbetet fungerar bra med Kontaktcenter, men att många frågor kring bygglov inkommer som är svåra att ge korta svar på, som då ändå måste slussas vidare till kontoret. Men, i andra ärenden fungerar det bra vilket underlättar situationen för kontoret. Nämnden arbetar även med utbildning av kontaktcenters personal och tar fram checklistor för att kunna ge så bra service som möjligt. Samarbetet med Kontaktcenter återfinns även i nämndens uppdragsplan, Mål 4 "Samarbetet med Kontaktcenter utvecklas under mandatperioden". Detta för att förenkla, stärka och höja servicenivån gentemot kommunmedborgare, företagare, samarbetspartners och andra myndigheter. Från intervju framgår att de synpunkter som kommer in redovisas till största delen i ärendehanteringssystemen, det vill säga kontoret tar emot olika typer av klagomål och de från företag redovisas till nämnden via mätningar i INSIKT, vilket är ett system för beslutsstöd och analysverktyg.

Rekommendationer

Den tidigare nämnden rekommenderades att fatta beslut om åtgärder med anledning av avvikelser i uppföljning av uppdragsplan och internkontrollplan, samt att dokumentera dessa beslut. Vi kan se i granskningen för 2019 att den nya nämnden har tagit till sig denna rekommendation, vilket är positivt.

Enligt den politiska riktlinjen för styrmodellen i Norrköpings kommun ska nämndernas uppdragsplaner uttrycka nämndens politiska ambition utifrån övergripande mål som är beslutade av kommunfullmäktige. Målen i Bygg- och miljöskyddsnämndens uppdragsplan bedöms uteslutande vara kopplade till kontorets operativa verksamhet. Det framgår följaktligen inte från uppdragsplanen hur hänsyn tas till fullmäktiges övergripande mål. Detta kan till viss del förklaras av att uppdragsplanen är en produkt från den föregående nämnden, men detta bör korrigeras till nästkommande år.

Den politiska riktlinjen anger också att målen ska vara uppföljningsbara, det vill säga att det ska vara möjligt att avgöra om målen har uppfyllts. De fyra målen som nämnden har formulerat är av beskrivande karaktär. Till varje mål i uppdragsplanen anges emellertid kriterier för måluppfyllelse, men bedömningen är att även merparten av dessa kriterier är av beskrivande karaktär vilket gör det svårt att bedöma vad det är som ska uppnås.

Enligt riktlinjerna för kommunens styrmodell ska nämnden informeras om kontorets verksamhetsplan, men den har endast blivit godkänd i kontorets ledningsgrupp.

Ytterst är det nämnden som ansvarar för att den interna styrningen och kontrollen över nämndens verksamhetsområde är tillräcklig. 2019 års internkontrollplan är framtagen av föregående nämnd och beslutad av nuvarande nämnd. Uppkomna frågor i samband med internkontrollplanen har diskuterats internt i presidiet. Nämnden i övrigt har inte varit delaktiga i arbetet med internkontrollplanen. Nämndens aktiva engagemang bedöms som lågt. Detta övervägs till viss del av det aktiva och självständiga engagemang som internkontrollrepresentanterna uppvisar i sitt arbete med att stärka nämndens arbete med intern styrning och kontroll. Sammanfattningsvis görs bedömningen att politikens/nämndens delaktighet i internkontrollarbetet bör förstärkas.

Vår bedömning är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte är helt tillfredsställande.

Vår bedömning är nämndens interna kontroll inte är helt tillräcklig.

Revisionen rekommenderar nämnden att:

- I uppdragsplanen uttrycka den politiska ambitionen utifrån de övergripande målen som är beslutade av kommunfullmäktige.
 - Utforma en måluppfyllelse som gör det möjligt att bedöma om målen är uppföljningsbara.
 - Säkerställa att kontorets verksamhetsplan presenteras för nämnden.
 - För nämnden som helhet skapa förutsättningar för en större delaktighet i nämndens arbete med intern styrning och kontroll.
-