



Basgranskning av Stadsplaneringsnämnden 2017

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING



NORRKÖPING

Kommunrevisionen

Revisionskrivelse

1(1)

2017-10-16

KR-2017/0014

Stadsplaneringsnämnden

Revisionsrapport av stadsplaneringsnämnden

Kommunrevisionen har genomfört en basgranskning av stadsplaneringsnämndens verksamhet. Den sammantagna bedömningen av nämnden är att styrning, ledning av verksamheten och ekonomi i huvudsak är tillfredställande och att den interna kontrollen är tillräcklig inom nämndens ansvarsområde. Revisionen är sammanställd i en revisionsrapport och bifogas denna revisionskrivelse.

KOMMUNREVISIONEN

2017-10-16

Göran Ekdahl
Revisor

Hildegard Jarskog
Revisor

Revisionsrapport av Stadsplaneringsnämnden

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	2
2. Nämndens ansvarsområde.....	3
3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer.....	3
4. Avslutande bedömning.....	8
Bilaga 1 Definitioner	

1. Inledning

Kommunens revisorer ska enligt revisionsreglementet i Norrköpings kommun årligen granska alla revisionsansvariga i nämnder, styrelser och utskott. Granskningen ska genomföras enligt god revisions sed i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen. Denna granskning är en översiktlig granskning av nämnden.

1.1. Revisionsfrågor

Denna basgranskning ska besvara följande revisionsfrågor:

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

1.2. Metod och avgränsning

Stadsplaneringsnämnden är granskad på ett övergripande sätt vilket innebär att vi utifrån ett särskilt program granskat vissa styrande processer för nämnden. Det innebär att vi i första hand har granskat om nämnden har system och rutiner för en fungerande styrning av verksamheten, tillämpningen har inte granskats. Den metod granskningen bygger på är granskning av styrande dokument, stickprov och intervjuer. Samtliga tjänstemän intervjuas inte utan ett urval har gjorts för att verifiera vårt granskningsresultat. Eftersom nämnden bedömts som mindre riskfylld (gul) har vi intervjuat nämndens presidium, stadsbyggnadsdirektör, processansvarig ledning, administrativ chef, verksamhetschefer samt ett fåtal medarbetare.

1.3. Kvalitetssäkring

Denna rapport är sakgranskad av förvaltningen, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar revisionskontoret för. Rapporten är även kvalitetssäkrad av Caroline Nyman.

1.4. Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på gällande lagstiftning och kommunfullmäktiges beslut om uppdrag till nämnden.

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Lagstiftning; Kommunallag (1991:900), Förvaltningslag (1986:223), Plan- och bygglag (2010:900), Miljöbalk (1998:808)
- Politisk riktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun (KS 2017/0467)
- Budget 2017 och plan 2018-2020 (KS 2016/0533-38)
- Målområden, övergripande mål och måluppfyllelse 2015-2018 (KS 2014/0271)
- Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder (KS 2014/1070-2)
- Reglemente för Stadsplaneringsnämnden (KS KS-129/2012)
- Riktlinje för intern styrning och kontroll (KS 2015/0144)
- Riktlinje för ekonomistyrning (KS 2015/0144)
- Attestreglementet för Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar (KS 2013/0267-8)

2. Nämndens ansvarsområde

Stadsplaneringsnämnden ansvarar för beredning och planering i samhällsbyggnadsfrågor, köp och försäljning av fastigheter, upplåtelse av tomträtter, genomförande av exploateringsavtal samt för upprättande och tillhandahållande av geografisk information och geografiska informationssystem. Stadsplaneringsnämnden är även förvaltare av kommunens markreserv.

Stadsbyggnadskontoret bistår nämnden med förberedelser inför beslut, genomförande, uppföljningar och utvärderingar av verksamheten. Stadsbyggnadskontoret består av verksamheterna geografisk information, mark och exploatering samt fysisk planering. Som administrativt stöd finns processtöd.

3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

3.1. Styrning och ledning av verksamhet

Stadsplaneringsnämnden har en tydlig styrning med det nämndspecifika reglementet som utgångspunkt. Vid intervjuer framgår att innehållet i reglementet diskuteras regelbundet inom såväl nämnden som kontoret.

Reglementet ligger sedan till grund för framtagandet av nämndens uppdragsplan. Uppdragsplanen innehåller 12 egna mål och 4

2017-10-16

gemensamma mål med de nämnder och bolag som är involverade i samhällsbyggnadsprocessen. Från dokument och intervju framgår att samtliga mål är avstämnda mot nämndens ekonomiska resurser. Nämnden har för 2017 beslutat att hela nämnden tillsammans arbetar fram förslag till uppdragsplan 2017, ett förslag som sedan godkändes vid nämndmötet 2016-12-13. Hela nämnden är följaktligen engagerade i framtagandet av uppdragsplan, där presidiet utgör själva stommen i arbetet. Arbetet med uppdragsplanen föregicks av en omvärldsbevakning där nämnden bland annat informerades om befolkningsutvecklingen, var Norrköpingsborna bosätter sig, jobb och arbetslöshet, näringslivsutvecklingen i Norrköping, med bland annat punkterna behovet av verksamhetsmark samt behovet av ny logistikpark. Målen och utvecklingsområdena i uppdragsplanen är avstämnda mot kommunfullmäktiges mål, kommunfullmäktiges preciseringar, allmänna nämndreglementet samt intentionerna i Förenta Nationernas barnkonvention. Denna avstämning redovisar nämnden i en särskilt framtagen checklista.

Uppföljningen av uppdragsplanen redovisas till nämnd i maj och oktober. Om en tydlig avvikelse från måluppfyllelse inträffar mellan beslutade uppföljningspunkter kommunicerar kontoret det med nämnden.

Efter förslag från kontoret beslutade nämnden vid mötet 2017-03-21 att ta bort mål nr 2 i uppdragsplanen för 2017. Målet var formulerat enligt följande:

”Minst 80 % av de detaljplaner som påbörjats ska föras till antagande inom 16 månader från i planuppdraget angiven starttid.”

Motivet till detta var att målet som det var formulerat bedömdes vara kontraproduktivt till mål nr 1, 3 och 4 i nämndens uppdragsplan. Förklaringen var att de detaljplaner som pågick för att mål 1,3 och 4 skulle kunna uppnås hade i flertalet fall pågått längre än 16 månader och därför gjordes bedömningen att arbetet med dessa behöver avbrytas om mål nr 2 skulle klaras av. I den reviderade uppdragsplanen sker en förskjutning av numreringen av målen. Tidigare mål 3 blev nu mål 2, vilket anges som:

”De detaljplaner som förs till antagande ska sammantaget omfatta minst 20 hektar mark för växande företag samt små och medelstora verksamhetsetableringar.”

Vid nämndsammanträdet 2017-09-12 informerades nämnden om problemen med att kunna uppfylla även detta mål i uppdragsplanen. Förklaringen är att svåra sakfrågor som kräver omfattande utredningsbehov inte är lösta, avseende Risängen med 25 hektar mark. Kontoret anger att detaljplanen bedöms kunna antas först under 2018.

Vid mötet 2017-03-21 delgavs nämnden stadsbyggnadskontorets verksamhetsplan för 2017. Verksamhetsplanen innehåller målpuppfyllelse/indikatorer och preciserat aktiviteter för kontoret att genomföra under året för att uppnå nämndens mål och utvecklingsområden i uppdragsplanen.

Stadsbyggnadskontoret har sedan november 2009 arbetat processororienterat. Processororienteringen stimulerar till att ständigt analysera och förbättra arbetsflöden, skapa ordning och reda, minska variationer, förebygga fel, och förbättra och att effektivisera styrningen. Det finns även en processbeskrivning för ledningsprocessens kvalitetsutvecklingsarbete, inkluderande uppföljning av uppdragsplanens mål och utvecklingsområden, synpunktshantering och omvärldsbevakning. Ledningsprocessen ansvarar sedan för att sammanställa kontorets rapporter i en samlad kvalitetsrapport som överlämnas till nämnden. Det finns även en rutin för klagomålshantering samt mallar hur dessa kontakter ska dokumenteras.

Kommunstyrelsen ansvarar för arbetet med kommunens översiktsplaner, medan stadsplaneringsnämnden ansvarar för kommunens detaljplaner, såvida de inte är av stor vikt eller har principiell betydelse. I så fall ansvarar kommunstyrelsen även för dessa detaljplaner. Detaljplaner som kan betraktas vara av stor vikt eller ha en principiell betydelse tas även dessa av stadsplaneringsnämnden och hanteras som vanligt, men att de efter beslut i nämnden även tas upp i kommunstyrelsen och sedan kommunfullmäktige. Detsamma gäller planer som inte har stöd i kommunens översiktsplan. Detaljplaner av stor vikt eller principiell betydelse har därför två beslutsinstanser till. De personer inom stadsbyggnadskontoret som arbetar i processen översiktsplanering (ÖP) har kommunstyrelsen som ansvarig nämnd.

Inom stadsbyggnadsnämnden hanteras översiktsplaner och detaljplaner inom avdelningen "Fysisk planering". Från och med 1 oktober 2017 omorganiseras denna avdelning i två delar, dels avdelningen "Detaljplaner", dels avdelningen "Strategisk planering och projektledning". Inom den sistnämnda avdelningen kommer arbetet med översiktsplaner att utföras, vilket medför att arbetet med taxefinansierade detaljplaner separeras från skattefinansierade översiktsplaner. Planeringen av översiktsplaner och detaljplaner beskrivs av intervjuade som att de går hand i hand och fungerar effektivt.

Revisionsbedömning

Nämndens engagemang och delaktighet i framtagandet av uppdragsplan är mycket positivt. Arbetet med uppdragsplan följer kommunens styrmodell och det finns en tydlig koppling mot kommunfullmäktiges mål och preciseringar i uppdragsplanen samt direktiv om hur och när uppföljning ska ske.

Kontoret har tagit fram en verksamhetsplan och presenterat den för nämnden. Nämndens mål har brutits ned och mätetal finns för uppföljning.

Det finns ett systematiskt kvalitetsarbete som fungerar väl.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens styrning och ledning i huvudsak är ändamålsenlig och tillräcklig (grön).

3.2. Styrning och ledning av ekonomi

Vid nämndmötet 2016-12-13 fördelade stadsplaneringsnämnden 2017 års kommunfullmäktigebudget per ansvarsområde (processtöd, geografisk information, mark och exploatering, fysisk planering samt ledning). Fördelningen av kommunfullmäktiges budget är avstämd mot stadsplaneringsnämndens uppdrag i uppdragsplan 2017. Budgetramen för nämnden är 26 762 tkr. Totalt beräknas stadsplaneringsnämnden att ha en omsättning runt 144 mnkr. Cirka 18 % av intäkterna kommer via kommunfullmäktiges budget. Övriga intäkter kommer från hyror, arrenden, taxor samt ersättning vid försäljning av tjänster. De stora förändringarna i budgetramen i jämförelse med 2016 är utökad ram med 3,6 miljoner för SESAM-projektet och minskad ram med 1,2 miljoner då kompensation för uteblivna samordningseffekter tas bort.

Stadsplaneringsnämnden har under året redovisat en prognos som visar på en ekonomi i balans. Prognosen per 30/9 visar ett överskott om 1 000 tkr vilket kopplas till högkonjunkturen och att det byggs mycket i kommunen. Den ökade byggnationen har medfört ökade intäkter för planer i bygglov.

Ekonomi följs upp varje vecka i ledningsgruppen. Nämnden får en ekonomisk rapportering från förvaltningen månadsvis. Enligt beslut i stadsplaneringsnämnden sker återrapportering av ekonomi och projektstatus avseende Inre hamnen vid stadsplaneringsnämndens sammanträden.

3.2.1. Granskning av ”jävsattester”

Som ett led i årets basgranskning har stickprov tagits på kostnader avseende representation, resor och traktamenten med avseende på förekomst av så kallade ”jävsattester”. Den som har beslutsattesterat fakturan/utlägget ska inte själv ha deltagit/varit en del av kostnaden.

Varje nämnd har till ansvar att upprätthålla en aktuell förteckning över utsedda attestanter, vilket finns på Stadsplaneringsnämnden. 15 stickprov har tagits av fakturor avseende representation, resor och traktamenten.

Revisionsbedömning

I uppdragsplanen från nämnden framgår ambitionsnivån. Fördelningen av kommunfullmäktiges budget är avstämd mot stadsplaneringsnämndens uppdrag i uppdragsplan 2017. Internbudget och internkontrollplan har utarbetats parallellt med uppdragsplanen och fastställs vid samma sammanträde. Nämnden har med detta skapat goda förutsättningar för en sammanhållen styrning och uppföljning.

Varje sammanträde får nämnden uppföljning av sin ekonomi och fattar beslut vid behov. Den ekonomiska uppföljningen kopplas emellertid inte till verksamhetens resultat och mål. Nämnden får endast information kring om ekonomin är i balans, samt om prognoser.

En översyn av attester har skett på kontoret. I internkontrollplanen är även en risk identifierad kring följsamhet till attestreglementet. Kontoret tar stickprov av representationsfakturer i ekonomisystemet. I granskningen av jävsattester har inte några felaktigheter observerats. I samtliga fall har högre chef beslutsattesterat underställd.

Vår sammantagna bedömning är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin är tillräcklig (grön).

3.3. Intern styrning och kontroll

Vid nämndmötet 2016-12-13 godkändes förslaget till internkontrollplan för 2017. Planen utgick från en risk- och västenlighetsanalys, i vilken nämndens internkontrollrepresentanter deltog i. I internkontrollplanen redovisas riskområden, rutin/system/mål som risken är kopplad till, hur riskerna ska hanteras, vem som är ansvarig för åtgärden, tidsplan och vem rapporteringen inlämnas till. I planen redovisas även riskvärderingen.

Internkontrollplanen har föregåtts av en risk- och väsentlighetsanalys. Arbetet sker på så sätt att verksamhetschefer och processansvariga diskuterar riskbedömningen och tar fram förslag till revideringar. Från detta skapas bruttolistor där samtliga risker dokumenteras. Ledningsgruppen arbetar sedan tillsammans med stadsplaneringsnämndens internkontrollrepresentanter med riskbedömningen, varefter planen presenteras för nämnden.

Uppföljning av internkontrollplanen sker regelbundet vid ledningsgruppen. Utifrån intervjuer framgår att ansvarig berörd personal har mycket god insikt i vad som förväntas. Det finns även ett arbetssätt som gör att övrig personal involveras i arbetet. Uppföljningen av internkontrollplanen till nämnd presenteras sedan i rapportform med genomförda åtgärder. Rapporterna innehåller en tydlig koppling mellan risk och åtgärd.

Nämndens internkontrollrepresentanter följer upp internkontrollplanen fyra gånger per år. Nämnden som helhet erhåller information 1 gång per år i en sammanställd rapport. Om en tydlig avvikelse i internkontrollplanen inträffar mellan beslutade uppföljningspunkter kommunicerar kontoret det med nämnden.

Revisionsbedömning

Nämndens engagemang och delaktighet i framtagandet av internkontrollplan är positivt. Nämndens internkontrollrepresentanter har deltagit aktivt i arbetet med att ta fram en väsentlighets- och riskanalys. Riskhantering av riskområdena består av aktiviteter som är förebyggande eller granskande. Nämndens interkontrollrepresentanter får löpande del av rapporter från kontrollansvariga. Kontorschefen för Stadsbyggnadskontoret, processansvarig ledning och internkontrollrepresentanterna träffas under året för att följa upp och diskutera kontorets arbete med den interna kontrollen, vilket sedan redovisas i en samlad rapport. På ledningsnivå utgör internkontrollplanen en integrerad del av nämndens styrning.

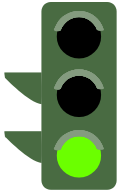
Definitionen av intern styrning och kontroll samt arbetssätt vad gäller intern styrning och kontroll i Norrköpings kommun grundar sig på COSO-modellen, en modell som innehåller en rad begrepp och principer för att få en väl fungerande intern styrning och kontroll. För stadsplaneringsnämnden är alla COSO-modellens fem kontrollkomponenter säkerställda, främst via nämndens processorientering med tillhörande ansvarsfördelning.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens interna kontroll är godkänd (grön).

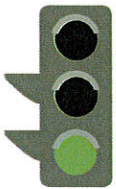
4. Avslutande bedömning

Den avslutande bedömningen av nämndens verksamhet presenteras utifrån revisionsfrågorna nedan.

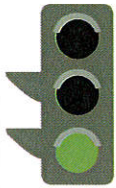
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?

 GRÖN	Den är ändamålsenlig och tillräcklig. Nämndens engagemang och delaktighet i framtagandet av uppdragsplan är mycket positivt.
----------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

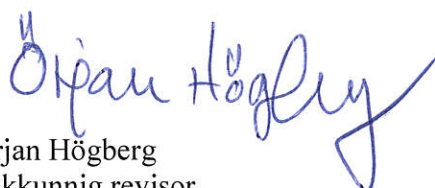
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillräcklig?

 GRÖN	Den är tillräcklig. Det är positivt att fördelningen av kommunfullmäktiges budget är avstämd mot stadsplaneringsnämndens uppdrag i uppdragsplanen. Nämnden behöver dock utveckla arbetet med uppföljning av ekonomin kopplat till verksamhetens resultat och mål.
--------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Har nämnden en god intern kontroll?

 GRÖN	Den är tillräcklig. Det är positivt att nämndens internkontrollplanen utgör en integrerad del av nämndens styrning.
---------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

REVISIONSKONTORET

Örjan Högberg
Sakkunnig revisor

Bilaga 1 Definitioner

För att underlätta samtal och förståelse av vår bedömning graderas vår analys efter den betydelse vi tillmäter de brister vi funnit. Vi har valt att använda oss av trafikljusmodellen som även kommunen använder sig av för att bedöma måluppfyllelsen i verksamhetsberättelserna. Det är viktigt att poängtera att valet av färg endast innebär att vi önskar uppmärksamma nämnden på ett område och att det inte är att betrakta som en betygsättning. Avsikten är att underlätta nämndens eget förbättringsarbete och möjliggöra för nämnden att ta sitt revisionsansvar.

Rött ljus innebär i normalfallet att vi funnit brister som har en stor påverkan på nämndens förmåga att uppnå en god styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Det kan också innebära att nämnden inom ett specifikt område behöver åtgärda en brist som om den kvarstår får stora konsekvenser för nämndens arbete.

Gult ljus innebär att vi har identifierat brister som nämnden behöver åtgärda och hålla sin uppmärksamhet på. Bristen uppfyller inte kriterierna för rött ljus men påverkar negativt nämndens förmåga att ha en god styrning, ledning, uppföljning och kontroll. Nämnden ska därför uppmärksamma och korrigera dessa brister så att de inte förvärras.

Grön ljus innebär att vi inte har några frågetecken eller att de brister vi ser är av marginell karaktär. De kommentarer vi ger är av sådan karaktär att de ska ses som stöd i nämndens ordinarie förbättringsarbete.