



Basgranskning av Stadsplaneringsnämnden 2016

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING



NORRKÖPING

Kommunrevisionen

Revisionskrivelse

1(1)

2016-11-16

KR-2016/0013

Stadsplaneringsnämnden

Örjan Högberg, revisor
011-15 17 15

Revisionsrapport av Stadsplaneringsnämnden

Kommunrevisionen har genomfört en basgranskning av stadsplaneringsnämndens verksamhet. Revisionsrapporten bifogas denna revisionskrivelse.

Med anledning av rapporten vill vi särskilt lyfta följande fråga till nämnden:

- Hur avser nämnden att tydligare koppla uppdragsplanens mål till den ekonomiska ramen?

Kommunrevisionen önskar nämndens skriftliga svar på frågor ovan senast den 10 februari 2017.

KOMMUNREVISIONEN
2016-11-16

Göran Ekdahl
Kommunrevisionen

Hildegard Jarskog
Kommunrevisionen

Revisionsrapport av stadsplaneringsnämnden

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	2
2. Nämndens ansvarsområde.....	3
3. Väsentliga utgångspunkter	3
4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer	4
5. 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 revisionsred i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen. Denna granskning är en översiktlig granskning av nämnden. Fokus i basgranskningen har varit på nämndens arbete med stöd- och bidragsprocessen samt säkerheten i myndighetsutövningsprocessen.

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 inte bedömts som riskfylld (grön) har vi intervjuat presidiet, stadsbyggnadsdirektör, processansvarig ledning, administrativ chef samt processansvarig nämnd-och dokumenthantering.

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 vid revisionskontoret.

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, förvaltningslag, socialtjänstlag)
- Styrmodellen för Norrköpings kommun.
- Fullmäktiges mål (Budget 2016)
- Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder
- Reglemente för stadsplaneringsnämnden
- Riktlinje för ekonomistyrning
- Riktlinje för intern styrning och kontroll

2. Nämndens ansvarsområde

Stadsplaneringsnämnden ansvarar för beredning och planering i samhällsbyggnadsfrågor, köp och försäljning av fastigheter, upplåtelser 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. Väsentliga utgångspunkter

Inför denna granskning har kommunrevisionen valt att fokusera på de formella avsnitten vad gäller dokumentation och beslutsskrivningar i anslutning till nämnd- och utskottssammanträde. Myndighetsutövning i ett vidare perspektiv omfattas således inte av denna granskning.

3.1 Myndighetsutövning

I kommunallagen regleras nämndernas uppgifter i 3 kap. §§13-14. Där står att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och som de enligt lag och annan författning ska ha. Beslut sker även i ärenden som fullmäktige delegerat. Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. Nämnderna har uppgiften

att besluta i frågor som enligt speciallagstiftning ofta innefattar inslag av myndighetsutövning.

Myndighetsutövning är ett begrepp som saknar en definition och som därför ofta definieras i en formulering som används i den äldre förvaltningslagen. Begreppet myndighetsutövning rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till en enskild medborgare. Det gemensamma är att den enskilde befinner sig i ett beroendeförhållande till myndigheten.

I kommunallagen 4 kap. 21§ regleras att en ledamot i nämnd inte får lägga ner sin röst om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I kommunallagen 6 kap. 34§ regleras att nämndens beslutanderätt i vissa fall inte får delegeras, bl a om ärendet berör myndighetsutövning mot enskild. Det finns även särskilda regleringar i annan lagstiftning.

I regeringsformen 11 kap. 6§ regleras att om ärenden som innefattar myndighetsutövning kan nämnden endast lämna över handläggningen av ärenden till privaträttsligt subjekt om det finns stöd i lag för det. I exempelvis socialtjänstlagen saknas ett sådant stöd.

Fel eller försummelse vid myndighetsutövning kan resultera i skadeståndsanspråk på kommunen enligt 3 kapitlet 2 § skadeståndslagen. Vid ett fel vid myndighetsutövning kan även brottsbalken 20 kap. 1§ vara tillämplig där det står om tjänstefel vid myndighetsutövning.

Granskningen fokuserar på framförallt myndighetsutövning som berör personuppgiftslagen, utlämnande av handling, delgivning, överklaganden och att föra talan i allmän domstol. Avsikten är att utforska om dessa delar delegerats av nämnd och hur delegation av detta har skötts.

4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

4.1. Styrning och ledning av verksamhet

I decembermötet 2015 godkänner nämnden förslag på uppdragsplan för 2016. Uppdragsplanen inleds med två prioriteringsområden, samordnad och effektiv samhällsbyggnad samt näringslivsutveckling. Dessa prioriteringsområden omfattar mål 1-10 i uppdragsplanen. Nämnden anger totalt 15 mål samt 9 utvecklingsområden. I uppdragsplanen går att läsa att uppdragsplanen och budget går hand i hand. Uppdragsplanen har tagits fram i dialog mellan nämnden och ledningsgruppen.

2016-11-16

Uppdragsplanen ligger till grund för den av förvaltningen framtagna verksamhetsplanen, där man preciserat måluppfyllelse/indikatorer och aktiviteter för att uppnå nämndens mål och utvecklingsområden. Verksamhetsplan delgavs nämnden på mötet i februari.

Uppföljning av uppdragsplanen delgavs nämnden vid dess möte i maj och oktober. Tre av målen anses ej bli helt uppfyllda under 2016.

Internkontrollplan 2016 med risk- och väsentlighetsanalys är framarbetad och antagen i nämnden 2015-12-09. Risk- och väsentlighetsanalysen utgår ifrån identifierade risker från samtliga verksamheter inom förvaltningen som ledningsgruppen sammanställt till en bruttolista över risker. De av nämnden utsedda internkontrollrepresentanterna har sedan analyserat och värderat riskerna i bruttolistan och en internkontrollplan har tagits fram. Internkontrollrepresentanterna följer löpande under året upp internkontrollplanen och i december ges en sammanställd rapportering och uppföljning till hela nämnden.

Förvaltningen arbetar processororienterat där man infört process- och projektarbetsformer (Arbetsformer inom stadsbyggnadskontoret SPN 2014/0106). Till varje process har en processägare och processansvarig tillsatts. Att arbeta processororienterat medför att förvaltningen säkerställer kvalitetsarbetet i varje processteg.

Ledningsgruppen, som består av stadsbyggnadsdirektör, processansvarig ledning, administrativ chef och verksamhetscheferna, har löpande veckomöten.

Förvaltningen har under året på uppdrag av nämnden genomfört en inventering och undersökning av relevanta nyckeltal som används av jämförbara kommuner. Resultatet av undersökningen visar aktuella jämförande nyckeltal ej kunde identifieras. I undersökningen kontaktades SKL samt att kommun- och landstingsdatabasen (Kolada) granskades. Arbetet kring nyckeltal avvaktas då man har fått besked från SKL att de har initierat ett projekt med syfte att identifiera relevanta nyckeltal inom stadsplanering.

Klagomålshanteringsrutin finns upprättad och kommunikation sker genom upprättade rutinbeskrivningar och löpande information på nämndens egen intranätssida som en del inom styrning och ledning av förvaltningens arbete inom nämndens områden.

Revisionsbedömning

Arbetet med uppdragsplan och verksamhetsplan följer kommunens styrmodell och det finns en tydlig koppling mot kommunfullmäktiges mål och preciseringar i uppdragsplanen samt direktiv om när uppföljning skall ske.

Nämndens sätt att arbeta med risk- och väsentlighetsanalys och internkontroll är bra.

Nämnden har genom sitt arbete i processer en tydlig styrning av verksamheten. Det systematiska kvalitetsarbetet kommer till uttryck i styrningen och arbetet med internkontrollen. Internkontrollen kan på så sätt betraktas vara en del av nämndens styrning.

Arbetet med nyckeltal är vilande i avvaktan på resultaten från SKLs projekt. Vi rekommenderar att nämnden följer SKLs arbete med framtagande av relevanta nyckeltal för att kunna utveckla styrningen av verksamheten med ytterligare dimensioner.

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

4.2. Styrning och ledning av ekonomi

I januari 2016 övergick lokalförsörjningens verksamhet till bolagsform och lokalplaneringen överfördes till kommunstyrelsen.

Stadsplaneringsnämnden, exklusive lokalförsörjningen, beräknades ha en omslutning på 140 miljoner kronor. Cirka 16 % av intäkterna kommer via kommunfullmäktiges budget. Övriga intäkter kommer från hyror, arrenden, taxor samt ersättning vid försäljning av tjänster.

Stadsplaneringsnämnden har under året redovisat en ekonomi i balans. Vid rapporteringen efter september har resultatet höjts och man prognosticerar ett överskott om 2 500 tkr.

Nämnden får månadsvisa ekonomiska uppföljningar

I uppdragsplan och verksamhetsplan anges inte det ekonomiska utrymmet som ska matcha målen, men diskussioner förs kontinuerligt om detta i verksamheten. Vid intervju framgår att matchning mellan mål och ekonomi är god, och att nämnden vill att budget och uppdragsplan fastställs samtidigt, så att de speglar varandra och är samstämmiga. Internbudgeten behandlas varje vecka i ledningsgruppen, samt vid varje månadsskifte.

Revisionsbedömning

Nämnden har en ekonomi i balans och arbetar kontinuerligt med ekonomiska rapporter och uppföljningar. Det vore önskvärt om nämnden i sin uppdragsplan kan visa på en tydligare koppling mellan uppdragsplanens mål och nämndens ekonomiska ramar.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens styrning och ledning av ekonomin är godkänd (grön)

4.3. Granskning av myndighetsutövningsprocessen

Nämndens delegations- och verkställighetsordning visar vilka beslut som delegerats. Protokoll visar att delegationsbeslut anmäls löpande till nämnd.

Delegationsordningen revideras kontinuerligt för att anpassas till organisationen.

Myndighetsutövning som berör personuppgiftslagen och överklaganden berörs inte i delegationsordningen. Grundläggande kompetens finns inom förvaltningen, främst genom nämndsekreteraren, som tillika är PUL-ombud på kontoret.

Revisionen har genomfört 10 stycken stickprov på delegationsbeslut. Samtliga granskade beslut är diarieförda. I samtliga granskade beslut saknas skäl för beslutet och beslutsmotivering. Alla beslut är gynnande. Det framgår inte i något ärende om jävsregler har tillämpats. Dokumentationen visar inte hur underrättelse om beslutet skett.

Fullföljdshänvisning är inte aktuell vid de beslut vi granskat, vilka endast kan överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning (kommunalbesvär) i 10 kap. kommunallagen.

Revisionsbedömning

Beslut fattade med stöd av delegation anmäls till nämnden i enlighet med kommunallagen.

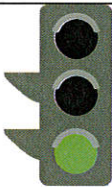
Revisionen noterar att myndighetsutövning som berör personuppgiftslagen och överklaganden inte berörs i delegationsordningen.

Dokumentationen ger inte möjlighet att följa ärendet då det saknas skäl för beslut, om och hur underrättelse har skett och hur ärendet följts upp. Detta är en brist som nämnden bör åtgärda.

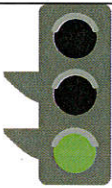
5. Avslutande bedömning

Den avslutande bedömningen av nämndens verksamhet presenteras utifrån revisionsfrågorna nedan.

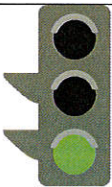
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?

 <p>Grön</p>	Den sammantagna bedömningen av nämnden är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten är ändamålsenlig och tillräcklig.
---	---

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

 <p>Grön</p>	Den sammantagna bedömningen är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin är tillräcklig.
---	---

Har nämnden en god intern kontroll?

 <p>Grön</p>	Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen är tillräcklig.
---	---

REVISIONSKONTORET



Örjan Högberg
Sakkunnig revisor



Caroline Nyman
Stadsrevisor

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.