



Basgranskning av byggnads- och miljöskyddsnämnden 2015

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING

2016-02-24

KR-2015/0014

Handläggare, titel, telefon

Christer Lordh, 1:e revisor
011-15 17 15

Byggnads- och miljöskyddsnämnden

Basgranskning 2015

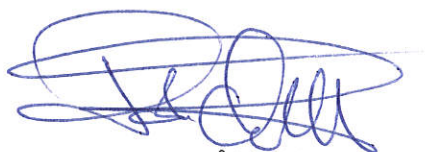
Kommunrevisionen har genomfört en basgranskning av byggnads- och miljöskyddsnämndens verksamhet. Revisionsrapporten bifogas denna revisionskrivelse.

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

- Hur möter nämnden konjunkturförändringar i sin långsiktiga styrning av verksamhet och ekonomi?
- Hur säkerställer nämnden att verksamheten har tillräckliga resurser och kompetens för att möta uppdraget?

Kommunrevisionen vill ha nämndens skriftliga svar på frågor ovan senast 6 april 2016.

KOMMUNREVISIONEN



Peter Åbrodd
förtroendevald revisor



Urban Pehrsson
förtroendevald revisor

Revisionskontoret

2016-01-19

KR-2015/0014

Handläggare, titel, telefon

Christer Lordh, 1:a revisor

011-15 17 15

Revisionsrapport av byggnads- och miljöskyddsnämnden

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	2
2. Nämndens ansvarsområde.....	3
3. Ansvar och roller för avtalstecknande.....	3
4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer	4
5. Avslutande bedömning.....	8

Bilaga 1 Definitioner

2016-01-19

Revisionskontoret

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 byggnads- och miljöskyddsnämnden. Fokus i basgranskningen har varit på delegationsordningen samt avtalstecknande och efterlevande av avtal.

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

Byggnads- och miljöskyddsnämnden 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. Nämnden är bedömd som mindre riskfylld (gul). Vi har intervjuat förvaltningschef, avdelningschef för bygglov, ekonomichef samt certifierad inköpare.

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.

2016-01-19

Revisionskontoret

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Lagstiftning (kommunallag, förvaltningslag, socialtjänstlag)
- Styrmodellen för Norrköpings kommun.
- Fullmäktiges mål (Budget 2015)
- Reglementen
- Riktlinje angående behörighet att besluta om att ingå avtal för kommunens räkning. (KS-2014.4765)
- Riktlinje för upphandling och inköp. (KS 2013/0644)

2. Nämndens ansvarsområde

Byggnads- och miljöskyddsnämnden har ett samlat ansvar för

- miljö- och hälsoskyddsområdet
- livsmedelskontroll
- bostadsanpassningsbidrag
- delar av plan- och bygglagen.

Den kommunala lantmäterimyndigheten finns också här.

Bygg- och miljökontoret bistår byggnads- och miljöskyddsnämnden med förberedelser inför beslut, genomförande, uppföljningar och utvärderingar av verksamheten.

3. Ansvar och roller för avtalstecknande

Den viktigaste utgångspunkten för ansvar och roller vad gäller avtal återfinns i kommunallagen. Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen en skyldighet att utöva uppsikt över nämndernas verksamhet. Det innebär att kommunstyrelsen ansvarar för att gemensamma riktlinjer och regler finns på plats.

Nämnderna är enligt kommunallagen formellt självständiga förvaltnings- och beslutsorgan. I kommunallagen kap 6, 33-38 §§ återfinns de kommunalrättsliga reglerna för delegation och verkställighet.

Gränsen mellan delegation och verkställighet har betydelse för om beslutet kan överklagas genom laglighetsprövning eller om beslutet måste anmälas. I förarbeten till lagen exemplifieras verkställighet med interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration. Intresset för att laglighetspröva sådana beslut bedöms normalt inte vara särskilt stort. Beslut som fattas inom ramen för ren verkställighet är inte delegering i lagens mening och kan därför grundas på instruktioner eller befattning.

2016-01-19

Revisionskontoret

Det finns ett förbud mot så kallad blandad delegering dvs. till anställd och förtroendevald i förening. Det går inte heller att delegera till nämndens presidium om inte presidiet är ett utskott. I kommunallagen kap 6, 34§ framgår inom vilka ärenden beslutanderätt inte kan delegeras.

Behörighet att teckna avtal kan därmed ske med stöd av delegation eller inom ramen för verkställighet. När det gäller beslut som kräver delegation följer behörigheten av delegationsordningen eller i ett särskilt beslut av nämnden. Beslutanderätten inom ramen för verkställighet är inte lika tydlig, men följer i regel av arbetsgivarens instruktion för arbetet, som budgetansvar och attestordning.

4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

4.1. Styrning och ledning av verksamhet

Internkontrollrepresentanterna har tillsammans med förvaltningsledningen arbetat med att identifiera riskområden. Arbetet har utgått från kommunens övergripande mål samt utvärderingar och erfarenheter från föregående år. Riskarbetet har till viss del använts vid framtagandet av uppdragsplanen.

Uppdragsplanen redovisar i en bilaga hur nämndens uppdrag förhåller sig till kommunens övergripande mål och preciseringar. I de mål som sedan anges i nämndens uppdragsplan tydliggörs sedan kopplingen till de mål och preciseringar som direkt berör nämndens verksamhet. Nämnden beslutade om uppdragsplan vid sitt sammanträde 18 mars 2015. Uppdragsplanen återspeglar sig i nämndens internbudget.

Verksamheten har tagit fram en verksamhetsplan. Den utgår från nämndens uppdragsplan och kommunens arbetsgivaruppdrag. I likhet med 2014 års plan är den utformad i form av ett Excelark. Planen kompletteras med tillsynsplaner, där den lagstadgade tillsynen anges och planeras. För bygglov finns inget lagkrav på en sådan plan, men för att underlätta planeringen så har en plan ändå tagits fram. Verksamhetsplanen återkopplas till nämnden inför att förvaltningschefen ska besluta om planen samt i samband med tertialrapporterna. På så vis får nämnden löpande information om verksamhetens följsamhet till uppdragsplan och tilldelade resurser. Verksamhetsplanen för 2016 är kompletterad med ett skriftligt dokument, där kontorets verksamhet och aktiviteter övergripande beskrivs.

Internkontrollrepresentanterna har, i samverkan med förvaltningschefen, tagit fram ett förslag på internkontrollplan. Nämnden har sedan beslutat planen. Kontoret genomför löpande kontroller inom planens kontrollområden. Dessa kontroller sker bl.a. som stickprov och oberoende av den frekvens som planen anger som återkopplingstillfällen till nämnden. Resultaten av genomförda kontroller och stickprov återkopplas sedan till

2016-01-19

Revisionskontoret

nämnden såsom en samlad bild av kontrollområdet och med den frekvens som planen anger. Skulle de löpande kontrollerna visa på avvikelser lyfts ärendet till nämnden.

Under 2015 har tjänstemän, på delegation, beslutat i ungefär 95 % av de bygglov som hanterats. Resterande har gått till nämnd för beslut och avser de ärenden som är av mer principiell art. Av dessa ärenden har nämnden i fyra-fem ärenden beslutat på annat sätt än det tjänstemännen föreslagit, vilket motsvarar 2 promille av de bygglov som hanterats under 2015. I dessa ärenden går det att följa att nämndens beslut är ett annat än det tjänstemännen föreslagit.

Under året har antalet inlämnade bygglovsansökningar ökat markant i förhållande till tidigare år. Det har inneburit att förvaltningen inte hunnit med tillsynsärendena i den omfattning som det borde vara. Tillsynen avser bl.a. svartbyggen, ostädade tomter och obligatorisk ventilationskontroller (OVK). Finansieringen av tillsynen sker med anslag från kommunfullmäktige.

Revisionsbedömning

Nämnden arbetar systematiskt med ledningen av sin verksamhet och arbetet är väl samordnat med verksamhetens planering, styrning och uppföljning. Uppföljningen utgår och relaterar till uppdragsplan, verksamhetsplan och den beslutade internbudgeten.

Nämndens arbete med internkontroll är systematiserad och utgår från den riskbedömning som förvaltningen genomfört och där även internkontrollrepresentanterna deltagit. Genom att låta nämnden som helhet delta i riskbedömningen kan nämndens arbete med uppdragsplan och ytterst styrningen och nämndens handlingsberedskap underlättas.

Den sammanfattande bedömningen är att nämndens styrning och ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten är godkänd, grön.

Nämnden rekommenderas att delta i övergripande riskbedömning för att öka handlingsberedskapen inför förändringar i såväl omvärld som närområde.

4.2. Styrning och ledning av ekonomi

Nämnden beslutade om internbudget vid sitt sammanträde i mars. Internbudgeten har koppling till uppdragsplanen. Anslaget från kommunen utgör i 2015 års budget, ungefär 55 % av nämndens omslutning. Under året har intäkterna ökat med 4 miljoner vilket motsvarar en procentuell ökning på 11 % i förhållande till budget.

Inför nämndens sammanträden skickas den ekonomiska rapporten ut tillsammans med en detaljerad uppföljning uppdelad på lantmäteri, bygglov, livsmedel, miljö- och hälsoskydd samt bostadsanpassning.

2016-01-19

Revisionskontoret

Underlaget föredras nämnden av förvaltningschefen eller ekonomichefen. Två gånger om året lämnas en lönekostnadsprognos.

Prognosarbetet beskrivs, av de intervjuade, som svårt. Verksamheten styrs och leds både på nämnds- som kontorsnivå utifrån externa behov. Detta påverkar framförallt bygglov och lantmäteriet. För bygglov är antalet ansökningar till stora delar kopplat till konjunkturer och till del även förändringar i lagar, exempelvis minskade ROT-avdrag fr.o.m. 2016. I lantmäteriets fall är det svårt att överblicka uppdragets storlek. Det handlar såväl om omfattningen av uppdraget som när i tid det kan vara klart. Gemensamt för båda verksamheterna är att fakturering sker efter att beslut tagits i ärendet.

Under 2015 har antalet ärenden ökat stort, samtidigt som det inte varit möjligt att öka bemanningen i samma takt. Det har i sin tur bl.a. inneburit att personella resurser omfördelats så att bygglovshanteringen prioriterats och tillsynsärenden, vilka finansieras via anslag, flyttats framåt i tiden.

Den ökade mängden bygglovsärenden har också medfört att administrationen inte är i fas med fakturering av de beslutade bygglovsärendena.

Nämnden redovisar 2015 ett överskott på 8,7 miljoner. Bakomliggande finns en intäktsökning på bygglov med 3 miljoner, lantmäteriet 1 miljon, lägre personalkostnader 2 miljoner samt 2,6 miljoner lägre kostnader för bostadsanpassningen. Under året har det varit svårt att rekrytera personal och därmed har rekryteringen tagit längre tid och i vissa fall har tjänsterna inte blivit tillsatta.

Arbetet med jämförande nyckeltal mellan kommuner pågår. De kommuner som ingår i nätverken har kommit olika långt i deras interna arbete. Internt på bygg- och miljökontoret har processen kring nyckeltal varit viktig, främst med avseende på kvalitet och effektivitet. Nyckeltalen inom livsmedelsområdet sker med stöd av SCB-statistik och bygglov arbetar med nyckeltal tillsammans med den s.k. sjustadsalliansen. Inom miljö- och hälsoskydd finns ett nätverk med nio jämnstora kommuner. Ett tydligt användningsområde av jämförande nyckeltal har varit lön i samband med rekryteringar.

Revisionsbedömning

Nämnden får månatliga ekonomiska uppföljningar, av det ekonomiska utfallet kompletterade med kommentarer till avvikelser i förhållande till budget. Uppföljningarna redovisar inte resurser utifrån ett ekonomiskt hushållningsperspektiv, exempelvis resurser i form av personal och kompetenser. Genom att i större utsträckning än idag använda nyckeltal, oberoende av om de är jämförbara med andra kommuner eller enbart internt jämförbara, skulle detta kunna öka nämndens möjligheter till styrning på både kort och lång sikt.

2016-01-19

Revisionskontoret

Under året har den ökade mängden ärenden inte fullt ut kunnat mötas av nyanställningar. Effekter har bl.a. inneburit försenad fakturering av bygglov samt att tillsynsärenden kopplade till bygglov inte kunnat genomföras i den omfattning som kan förväntas. Det är bra att förvaltningen arbetat fram en tillsynsplan.

Nämnden bör säkerställa följsamheten till tillsynsplanen och ytterst uppdraget, samt de resurser som planens genomförande kräver. En del av 2015 års överskott är kopplat till att tillsynsärenden inte kunnat genomföras under året. Kostnader för att hantera sådana tillsynsärenden finansieras med anslag kommande år. Genom att koppla verksamhetsnyckeltal till finansieringsform, exempelvis avgifter respektive anslag, kan arbete med prognoser och framtida finansiering underlättas.

Den sammanfattande bedömningen är att nämndens styrning ledning och uppföljning av ekonomin i huvudsak inte är helt ändamålsenlig och tillräcklig, gul.

Nämnden rekommenderas att utveckla nyckeltal som beskriver resursanvändning i prognoser och budgetarbete.

4.3. Granskning av avtal

Nämnden har en fastställd delegationsordning, som reglerar vad nämnden delegerat till förvaltningschefen gällande inköp.

Vid revisionen genomfördes stickprovsgranskning av avtal utifrån efterlevnad av delegationsordning och avtalstecknande. Totalt har nio avtal granskats. Två av dessa avser uppsägning av gällande avtal. Tre av avtalen har tecknats av en enhetschef.

Delegationen anger en övre beloppsgräns men saknar en nedre sådan, vilket innebär att det saknas tydliga nivåer för verkställighet. Vidare finns ingen tidsgräns för avtal angiven. Någon reglering över uppsägning av avtal finns inte.

Kontoret har inköpssamordnare och fyra certifierade inköpare. Kontoret har en anvisning för inköp och det finns ett förslag på riktlinje för kontorets inköpsorganisation framtiden.

Revisionsbedömning

Rutinerna kring inköp och upphandlingar bedöms fungera inom nämndens verksamhetsansvar.

Genom att delegationsordningen 2015 inte har någon nedre beloppsgräns och begränsning för avtalstider gällande avtalstecknande, skapas otydlighet i vad som är verkställighet. Bedömningen är att de avtal som granskats och som har tecknats av andra än förvaltningschefen, är att beteckna som verkställighet.

Delegationen har inför 2016 ändrats gällande avtalstider och eventuella gränser för verkställighet.

Nämnden bör även reglera vem som kan häva ingångna avtal.


2016-01-19

Revisionskontoret


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>Den sammantagna bedömningen av nämnden är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten är i huvudsak ändamålsenlig och tillräcklig.</p> <p>Nämnden rekommenderas att som helhet delta i riskbedömningen, för att på så vis öka nämndens handlingsberedskap när oplanerade förändringar av verksamheten inträffar.</p>
---	---

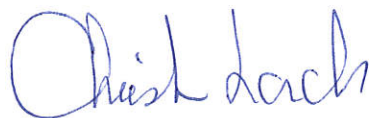
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillräcklig?

	<p>Den sammantagna bedömningen är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin inte är helt ändamålsenlig och tillräcklig.</p> <p>Nämnden rekommenderas att utveckla arbetet med nyckeltal i prognoser och budgetarbete.</p>
--	--

Har nämnden en god intern kontroll?

	<p>Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen är i huvudsak i huvudsak ändamålsenlig och tillräcklig.</p>
---	--

REVISIONSKONTORET



Christer Lordh
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.