



# Basgranskning av stadsplaneringsnämnden 2015

2016-02-24

KR-2015/0012

Stadsplaneringsnämnden

Handläggare, titel, telefon

Anna Holmberg, revisor

011-15 17 98

## Basgranskning 2015


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 ser nämnden på möjligheterna att ta fram och genomföra detaljplaner i förhållande till arbetet med översiktsplaner?
- Hur påverkas planering och effektivitet av att nämnden till viss del har en gemensam personalresurs med Kommunstyrelsen?

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

KOMMUNREVISIONEN



Göran Ekdahl  
Förtroendevald revisor



Hildegard Jarskog  
Förtroendevald revisor



NORRKÖPING

Revisionskontoret

Revisionsrapport

1(8)

2016-01-28

KR-2015/0012

Handläggare, titel, telefon

Anna Holmberg, revisor

011-15 17 98

## Revisionsrapport av Stadsplaneringsnämnden

### 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

---

**Postadress**

Norrköpings kommun  
Revisionskontoret  
Norrköpings kommun  
601 81 Norrköping

**Besöksadress**

Dalsgatan 14

**Telefon**

011-15 17 99

**Telefax**

011-15 17 90

**E-post**

revisionskontoret@norrkoping.se

**Internet**

[www.norrkoping.se/organisation/revision.xml](http://www.norrkoping.se/organisation/revision.xml)

## 1. Inledning

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

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 stadsbyggnadsdirektör, processansvarig ledning, processansvarig byggprocessen, administrativ chef och respektive verksamhetschef för fysiskplanering, lokalförsörjningen och mark och exploatering.

### 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 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

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 förvaltare av kommunens verksamhetsfastigheter och markreserv.

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

## 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 nämns exempel på verkställighet vara interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration. Frågorna har karaktären av att intresse att laglighetspröva normalt inte bedöms 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.

Det finns ett förbud mot sk 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**

Den ny tillsatta nämnden utsåg vid januarimötet en arbetsgrupp som fick i uppdrag att arbeta fram ett förslag till uppdragsplan för 2015, till stöd deltog representanter från förvaltningen. Uppdragsplanen har sedan fastställts och antagits på nämndens mars möte.

Uppdragsplanen inleds med fem fokusområden som sedan preciseras i 14 mål, nämnden har även lyft fram nio utvecklingsområden. Från intervju framgår att nämnden tagit hänsyn till kommunfullmäktiges mål och preciseringar i arbetet med uppdragsplanen. Ambitionsnivån mellan mål och ekonomiskt utrymme framgår inte av uppdragsplanen.

Uppdragsplanen ligger till grund för den av förvaltningen framtagna verksamhetsplanen, där man preciserat aktiviteter för att uppnå nämndens mål och utvecklingsområden. Nämnden har delgivit verksamhetsplan.

Rapportering av uppföljning har delgetts nämnden vid dess möten i maj och september, två av målen anses ej bli helt uppfyllda under 2015.

Det är mål 7 och 14 som inte kommer att nås helt.

Mål 7 som handlar om att ha en hög servicegrad mot medborgare och att återkoppling ska ges inom 24 timmar under arbetsdagar.

Mål 14 handlar om att öka medborgarnas insyn och inflytande i verksamheten.

Internkontrollplan med risk- och väsentlighetsanalys är framarbetad och antagen i nämnden. Risk- och väsentlighetsanalysen utgår ifrån identifierade risker från samtliga verksamheter inom förvaltningen som ledningsgruppen sammanställt till en bruttolista över risker. De två av nämnden utsedda internkontrollrepresentanterna har sedan analyserat och värderat riskerna i bruttolistan och en internkontrollplan har

Revisionskontoret

2016-01-28

framtagits. Internkontrollrepresentanterna följer löpande under året upp internkontrollplanen och i december ges en sammanställd rapportering och uppföljning till hela nämnden.

Kommunstyrelsen ansvarar för arbetet med kommunens översiktsplaner. De inom stadsbyggnadskontoret som arbetar i processen översiktsplanering (ÖP) har därför kommunstyrelsen som ansvarig nämnd. Kommunstyrelsen har under året gett stadsbyggnadskontoret olika uppdrag av översiktlig karaktär. Resurser som avsatts för att arbeta med dessa uppdrag har tagits ur ÖP-processen. Det har i sin tur påverkat takten och omfattningen av arbetet med översiktsplanerna.

Förvaltningen under nämnden är organiserade och arbetar processorienterat där man infört process- och projektarbetsformer (Arbetsformer inom stadsbyggnadskontoret SPN 2014/0106). Begreppet process kan översättas med ”flöde av aktiviteter” och det finns inom Stadsbyggnadskontoret tre typer av processer:

1. Ledningsprocess, är en process som behövs för att styra, utveckla och samordna huvud- och stödprocesserna.
2. Huvudprocess, beskriver syftet med kontorets kärnverksamhet och realiserar nämndens uppdrag.
3. Stödprocess, är en process som stödjer huvudprocesserna och ledningsprocesserna för att de ska fungera.

Till varje process har en processägare och processansvarig tillsatts.

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 efter att kommunrevisionen påpekat bristen av detta i sin basgranskning 2014. Syftet var att ge nämnden relevanta nyckeltal att användas för styrning av verksamheten. Utfallet av undersökningen visar att inga aktuella nyckeltal används idag av stadsbyggnadskontoret, SKL, RKA eller jämförbara kommuner. Detta har resulterat i att man nu ingår i ett Sverige projekt för att ta fram relevanta nyckeltal.

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 i stort kommunens styrmodell och det finns en klart och tydlig koppling mot kommunfullmäktiges mål och preciseringar i uppdragsplanen samt direktiv om hur och när uppföljning skall ske.

Enligt styrmodellen bör uppdragsplanen innehålla de ekonomiska förutsättningarna för respektive ansvarsområde. Nämnden bör överväga möjligheterna att utveckla uppdragsplanen med de ekonomiska förutsättningarna.

Styrdokumenterna är genomarbetade och bra. Riktlinjer, rutiner och kommunikationen inom nämnden/förvaltningen är direkta, klara och tydliga. Det finns ett systematiskt kvalitetsarbete som fungerar väl.

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

Vi rekommenderar att nämnden följer arbetet 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**

Stadsplaneringsnämnden har en total omsättning runt 1 000 000 tkr vilket är i samma nivå som tidigare år. Av detta har man erhållit 29 820 tkr i budget från kommunfullmäktige, 2,9 % av den totala omslutningen. De intäkter Stadsplaneringsnämnden har utöver tilldelad budgetram från kommunfullmäktige är internhyror, arrenden, plantaxa, försäljning av tjänster och statsbidrag.

Stadsplaneringsnämnden har under året redovisat en prognos som visar på en ekonomi i balans. Vid rapporteringen efter november månads utgång har resultatet höjts och man prognostiserar ett överskott om 5 500 tkr vilket förklaras med ökade intäkter inom mark och exploatering från näringslivet, minskad vakansgrad uthyrda lokaler, minskat akut underhållsbehov och en mild vinter som gett minskade kostnader för uppvärmning och snöröjning.

Prognosen som ges i november visar att nämnden under året kommer utnyttja 366 708 tkr av sin investeringsbudget.

Vid intervjuer framkommer en medvetenhet inom förvaltningen av att sårredovisa och ha kontroll av vad som ska skattefinansieras och vad som ska debiteras ut.

I budgetprocessen är både nämnd och förvaltning involverade.



Revisionskontoret

2016-01-28

Processansvariga redovisar löpande sina ekonomiska uppföljningar till respektive processägare som informerar ledningsgruppen. Nämnden får månadsvis ekonomisk rapportering som är av mer utförlig karaktär per 31 mars, 31 augusti och 31 december.

### *Revisionsbedömning*

Nämnden har en ekonomi i balans och arbetar kontinuerligt med ekonomiska rapporter och uppföljningar. Den ekonomiska uppföljningen mot de uppsatta målen i uppdragsplanen är ett område som kan utvecklas.

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

### **4.3. Granskning av avtal**

Delegationsordning finns framtagen och är behandlad av nämnd. Den visar tydlighet med angivna beloppsgränser både nedre och övre, det framgår även med en övre beloppsgräns vad som är att anse som verkställighet.

Nämnden får löpande rapportering om vad som fattats på delegation. Man har en kontinuerlig uppföljning och uppdaterar vid behov delegationsordningen, en revidering har skett under året.

Förvaltningens personal har en god insikt i kommunens riktlinjer och reglementen kring inköp och avtal. Inköpsamordnare är utsedd.

I nämndens internkontrollplan ingår kontroll av attester, där har man funnit svårigheter att tolka och följa attesträtterna inom lokalförsörjning. Detta är något nämnden kommer delge det nya bolaget som lokalförsörjning efter årsskiftet lyfts ut till.

Stickprovsgranskningen av inköp och avtal visar på att gällande delegationsordning följs. I urvalet ingår en upphandling som gjorts via Upphandlingscenter som i strid med gällande delegationsordning felaktigt tecknats av Upphandlingscenter istället för representant från Stadsplaneringsnämnden.

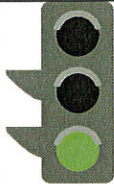
### *Revisionsbedömning*

Det finns rutiner kring inköp och upphandling inom nämnden och kunskapen inom förvaltningen bedöms som god inom dessa områden.

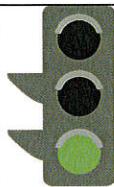
## 5. Avslutande bedömning

Den avslutande bedömningen av nämndens verksamhet presenteras utifrån revisionsfrågorna nedan.

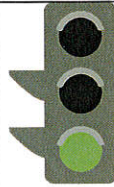
### Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?

	Den sammantagna bedömningen av nämnden är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten är ändamålsenlig och tillräcklig.
---	---

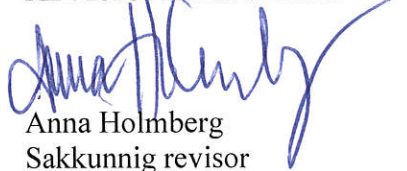
### Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillräcklig?

	Den sammantagna bedömningen är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin är tillräcklig.
--	---

### Har nämnden en god intern kontroll?

	Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen är tillräcklig.
---	---

REVISIONSKONTORET

  
Anna Holmberg  
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.