



NORRKÖPINGS KOMMUN Revisionskontoret	
2014 -10- 22	
D-nr KR 2014/0011	
H-nr	D-plan

Basgranskning av stadsplaneringsnämnden 2014

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING

2014-10-22

KR-2014/0011

Handläggare, titel, telefon

Caroline Nyman, stadsrevisor

011-15 17 99

Stadsplaneringsnämnden

Basgranskning 2014

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 kommer nämnden arbeta för att få fram relevanta nyckeltal för verksamheten?

Kommunrevisionen vill ha nämndens skriftliga svar på frågor ovan senast den 15 december 2014.

KOMMUNREVISIONEN



Peter Åbrodd
Ordförande



Willy Holmberg
Vice ordförande

2014-10-22

KR-2014/ 0011

Handläggare, titel, telefon

Caroline Nyman, stadsrevisor
011-15 17 99

Revisionsrapport basgranskning av Stadsplaneringsnämnden

Innehållsförteckning

1. Inledning	2
2. Ansvarsområde	3
3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer	4
4. Avslutande bedömning	10

Bilaga Definitioner

Postadress

Norrköpings kommun
Revisionskontoret
601 81 Norrköping

Besöksadress

Dalsgatan 14

Telefon

011-15 17 99

Telefax

011-15 70 90

E-post

revisionskontoret@norrkoping.se

Internet

www.norrkoping.se/revision

1. Inledning

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

1.1. Revisionsfrågor

Basgranskningen 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. Vi har i första hand granskat om det finns system och rutiner för en fungerande styrning av verksamheten, tillämpningen har inte granskats i större utsträckning. Granskningen utgår i viss mån från samma frågeställningar som år 2013, men några nya frågeställningar har tillkommit.

Granskningens underlag utgörs av dokument och intervjuer.

Stadsplaneringsnämnden har av revisorerna bedömts till risknivå (gul) vilket innebär att följande urval av tjänstemän har intervjuats:

- Stadsbyggnadsdirektör tillika förvaltningschef
- Processansvarig ledning
- Verksamhetschef Mark och expolatering
- Verksamhetschef Geografisk information
- Processansvarig Ekonomi och lön
- Administrativ chef

1.3. Kvalitetssäkring

Denna rapport är sakgranskad av förvaltningschef och processansvarig ledning, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är

Revisionskontoret

2014-10-22

kvalitetssäkrade. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar revisionskontoret för.

Rapporten är även kvalitetssäkrad på revisionskontoret.

1.4. Revisionskriterier

Revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på lagstiftning och kommunfullmäktiges beslut om uppdrag till nämnden. Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Kommunallagen
- Förvaltningslagen
- Diskrimineringslagen (2008:5267)
- Viss lagstiftning inom nämndens ansvarsområde
- Styrmodellen för Norrköpings kommun (politiska riktlinjer samt riktlinjer för tjänstemän)
- Allmänna nämndsreglementet
- Fullmäktiges mål (budget 2014)
- Reglemente för ekonomisk förvaltning och intern kontroll avseende Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar
- Stadsplaneringsnämndens reglemente
- Arbetsgivarens plan 2014-2016 för Likabehandling, personalutskottets arbetsgivaruppdrag samt kommunens Energiplan och Avfallsplan.

2. Ansvarsområde

Stadsplaneringsnämnden ansvarar för beredning och planering i samhällsbyggnadsfrågor (detaljplan, bostads- och markförsörjning, strandskydd, exploatering och lokalförsörjning) samt beslut gällande inköp eller försäljning av fastigheter. Vidare är nämnden förvaltare av kommunens verksamhets- och bostadsfastigheter, markreserven och kommunens geografiska information. Nämnden svarar också för samordning av all extern förhyrning av verksamhetslokaler åt kommunen.

Stadsplaneringsnämnden har stöd av tjänstemän inom stadsbyggnadskontoret, som leds av förvaltningschef.

3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

3.1. Styrning och ledning av verksamhet

Nämnden har fastställt en uppdragsplan för 2014 med 12 mål och åtta utvecklingsområden. Fokusområde för 2014 är att öka måluppfyllelsen inom utbildning, ökat bostadsbyggande, näringslivsutveckling samt minskad miljö- och klimatpåverkan. Uppdragsplanen har liksom i fjol beretts av en arbetsgrupp bestående av ett urval ledamöter från nämnden, informatör och processansvarig ledning. Målen matchades mot budgetutrymme med hjälp av ledningsgrupp, men inga belopp framgår i uppdragsplanen.

Uppdragsplanen utgör grund för kontorets verksamhetsplan som beskriver vilka aktiviteter som ska genomföras under året, kopplat till varje mål. Den har delgetts nämnden för information.

Uppdragsplanen och verksamhetsplanen följs upp i nämnden efter tre och efter åtta månaders verksamhet samt vid bokslut. Verksamhetsplanen följs upp tre gånger per år i ledningsgrupp. Utvecklingsområdena har följts upp i seminarieform, där nämnden och ansvariga tjänstemän har deltagit i diskussionerna.

I bokslut 2013 finns utvärdering av målen i uppdragsplanen (18 mål). Alla mål bedöms ha kunnat verkställas. Nämnden beslutade i samband med bokslutet att inte föra över tre kvarvarande mål från 2012 års uppdragsplan till uppdragsplan 204, men att målen ska slutföras så snart som möjligt.

Stadsbyggnadskontoret arbetar i en processorganisation. Det finns tolv huvudprocesser (översiktsplanering, detaljplanering, markförsörjning, markförvaltning, exploatering, byggnads- och tomtförvaltning, lokalplanering, byggprocessen, ajourhållning av geografisk information, GIS-uppdrag, mätuppdrag samt kartuppdrag), två stödprocesser och en ledningsprocess. Varje process har en processansvarig och en processägare. Processansvariga ansvarar för att följa och rapportera sin del i verksamhetsplanen. Under 2014 har ledningsgrupp och processansvarig för ledningsprocessen reviderat det dokument som beskriver kontorets arbetssätt; ”Styrdokument för arbetsformer inom stadsbyggnadskontoret”.

Nämnden arbetar i begränsad utsträckning med att styra med hjälp av nyckeltal och jämförelser med andra kommuner. En del nyckeltal används inom verksamheterna, såsom Geografisk information, Mark- och exploatering samt Lokalförsörjning. Endast sistnämnda verksamhet redovisar nyckeltal till nämnden.

Under 2014 har stadsplaneringsnämnden reviderat sin delegationsordning med anledning av anmärkning från revisionen år 2013. Den tidigare ”instruktionen” är nu borta.

Revisionskontoret

2014-10-22

I kommunen finns en centralt administrerad klagomålshandling, där det kan komma med synpunkter. Verksamhetschef ansvarar för att åtgärda samt återkoppla till den klagande. Ingen sammanställning går till nämnden. Verksamheten Mark och exploatering ska under hösten börja använda verktyget Infracontrol förr uppföljning av synpunkter. Verktyget används idag av Tekniska kontorets kundservice.

3.1.1. Jämställdhet och hållbar utveckling

Nämndens uppdragsplan tar på många vis hänsyn till fullmäktiges och kommunstyrelsens styrning kring hållbar utveckling ur miljöhänseende. Flera av målen och utvecklingsområdena handlar om energi, miljö och hållbar stadsutveckling. Dock är de delar i begreppet som gäller sociala frågor mindre synligt. Utöver ett mål om tillgängliga lokaler finns inga hänvisningar till jämställdhet, likabehandling, mångfald eller till barnkonventionen i uppdragsplanen.

Stadsplaneringsnämnden har de senaste åren velat nå nya grupper och hitta nya former för att fånga in medborgarnas synpunkter i samrådsprocessen. Genom denna dialog inkommer många synpunkter och förhoppningen bland de intervjuade är att det gör att nya grupper nås. Samrådsmötena förläggs så nära den berörda platsen som möjligt för att underlätta deltagande. Genom verktyget Cityplaner, som finns på internet, kan medborgare lämna synpunkter på en virtuell karta. Det finns ingen åldersgräns för att lämna synpunkter.

I januari 2014 redovisades en målgruppsanalys för nämnden. Under 2013 hade verksamheten Fysisk planering besökt två samrådsmöten samt gjort en analys av vilka som använder den externa hemsidan för att se vilka grupper de når. Slutsatsen var att de som besökte samrådsmöten oftast var vita män över 65 år. Bland gruppen som använde hemsidan (223 st) var majoriteten under 55 år och könsfördelningen var jämn. Fysisk planering arbetar också aktivt med att texter och information ska vara lättillgängliga och lättlästa.

Stadsbyggnadskontoret fångar in företags synpunkter genom regelbundet återkommande fokusgrupper. Det är en undersökning där företag i fokusgrupper diskuterar kommunens bemötande och service. Kontoret deltar också i projektet SESAM som beskrivs närmare i avsnitt 3.4, och som syftar till att skapa en samordnad och effektiv samhällsbyggnadsprocess.

Det finns inslag av brukarundersökningar inom Geografisk information och inom Lokalförsörjningen. Ingen av dessa undersökningar vänder sig till barn/unga.

I planprocessen förhåller sig verksamheten i viss mån till delar av Barnkonventionen. Om en miljökonsekvensbeskrivning ska göras så sker det utifrån en checklista där bland annat barnperspektivet utifrån samspel-lek-lärande, vardagsliv, identitet, hälsa och säkerhet ingår.

Revisionskontoret

2014-10-22

Revisionsbedömning

Det är positivt att nämnden varit aktiv och delaktig i att ta fram målen i sin uppdragsplan och att nämnden har informerats om kontorets verksamhetsplan. Enligt de intervjuade beaktade nämnden fullmäktiges mål och preciseringar i processen, något som emellertid bör framgå tydligare i uppdragsplanen. Denna kommentar hade revisionen även i fjol.

I uppdragsplanen finns ett tydligt fokus på miljöfrågor men planen har inte tagit hänsyn till samtliga fullmäktiges preciseringar. Barns och ungas möjlighet till inflytande och delaktighet eller hur nämnden kan bidra till att barn och unga kan få en jämställd fritid framgår inte, trots att det finns vissa inslag i verksamheten, exempelvis planprocessen, som beaktar barns och ungas särskilda villkor. Vidare är det internationella perspektivet frånvarande. Det saknas också ett tydligt beaktande av likabehandlings-, jämställdhets-, integrations-, mångfalds- och folkhälsofrågor i uppdragsplanen. I det allmänna nämndreglementet framgår att samtliga nämnder ska beakta dessa perspektiv. Inom ramen för granskningen har framgått att verksamheten Fysisk planering genomförde en målgruppsanalys under 2013, vilket är positivt.

Vidare framgår i reglementet att nämnderna ska beakta intentionerna i Förenta Nationernas barnkonvention. Det finns inslag av detta i hanteringen av planprocessen, men det framgår inte i nämndens styrning och uppföljning.

Uppdragsplanen och verksamhetsplanen följs upp och resultatet redovisas för nämnden på ett tydligt sätt. Nämnden får också en redovisning av måluppfyllelse av de fullmäktigemål som särskilt ska följas upp av nämnden. I fjol påpekade revisorerna att det är av vikt att nämnden fortsätter att följa verksamheten, gärna med hjälp av fler relevanta nyckeltal som kan bidra till kvalitetsutveckling på lång sikt. Inga nyckeltal har sedan dess tillförts styrningen.

Det är positivt att nämnden har reviderat sin delegationsordning under året.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens styrning och ledning är godkänd med vissa brister (gul). Bristerna finns inom följande områden:

- Nämndens bör i sin styrning och uppföljning ta större hänsyn till fullmäktiges mål och preciseringar.
- Nämnden bör i sin styrning och uppföljning beakta likabehandlings-, jämställdhets-, integrations-, mångfalds- och folkhälsofrågor.
- Svag koppling i nämndens styrning och uppföljning till intentionerna i Förenta Nationernas barnkonvention.

Revisionskontoret

2014-10-22

- Mycket begränsad användning i nämndes styrning av nyckeltal, jämförelser och brukarundersökningar för att styra och följa upp verksamhetens kvalitet.

3.2. Styrning och ledning av ekonomi

Totalt har stadsplaneringsnämnden en omslutning på runt 1 000 000 tkr. Cirka 2,8 % av intäkterna kommer via kommunfullmäktige, som år 2014 tilldelade stadsplaneringsnämnden en driftbudget på 26 892 tkr (efter beslut om tilläggsbudget gällande centralisering av kommunikation). Stadsplaneringsnämndens övriga intäkterna kommer från internhyror, arrenden, plantaxa, statsbidrag och ersättning vid försäljning av tjänster.

De intervjuade uppger att stadsbyggnadskontoret har en tydlig budgetprocess. Ansvariga chefer äskar medel inför en överläggning i ledningsgruppen. I planeringen av verksamheten vägs ambitioner mot det ekonomiska utrymmet och kontorets verksamhetsplan är framtagen för att matcha såväl uppdragsplanen som budgeten. I ledningsgruppen tas ett förslag till budgetäskande fram som nämnden sedan tar ställning till.

Samtliga processer följer upp sin budget och gör prognoser varje månad. Detta rapporteras till nämnden. Arbetet sker i nära dialog med stödprocessen Ekonomi och lön. Processansvariga rapporterar till processägare, som i sin tur rapporterar till ledningsgrupp.

Varje månad redovias:

- Driftredovisning inklusive helårsprognos.
- Investeringsredovisning – genomgång av ekonomiskt utfall för investeringsprojekten och helårsprognos.
- Exploateringsredovisningen – genomgång och kontroll av ekonomiskt utfall.

Mer utförliga avstämningar går till nämnden efter tre och åtta månaders verksamhet samt vid bokslut.

Årets totala investeringsutgift för investeringsprojekt inom stadsplaneringsnämnden beräknas uppgå till cirka 444 600 tkr.

I augusti 2014 prognostiserade nämnden ekonomi helt i balans.

Revisionsbedömning

Nämnden har en tydlig uppföljning och redovisning av den ekonomiska utvecklingen under året. Samtliga intervjuade uppger att budgetprocessen är tydlig och väl förankrad i organisationen.

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

3.3. Intern kontroll

En grundlig risk- och väsentlighetsanalys genomfördes under hösten 2012. Inför 2014 fick alla verksamheter identifiera risker och ledningsgruppen tog sedan ställning till samtliga risker, både nya och de som varit med sedan tidigare. Ledningsgrupp och internkontrollrepresentanterna gjorde gemensamt en värdering av riskerna. Ett förslag till internkontrollplan togs fram till nämnden.

Nämnden beslutade om 2014 års internkontrollplan i slutet av november 2013. Den innehåller åtta riskområden; organisation, verksamhetsuppdrag, projekt, oegentligheter, ekonomi, verksamhetslokaler, arbetsmiljö och externa faktorer. Inom dessa områden är det 11 rutiner inom ska säkerställas under året. Säkerställandet sker med hjälp av olika åtgärder som kontrollansvariga ska genomföra under året och rapportera till förvaltningschef eller ledningsgrupp.

Nämnden utsåg år 2011 internkontrollrepresentanter. Då en granskning är genomförd dokumenteras resultatet och postas till internkontrollrepresentanterna. I slutet av året samlas resultatet och redovisas till nämnden.

Samtliga intervjuade anser att den interna kontrollen är en tydlig del av nämndens styrning. Internkontrollrepresentanterna är mycket aktiva.

Revisionsbedömning

Stadsplaneringsnämnden har enligt vår bedömning tagit fram en väl avvägd internkontrollplan som följer kommunens riktlinjer. Revisionen noterar att planen endast innehåller ett regelrätt kontrollmoment (stickprov kring utbetalningar) och i övrigt består av olika typer av åtgärder som ska säkerställa att risker inte faller ut, som exempelvis utbildning, men även probleminventeringar. Så var även fallet år 2013. I kommunens reglemente för ekonomisk förvaltning och intern kontroll framgår att nämnden ska i planen välja ut områden/rutiner som ska "särskilt granskas" under året. Stadsplaneringsnämnden bör inför kommande internkontrollplaner vara uppmärksam på att kontrollerna bör innehålla moment av granskning.

Rapport sker till ledningsgrupp och förvaltningschef och resultatet skickas även till nämndens internkontrollrepresentanter för information.

Stadsbyggnadskontoret har arbetat fram en föredömlig process för riskbedömning och grundar sin internkontrollplan på en välgjord risk- och väsentlighetsanalys.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens internkontroll är godkänd (grön).

2014-10-22

3.4. Verksamhets specifika processer

Norrköpings kommun växer och aktiviteten inom samhällsbyggnadsområdet är hög. Kommunen och stadsplaneringsnämnden är inblandad i ett flertal omfattande utvecklingsområden såsom omfattande bostadsbyggandet, Ostlänken, Inre hamnen och Butängen.

Projektet SESAM har startats av bygg- och miljökontoret, stadsbyggnadskontoret, tekniska kontoret och Norrköping Vatten och Avfall AB för att öka samordningen och effektiviteten inom samhällsbyggnadsområdet. Projektbeställare är stadsbyggnadsdirektören. SESAMs effektmål är att Norrköping år 2018 ska vara "Sveriges effektivaste kommun inom samhällsbyggnad bland jämförbara kommuner".

Projektmålet är att skapa en gemensam modell för förbättrat arbetsflöde mellan de inblandade parterna. Det ska omfatta:

- korta ledtider från idé till genomförande och drift
- tydligt arbetsflöde
- möjlighet till flexibel och optimal resurstilldelning med hänsyn till behov (rätt saker utförda i rätt tid med rätt resurs och med rätt kvalitet)
- anpassningsbar för att möta olika aktörer, förändringar i konjunkturen samt politiska prioriteringar
- kunskap, förståelse och insikt om helhet och sammanhang för att undvika stuprör
- professionell och effektiv hantering

Fem delprojekt ska genomföras inom ramen för projektet: kartläggning av nuvarande processer inom samhällsbyggnadsområdet, utarbetande av en utvecklad gemensam projektmodell, analys och framtagning av budgetunderlag, gemensamt för de berörda kontoren och bolaget, arbetsformer anpassade till en rörligare arbetsmarknad och kortare anställningstider, utvecklade förutsättningar för kommunikation inom flödet.

Projektorganisationen består av 0,6 projektledare och fem delprojektledare motsvarande sammanlagt 1,4 tjänst. Projektet har en styrgrupp bestående av chefer från de deltagande parterna.


Revisionsbedömning

Det är positivt att stadsbyggnadsdirektören och de medverkande parterna arbetar med öka samordning och effektivitet. Det är av vikt att stadsplaneringsnämnden som huvudman för stadsbyggnadskontoret löpande håller sig informerad om projektets resultat.


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?

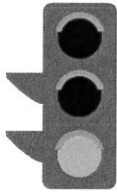
 <p>GUL</p>	<p>Den sammantagna bedömningen är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte är helt tillräcklig. Nämnden bör tydligare beakta:</p> <ul style="list-style-type: none">- fullmäktiges preciseringar i budgeten.- uppdragen i det allmänna nämndreglementet att nämnden ska beakta funktionshinders-, likabehandlings-, jämställdhets-, integrations-, mångfalds- och folkhälsofrågor.- uppdragen i det allmänna nämndreglementet att nämnden ska beakta intentionerna i Förenta Nationernas barnkonvention.- användandet av nyckeltal, jämförelser och brukarundersökningar för att styra och följa upp verksamhetens kvalitet.
--	--

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

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

2014-10-22

Har nämnden en god intern kontroll?

 <p>GRÖN</p>	<p>Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen är ändamålesnlig och tillräcklig.</p> <p>Nämnden bör samtidigt bevaka att kontrollerna i internkontrollplanen så långt det är möjligt innehåller moment av granskning.</p>
---	---

REVISIONSKONTORET



Anna Eklöf

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.