

Basgranskning av byggnads- och miljöskyddsnämnden 2014

NORRKÖPINGS KOMMUN
Revisionskontoret

2014 -10- 2 0

D-nr
KR

H-nr

D-plan

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING

2014-09-30

KR 2014/ 0014

Handläggare, titel, telefon

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

Byggnads- och miljöskyddsnämnden

Basgranskning 2014

Kommunrevisionen har genomfört en basgranskning av byggnads- och miljöskyddsnämndens verksamhet. I basgranskningen framgår att nämnden behöver utveckla målformuleringarna så att de beskriver en strategisk inriktning och inte så starkt som nu fokuserar på aktiviteter. Vidare bör nämnden utveckla former för att följa effekter av genomförda aktiviteter kopplat till uppdragsplanens mål. Revisionsrapporten bifogas denna revisionskrivelse.

Med anledning av rapporten vill vi ha nämndens svar på följande frågor:

- Hur avser nämnden att arbeta med uppdrag och mål så att uppdragsplanens mål kan återkopplas till kommunens övergripande mål och preciseringar?
- Hur kommer nämnden att arbeta med uppföljningar för att koppla aktiviteter till effekter i verksamheten och måluppfyllnad?

Vi vill ha nämndens skriftliga svar på revisionens frågor senast den 21 november 2014.

KOMMUNREVISIONEN



Peter Åbrodd
ordförande



Willy Holmberg
vice ordförande

2014-09-30

KR 2014/0014

Handläggare, titel, telefon

Christer Lordh, 1:e revisor

011-15 17 15

Revisionsrapport basgranskning av byggnads- och miljöskyddsnämnden

Innehållsförteckning

1. Inledning2
2. Nämndens ansvarsområde3
3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer3
4. Avslutande bedömning7

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 byggnads- och miljöskyddsnämnden.

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

Byggnads- och miljöskyddsnämnden 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 nämnden har system och rutiner för en fungerande styrning av verksamheten, tillämpningen har inte granskats i större utsträckning. Granskningens underlag utgörs av dokument och intervjuer. Följande tjänstemän har intervjuats, förvaltningschef, ekonom, chef livsmedelskontroll samt bygglovchef. I samband med att granskningen genomfördes pågick rekrytering av ny miljö- och hälsoskyddschef och funktionen upprätthölls av förvaltningschefen.

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, stadsrevisor.

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

Revisionskontoret

2014-09-30

- Lagstiftning inom nämndens ansvarsområde (plan- och bygglagen, miljöbalken, lag om bostadsanpassning, livsmedelslagen, tobakslagen)
- Styrmodellen för Norrköpings kommun (politiska riktlinjer samt riktlinjer för tjänstemän)
- Fullmäktiges mål (budget 2014)
- Reglemente för ekonomisk förvaltning och intern kontroll avseende Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar
- Attestreglemente för Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar
- Byggnads- och miljöskyddsnämndens reglemente

2. Nämndens ansvarsområde

Byggnads- och miljöskyddsnämnden har ett samlat ansvar för myndighetsutövningen inom miljö- och hälsoskyddsområdet, för bostadsanpassningsbidrag samt för delar av plan- och bygglagen. Den kommunala lantmäterimyndigheten finns också här. Nämnden har ansvaret för den lagstyrda kontrollen samt tillsynen inom sina ansvarsområden.

Byggnads- och miljöskyddsnämnden har stöd av ett tjänstemannakontor med specialistkompetens inom verksamhetsområdena. Tjänstemännen utför det dagliga arbetet på uppdrag av nämnden. Nämnden har delegerat arbetsuppgifterna till tjänstemän när det gäller den lagstyrda kontrollen och den tillsyn som fortgår varje kalenderår.

3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

3.1. Styrning och ledning av verksamhet

Nämnden beslutade i december 2013 om en uppdragsplan. Planen följer huvudsakligen styrmodellen. I inledningen redovisas det ekonomiska utrymmet utgående från ramtilldelning och intäkter uppdelat på respektive verksamhet. Detta följs sedan av att ordförande berör planeringsförutsättningarna.

I nämndens uppdragsplan redovisas uppdrag och mål under samma rubrik. Det innebär att uppdrag och mål beskrivs med ord som t.ex. präglas av, utveckla, arbeta aktivt och utveckla. Styrmodellen anger att uppdragsplanens mål ska vara specificerade och mätbara. Uppdragsplanen ska följas upp vid sammanträdena i maj och september.

I uppdragsplanen redovisas om och i förekommande fall var kommunens samtliga mål och preciseringar berör nämndens verksamhet.

Arbetet med uppdragsplanen för 2014 startade med att politiker och tjänstemannaledningen gemensamt arbetade igenom hur lagar, reglemente, vision

Revisionskontoret

2014-09-30

samt mål och preciseringar tillsammans med aktuella planeringsförutsättningar påverkar verksamheten. I arbetet har också resonemang förts kring hur verksamheten påverkas av förväntningar hos medborgare och näringsliv. Enligt intervjuerna har den risk- och väsentlighetsanalys som genomförts varit en del i underlaget inför arbetet med uppdragsplanen. Strävan har varit att arbeta med budget och uppdragsplan parallellt. Det har bland annat inneburit att nämnden i år fördelar budgeten på verksamhet.

Av intervjuerna framgår att bygg- och miljökontoret inte arbetar med uppdrag från förvaltningschefen utan det är kommunens vision och mål, nämndens uppdragsplan, arbetsgivaruppdrag och andra preciseringar som är utgångspunkten i arbetet med verksamhetsplan. Kontoret har en gemensam verksamhetsplan, där kommunens övergripande mål kopplas till uppdragsplanens uppdrag och sedan till aktiviteter och uppföljningsform. Personalutskottets arbetsgivaruppdrag finns upptaget som en aktivitet kopplat till arbetsmodellen "blå tråden". Kontorets personal har deltagit i framtagandet av verksamhetsplan och de aktiviteter som är kopplade till den.

Arbete med att ta fram nyckeltal pågår och innefattar såväl lokala som nationella tal och erfarenheter från nätverk. Ett syfte med nyckeltalen är att indikera att verksamheten gör rätt saker. Det kan handla om exempelvis handläggningstider, antal överklaganden och återkoppling av kundenkäter.

Synpunkter hanteras dels vis kommunens gemensamma funktion, dels genom att på olika sätt möta medborgarens behov. Ett sådant exempel är att det inom bygglov finns daglig telefontid samt att det på fredagar finns personal avdelad för att ta emot spontanbesök från företagare. Verksamheten har också haft ett flertal Öppet-hus aktiviteter under året, bl.a. i samband med de nya Attefallhusen.

3.1.1. Jämställdhet och hållbar utveckling

Nämnden har i sin uppdragplan förtecknat 2014 års preciseringar och sedan hänvisat till var i uppdragplanen dessa utvecklas för nämndens ansvarsområde. Flera av preciseringarna ska enligt uppdragplanen rymmas inom verksamheternas basuppdrag såväl kompetensmässigt som verksamhetsmässigt.

Enligt de intervjuade arbetas det i personalgrupperna med information kring tillgänglighet och förståelse för medborgarens behov. Det kan handla om exempelvis tolkar samt att möta besökare i receptionen.

I verksamhetsplanen anges aktivitet tillsammans med stadsbyggnadskontoret och vård- och omsorgskontoret i arbetet kring tillgänglighet

Revisionsbedömning

Formerna för nämndens uppdragsplan och den gemensamma verksamhetsplanen följer kommunens styrmodell. Verksamhetsplanens koppling till

Revisionskontoret

2014-09-30

kommunens mål och vision går att följa i dokumenten. Det som behöver utvecklas är att skilja målen från uppdraget och samtidigt göra dem mät- och uppföljningsbara. I likhet med 2013 har målen karaktären av övergripande aktiviteter snarare än mål. Aktiviteter ska enligt styrmodellen formuleras i verksamhetsplanen och så har gjorts i de befintliga planerna.

När mål och uppdrag bakas samman så som nämnden gjort i uppdragsplanen, försvåras möjligheterna till uppföljning av effekter. Det påverkar också möjligheten att se nämndens ambitionsnivå i uppdragsplanen, vilket ska framgå enligt styrmodellen.

Uppdragsplanen följs upp och resultatet redovisas för nämnden. Även bygg- och miljökontorets verksamhetsplan följs upp regelbundet. Det är viktigt att uppföljningen kopplas till effekt av genomförda aktiviteter.

Som ett led i den ekonomiska och verksamhetsmässiga styrningen är det av vikt att nämnden fortsätter utveckla och koppla samman ekonomiska och verksamhetsnyckeltal för att skapa kunskap om hur väl verksamheten bedrivs effektivt.

Granskningen visar att det finns en tydlig linje i nämndens styrdokument utifrån kommunens preciseringar.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens styrning och ledning är godkänd med vissa brister (gul). Nämnden behöver utveckla målformuleringarna så att de beskriver en strategisk inriktning och inte så starkt som nu fokuserar på aktiviteter. Vidare bör nämnden utveckla former för att följa effekter av genomförda aktiviteter.

3.2. Styrning och ledning av ekonomi

Byggnads- och miljöskyddsnämnden har en hög grad av självfinansiering och får in intäkter via taxor och avgifter. Bostadsanpassningsbidraget utgör drygt hälften av nämndens ramtilldelning och drygt en tredjedel av nämndens beräknade omslutning. Svårigheterna under verksamhetsåret 2013, med att följa kostnadsutvecklingen för bostadsanpassningen, belyses i årets väsentlighets- och riskanalys och har utifrån det påverkat innehållet i 2014 års internkontrollplan. De intervjuade upplever att arbetet med prognos och indikatorer har skapat en större trygghet för nämnden kring ekonomin.

Vid uppföljning i juli prognostiserade nämnden ett underskott 3 miljoner för 2014. Kostnaderna inom bostadsanpassningen är även detta år högre än budgeterat. Detta uppvägs på nämndnivå av att antalet bygglovärenden är högre en budgeterat. Vid delårsbokslutet har det prognostiserade underskottet sjunkit till 1,5 miljoner.

Då nämndens ekonomi är starkt beroende av taxor är framtida kompetensutvecklingsbehov, löneutveckling och förändringar i lagar viktiga att beakta i arbetet. Enligt de intervjuade påbörjades arbetet med budgeten samtidigt som arbetet med uppdragsplanen började.

Revisionskontoret

2014-09-30

Revisionsbedömning

I basgranskningarna 2012 och 2013 bedömdes att nämnden bör ta ett tydligare ansvar för den övergripande ekonomiska styrningen av verksamheten. Verksamhetsåret 2013 var underskottet för bostadsanpassning 5,4 miljoner och inför verksamhetsåret 2014 utökades ramen med 3 miljoner. Prognosen för 2014 är minus 1,5 miljoner med ett prognostiserat överskott på bygglovsverksamheten, vilket innebär att prognosen för bostadsanpassningen är sämre än minus 1,5 miljoner. Det i sin tur innebär att kostnaden ligger på ungefär samma nivå som 2013.

Det befarade underskottet för 2014 visar att nämnden fortfarande behöver vidta åtgärder för att få ett resultat i balans vid årets slut.

Den sammanfattande bedömningen är att nämndens styrning och ledning av ekonomin är godkänd (grön).

3.3. Intern kontroll

Nämnden beslutade om årets internkontrollplan i december 2013. Den omfattar åtta punkter avseende verksamhets- och ekonomiska rutiner samt processen kring styrdokument.

Planen tar sin utgångspunkt i väsentlighets- och riskanalysen och är enligt de intervjuade en del i den dagliga verksamheten. Kontrollmomenten återrapporteras utifrån angiven frekvens inom organisationen och återkopplas till nämnden en gång per år samt till personalen vid en kontorsträff en gång per år. Nämnden har utsett två internkontrollrepresentanter som också deltagit i arbetet. En risk- och väsentlighetsanalys för intern kontroll har gjorts inför 2014. Dokumentet redovisar bruttolista och bedömning av sannolikhet och konsekvens.

Revisionsbedömning

Arbetet med interkontrollplanen följer reglementet och är idag en del i nämndens styrning.


Den väsentlighets- och riskanalys som presenterats innehåller en bruttolista över identifierade rutiner/processer, vilket gör att det går att följa vilka risker som valts bort. Vår bedömning är att en bruttolista underlättar analysen av planens kontrollmoment och även kan bidra till utvecklingen av andra identifierade processer och rutiner med lägre risk.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens övergripande system för intern kontroll är godkänt (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?

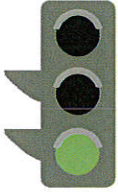
 <p>GUL</p>	<p>Den sammantagna bedömningen är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte är helt ändamålsenlig och tillräcklig.</p> <p>Nämnden behöver utveckla målformuleringarna så att de beskriver en strategisk inriktning och inte så starkt som nu fokuserar på aktiviteter. Vidare bör nämnden utveckla former för att följa effekter av genomförda aktiviteter.</p>
--	---

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

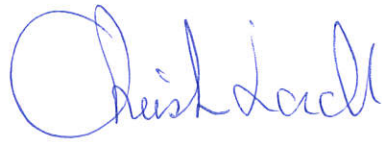
 <p>GRÖN</p>	<p>Den sammantagna bedömningen av nämnden är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av ekonomin är ändamålsenlig och tillräcklig.</p> <p>Som ett led i den ekonomiska styrningen är det av vikt att nämnden fortsätter utveckla och koppla samman ekonomiska och verksamhetsnyckeltal för att skapa kunskap om hur väl verksamheten bedrivs effektivt</p>
---	--

2014-09-30

Har nämnden en god intern kontroll?

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

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.