



# Basgranskning av byggnads- och miljöskyddsämnden 2013

KOMMUNREVISIONEN

→ [www.norrkoping.se](http://www.norrkoping.se)

2013-08-28

KR 2013/ 0013

Handläggare, titel, telefon

Caroline Nyman, stadsrevisor  
011-15 17 99

Byggnads- och miljöskyddsnämnden

## Basgranskning 2013

Kommunrevisionen har genomfört en basgranskning av byggnads- och miljöskyddsnämndens verksamhet. I basgranskningen framgår att nämndens uppdragsplan behöver användas i styrningen så att målen kan uppnås. Den interna kontrollen kan också förbättras. Revisorerna vill ytterligare framhålla vikten av att nämnden genomför en riskbedömning när internkontrollplanen upprättas så att det är de väsentliga rutinerna som kontrolleras. Revisionsrapporten bifogas denna revisionskrivelse.

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

- Hur avser nämnden att arbeta med sin uppdragsplan så att nämnden stärker sin styrning och kontroll över verksamheten?
- Hur kommer nämnden att arbeta med att stärka den interna kontrollen inom nämndens ansvarsområde?

Vi vill ha nämndens skriftliga svar på revisionens frågor senast den 16 oktober 2013.

KOMMUNREVISIONEN  
2013-08-28



Peter Åbrodd  
Ordförande



Willy Holmberg  
Vice ordförande

2013-08-28

Dnr KR-X/2013 007

Handläggare, titel, telefon

Caroline Nyman, stadsrevisor  
011-15 17 99

## Revisionsrapport basgranskning av byggnads- och miljöskyddsnämnden

### Innehållsförteckning

1. Inledning .....	2
2. Nämndens ansvarsområde .....	3
3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer .....	3
4. Avslutande bedömning .....	9

---

**Postadress**

Norrköpings kommun  
Revisionskontoret  
Dalsgatan 14  
602 32 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 revisionsred i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen. Denna granskning är en översiktlig granskning av nämnden.

### **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, stickprov av fakturor och intervjuer.

Eftersom nämnden bedömts som mindre riskfylld (gul) har ett urval av tjänstemän intervjuats:

- Förvaltningschef
- Administrativ chef
- Ekonom
- Chef Livsmedel
- Byggnads- och miljöskyddsnämndens två internkontrollrepresentanter

### **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**

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

- Kommunallagen
- Förvaltningslagen
- 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 2013)
- Riktlinjer för inventarieregistrering i Multirace
- 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 ansvarar för myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskydd, inom livsmedelstillsyn och enligt strålskyddslagen. Nämnden är huvudman för bostadsanpassningsbidrag samt för delar av plan- och bygglagen. Nämnden ansvarar vidare för energirådgivning och kommunal tillsyn enligt tobakslagen samt lagen om brandfarliga och explosiva varor, samt den kommunala lantmäterimyndigheten.

Byggnads- och miljöskyddsnämnden har stöd av tjänstemän inom bygg- och miljökontoret, som leds av förvaltningschef.

#### **3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer**

##### **3.1. Styrning och ledning av verksamhet**

Nämnden beslutade i december 2012 om en uppdragsplan. Den innehåller tre övergripande mål och ett till två mål per större verksamhetsområde. Enligt de intervjuade tas målen fram separat av respektive verksamhetschef. Inför 2013 tog tjänstemännen fram förslag till nämnden som sedan i ett antal möten valde ut målen. Enligt förvaltningschef var nämnden mer delaktig i processen än tidigare.

Revisionskontoret

2013-08-13

Enligt intervjuerna har en risk- och väsentlighetsanalys genomförts inför uppdragsplanen 2012 och samma analys har använts 2013. Inga större förändringar har identifierats jämfört med tidigare år.

Bygg- och miljökontoret har en verksamhetsplan som omfattar samtliga områden i uppdragsplanen med några tillägg. De olika verksamheterna har formulerat tillsyns- och aktivitetsplaner som knyter an till verksamhetsplanen. Enligt de intervjuade upplevs kontorets och enheternas planer som mer levande styrdokument än uppdragsplanen, vars mål inte är väl kända men är inarbetade i övriga planer.

Nämnden får rapport om uppdragsplanens genomförande två gånger per år samt vid bokslut. 2012 års uppdragsplan följdes upp på nämndens möte i januari 2013. Drygt hälften av målen hade uppnåtts helt. Sex av tjugo mål var delvis uppfyllda och tre mål hade inte uppfyllts.

I årets uppdragsplan finns fokusområdet att ta fram nyckeltal för att utveckla verksamheten. Arbetet beskrivs mer i avsnitt 3.4.

Nämnden arbetar i mycket begränsad utsträckning med brukarundersökningar och jämförelser med andra kommuner. För första gången i år deltar några verksamheter i en jämförande undersökning där företag beskriver sin syn på kommunens service.

I kommunen finns en centralt administrerad klagomålshantering, där det kan inkomma synpunkter. Verksamhetschef ansvarar för att åtgärda samt återkoppla till den klagande. Ingen sammanställning över brukares/företags eller medborgares synpunkter rapporteras till nämnden.

### *Revisionsbedömning*

Byggnads- och miljöskyddsnämnden har varit delaktiga i processen kring uppdragsplanen men bör ta ett större ansvar vid framtagande av mål. Nämnden bör i detta beskriva ambitionsnivå för respektive verksamhet och vad för värden och effekter de vill uppnå med sin styrning. Detta saknas i uppdragsplanen. Det är svårt att förstå varför de befintliga målen finns och dess relevans bör tydliggöras. En ytterligare brist är att målen har karaktären av aktiviteter snarare än mål. Aktiviteter ska enligt styrmodellen formuleras i verksamhetsplanen.

Enligt styrmodellen ska uppdragsplanen innehålla planerings- och ekonomiska förutsättningar för nämndens ansvarsområden. Vår bedömning är att nämndens uppdragsplan innehåller detta. Ekonomiska förutsättningar bör dock knyta an till målen för att avsnittet ska ha effekt på styrning och ledning.

Målen ska utgå från fullmäktiges mål och preciseringar, vilket bör framgå med större tydlighet i uppdragsplanen.

Uppdragsplanen följs upp och resultatet redovisas för nämnden. Även bygg- och miljökontorets verksamhetsplan följs upp regelbundet. Nämnden bör i

Revisionskontoret

2013-08-13

större utsträckning skapa ett systematiskt kvalitetsarbete där verksamheten även utvärderas bland annat med hjälp av brukarundersökningar och jämförelser med andra kommuner.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens styrning och ledning är underkänd (röd). Nämnden behöver stärka sin roll i formulerande av uppdragsplan och av mål som beskriver nämndens ambitionsnivå i relation till ekonomiska förutsättningar. Målen bör ta större hänsyn till fullmäktiges övergripande mål och preciseringar. Målen bör beskriva en strategisk inriktning och inte fokusera på aktiviteter. Vidare behöver nämnden stärka sin uppföljning av verksamhetens kvalitet och utvärdering av måluppfyllelse.

### **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 hälften av nämndens fasta kostnader. Utfallet för bostadsanpassning är svårt att förutse eftersom komplicerade ärenden kan öka kostnaderna avsevärt.

Vid uppföljning i maj prognostiserade nämnden ett underskott på 4,5 miljoner för 2013. Det hänvisas främst till kostnader inom bostadsanpassningen, där två ärenden kommer att kosta över en miljon kr vardera. Vidare påverkar konjunkturen verksamheterna inom bygglov och lantmäteri, som inte fått in lika många ärenden som i fjol.

Enligt de intervjuade har nämnden varit mer delaktig i budgetprocessen inför 2013 och 2014 än tidigare år. Nämnden beslutade i maj att, med anledning av det befarade underskottet, tillskriva kommunstyrelsen och äska ytterligare medel. Förvaltningschef ser även över möjligheten att hantera underskottet inom andra delar av förvaltningen.

I fjol genomförde ekonomi- och styrningskontoret en översyn av bostadsanpassningsbidraget via en extern konsult för att få bättre inblick i om det fanns ett påverkansutrymme för att sänka kostnader. Svaret verkar dock vara att förklaringen är några få extremt dyra fall, vilket är svårare att påverka. Bygg- och miljökontorets ekonom har därför med stöd av verksamhetschef arbetat med att förbättra prognosverktyget för bostadsanpassningen. Sedan februari kan respektive handläggare notera uppskattad kostnad i ärendehanteringssystemet efter att beslut fattats om bostadsanpassning. Eftersom handläggningstiden varierar stort är det svårt att säga när kostnaden faller ut. Det ger en uppskattning om utestående kostnader. Nu undersöks möjligheten att uppskatta kostnaden så fort ett ärende kommer in, vilket verkar vara möjligt.

### 3.2.1 Inventarier

Kommunstyrelsens kontor är systemägare för inventarieregistrering i det gemensamma systemet Multitrace. I de riktlinjer som tagits fram beskrivs att alla inventarier som bedöms vara stöldbegärliga samt de har ett värde över 2000 kr ska registreras. Grundregistrering och märkning görs av IT-enheten. Därefter ska varje kontor utse en ansvarig person som efter utbildning ges behörighet att uppdatera systemet.

Enligt uppgift från förvaltningschef finns en lista över datorer, skrivare och datateknisk utrustning som leasas från IT-enheten. Inom Livsmedel ansvarar verksamhetschef över ett register över kameror samt termometrar. I övrigt saknas inventarieregister och ansvarig person. Arbetsuppgiften har varit vilande sedan tre kontor sammanslogs till bygg- och miljökontoret år 2009.

Nämnden följer inte kommunstyrelsens rutin för övertaliga eller trasiga inventarier. Bygg- och miljökontoret förfogar över ett eget källarförråd där de ställer övertaliga inventarier. Det har ibland skett flytt av inventarier till kommunens centrala förråd, vilket då har skötts av respektive chef.

#### *Revisionsbedömning*

I basgranskning 2012 bedömdes att nämnden bör ta ett tydligare ansvar för den övergripande ekonomiska styrningen av verksamheten. Det befarade underskottet visar att nämnden fortfarande behöver vidta åtgärder för att få ett resultat i balans vid årets slut. Det är positivt att förvaltningen initierat en översyn av bostadsanpassningsbidraget för att skapa tidiga prognoser och även på sikt sänka kostnaderna. Nämnden bör, vilket revisionen påpekade 2012, vara en aktiv part i den uppföljning som sker.

Som ett led i den ekonomiska styrningen är det av vikt att nämnden fortsätter utveckling av arbetet med olika ekonomiska samt verksamhetsnyckeltal och kvalitetsarbete för att skapa kunskap om hur verksamheten kan bedrivas effektivt.

Nämnden saknar en rutin för registrering av inventarier samt en person ansvarig för att upprätthålla denna. I fullmäktiges reglemente framgår att kommunens tillgångar ska skyddas som ett led i en god intern kontroll. Bristande kunskap om inventariernas värde skapar en brist i nämndens bokföring. Kontoret bör därför snarast utse en ansvarig person och genomföra en inventering i enlighet med fullmäktiges riktlinjer.

Trots brist inom inventarieregistrering är vår sammanfattande bedömning är att nämndens styrning och ledning av ekonomin är godkänd (grön).



### **3.3. Intern kontroll**

#### **3.3.1 System för intern kontroll**

Nämnden beslutade om årets internkontrollplan i slutet av mars 2013. Den omfattar sju punkter inom såväl verksamhets- som ekonomiska rutiner och personalfrågor.

Nämnden har utsett två internkontrollrepresentanter. De uppger att de fått otydliga instruktioner och inte förstått sin roll förrän under våren. Det har varit oklart om de ska göra egna kontroller eller om de enbart ska följa upp aktiviteterna i internkontrollplanen.

En risk- och väsentlighetsanalys för intern kontroll gjordes enligt uppgift inför 2012, men ingen ny analys genomfördes inför 2013.

Internkontrollrepresentanterna genomförde istället diskussioner med sina respektive politiska grupper. Utifrån dem bestämdes att planen 2013 skulle fokusera på bostadsanpassningsbidraget.

Vissa kontroller i internkontrollplanen har genomförts men inget har redovisats till nämnd. Enligt planen ska redovisning till nämnd ske på årsbasis. Intern kontrollplan 2012 följdes upp i samband med bokslutet i februari 2013. Där framkom att det fanns behov av en tydligare rutin för attestlistor samt en lathud för egna utlägg. Attestlistorna har reviderats, men lathund har inte tagits fram.

Bygg- och miljökontoret har dokumenterade rutiner för inköp, resor och representation som finns tillgängliga på intranätet. Det finns även en rutin för att introducera nyanställda där chef informerar om lagar, sekretess, kommunala program och mutor.

Nämnden har under 2013 initierat en översyn av sin delegationsordning och skapat en arbetsgrupp av tjänstemän och politiker som genomfört översynen. Delegationsordningen består av två separata dokument, men ska bestå av enbart ett dokument, som ska vara mer lättöverskådligt. Detta arbete pågår.

#### **3.3.2 Attestgranskning**

I uppföljning av intern kontroll 2012 uppgavs att bygg- och miljökontorets attestlistor behövde revideras. Det fanns då fyra listor med olika information. Under våren 2013 har ekonomen på bygg- och miljökontoret skapat en ny attestlista. Hon har även genomfört kontroll av samtliga fakturor. Det finns inga beslut om att genomföra regelbundna stickprov. Den ekonomiassistent som hanterar en faktura eller räkning kontrollerar alltid mot attestlista, vilket anses vara en tillräcklig rutin.

Revisionskontoret

2013-08-13

*Stickprov*

Revisionen har granskat ett urval fakturor (reseräkningar, utlägg, mobilräkningar, representation samt inköp av konsulttjänster) från 1 januari – 5 juni 2013 för att avgöra om attestrutinen fungerar.<sup>1</sup> I princip samtliga granskade fakturor innehöll två attester och vi har noterat mycket få avvikelser av annan art.

Två fakturor var felattesterade med egenattest i beslutsattest. Beloppen på dessa två fakturor var 585 kr respektive 1 364 kr för tågbiljetter. I övrigt inga anmärkningar.

*Revisionsbedömning*

Internkontrollplanen antogs inte i tid före verksamhetsårets början, vilket är en brist. Nämnden bör utveckla internkontrollplanen genom kontroller som säkerställer att verksamheten genomförs enligt lagar och föreskrifter samt enligt fullmäktiges program och beslut. Eftersom riskbedömningen inför 2013 var mycket begränsad bedömer vi att nämnden inte har säkerställt att samtliga väsentliga risker beaktats. Det är trots detta positivt att internkontrollplanen 2013 fokuserar på bostadsanpassningsbidraget.

Internkontrollrepresentanterna står som ansvariga för några punkter i nämndens internkontrollplan, vilket inte är nödvändigt enligt reglementet som styr deras uppdrag. I det ingår enbart att kontrollera att förvaltningen genomför kontrollerna och att rapportera resultatet till nämnden.

Vårt stickprov av fakturor visar att attester skett i enlighet med reglementet, med några få undantag. Rutinerna förefaller vara kända och tillämpas korrekt. Nämnden bör genomföra regelbundna kontroller genom stickprov för att årligen försäkra sig om att attestförfarandet fungerar. I synnerhet mot bakgrunden att nämnden inte haft uppdaterade attestlistor fram tills nyligen.

Översynen av delegationsordningen var nödvändig och kommer förhoppningsvis att bidra till större tydlighet i nämndens delegerande av beslutanderätt. Den delegationsordning som fortfarande gäller (juli 2013) är svår att läsa och förstå.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens övergripande system för intern kontroll är godkänt med vissa brister (gul).

---

<sup>1</sup> Den nya attestlistan är daterad 30 april 2013, vilket gjort att revisionens granskning inte kunnat bedöma om attester innan detta datum skett enligt tidigare gällande lista. Dock framgår andra felaktigheter som egenattest, jäv eller attest på fel nivå.

### 3.4. Verksamhetsspecifika processer

I uppdragsplanen 2013 finns ett uppdrag samt ett fokusområde att ta fram och redovisa nyckeltal som ska ligga till grund för effektiviseringar. Nämnden och förvaltningen hoppas kunna se trender och få en bättre överblick. Förslag till nyckeltal ska redovisas till nämnden i augusti och i bokslut. Nyckeltalen finns inom arbetsmiljö (sjukfrånvaro, kostnad för friskvård) samt inom bygglov (handläggningstid), förslag till nyckeltal kommer även att redovisas för övriga verksamheter.


#### *Revisionsbedömning*

Det är positivt att nämnden och kontoret arbetar med att utveckla verksamheten. Framtagandet av nyckeltal bör bidra till att förvaltningen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete inom nämndens ansvarsområde.

### 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?**

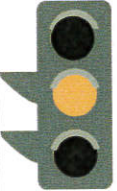
 RÖD	<p>Den sammantagna bedömningen är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte är tillräcklig.</p> <p>Nämndens uppdragsplan bör bli ett tydligare styrdokument. Anknytning till fullmäktiges mål och preciseringar bör klargöras. Nämndens ledning av verksamheten bör också öka genom en aktiv hållning då målen i uppdragsplanen inte nås.</p> <p>Nämndens uppföljning och kontroll bör stärkas genom användandet av brukarundersökningar, kvalitetsmätningar och utvärderingar.</p>
--	---

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

	<p>Den sammantagna bedömningen av nämnden är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av ekonomin är ändamålsenlig och tillräcklig.</p> <p>Nämnden har en bristande hantering av inventarier, vilket får effekter på bokföringen. Nämnden bör även fortsätta utveckla arbetet med prognosverktyg och möjlighet till</p>
--	--

 GRÖN	effektviseringar av verksamheten.  Nämnden har visat en aktiv hållning i förhållande till det prognostiserade underskottet 2013.
---	--

**Har nämnden en god intern kontroll?**

 GUL	Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen inte är helt ändamålsenlig och tillräcklig.  Nämnden bör varje år genomföra och dokumentera en risk- och väsentlighetsanalys. Den interna kontrollplanen bör omfatta verksamhetsrisker och risker kopplade till måluppfyllelse. Vidare bör nämnden utveckla uppföljningen av den interna kontrollen genom regelbundna stickprov av attester och direktutbetalningar.
---	--

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.