



Basgranskning av byggnads- och miljöskyddsämnden 2016



NORRKÖPING

Kommunrevisionen

Revisionskrivelse

1(1)

2016-12-14

KR-2016/0011

Byggnads- och miljöskyddsnämnden

Revisionsrapport av Byggnads- och miljöskyddsnämnden

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

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

- Hur ser nämnden på möjligheterna att utveckla arbetet med nyckeltal ytterligare så att nämnden säkerställer och mäter att man hushåller med och fördelar sina resurser ändamålsenligt?

Kommunrevisionen vill ha nämndens skriftliga svar på frågan ovan senast den 10 mars 2017.

KOMMUNREVISIONEN

Peter Åbrodd
Förtroendevald revisor

Urban Pehrsson
Förtroendevald revisor

Revisionsrapport av Byggnads- och miljöskyddsnämnden

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	2
2. Nämndens ansvarsområde.....	3
3. Väsentliga utgångspunkter	3
4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer	5
4 Avslutande bedömning.....	9
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 nämnden. Fokus i basgranskningen har varit på nämndens arbete med stöd- och bidragsprocessen samt säkerheten i myndighetsutövningsprocessen.

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 nämndens presidium, förvaltningschef, ekonomichef och två verksamhetschefer.

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.

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Lagstiftning (kommunallag, förvaltningslag, plan- och bygglagstiftningen)
- Styrmodellen för Norrköpings kommun.
- Fullmäktiges mål (Budget 2016)
- Reglementen
- Riktlinje för intern styrning och kontroll, KS 2015/0144
- Riktlinje för ekonomistyrning, KS 2015/0144

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. Väsentliga utgångspunkter

Inför denna granskning är kommunrevisionen medvetna om att ett arbete pågår med att se över kommunens riktlinje för stöd och bidrag. Revisionen kommer därför enbart att fokusera på de delar som berör internkontroll.

För området myndighetsutövning har kommunrevisionen valt att fokusera på de formella avsnitten vad gäller dokumentation och beslutsskrivningar i anslutning till nämnd- och utskottssammanträde. Myndighetsutövning i ett vidare perspektiv omfattas således inte av denna granskning.

3.1 Myndighetsutövning

I kommunallagen regleras nämndernas uppgifter i 3 kap. §§13-14. Där står att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och som de enligt lag och annan författning ska ha. Beslut sker även i ärenden som fullmäktige delegerat. Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. Nämnderna har uppgiften att besluta i frågor som enligt speciallagstiftning ofta innefattar inslag av myndighetsutövning.

Myndighetsutövning är ett begrepp som saknar en definition och som därför ofta definieras i en formulering som används i den äldre förvaltningslagen. Begreppet myndighetsutövning rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till en enskild medborgare. Det gemensamma är att den enskilde befinner sig i ett beroendeförhållande till myndigheten.

I kommunallagen 4 kap. 21§ regleras att en ledamot i nämnd inte får lägga ner sin röst om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I kommunallagen 6 kap. 34§ regleras att nämndens beslutanderätt i vissa fall inte får delegeras, bl a om ärendet berör myndighetsutövning mot enskild. Det finns även särskilda regleringar i annan lagstiftning.

I regeringsformen 11 kap. 6§ regleras att om ärenden som innefattar myndighetsutövning kan nämnden endast lämna över handläggningen av ärenden till privaträttsligt subjekt om det finns stöd i lag för det. I exempelvis socialtjänstlagen saknas ett sådant stöd.

Fel eller försummelse vid myndighetsutövning kan resultera i skadeståndsanspråk på kommunen enligt 3 kapitlet 2 § skadeståndslagen. Vid ett fel vid myndighetsutövning kan även brottsbalken 20 kap. 1§ vara tillämplig där det står om tjänstefel vid myndighetsutövning.

Granskningen fokuserar på framförallt myndighetsutövning som berör personuppgiftslagen, utlämnande av handling, delgivning, överklaganden och att föra talan i allmän domstol. Avsikten är att utforska om dessa delar delegerats av nämnd och hur delegation av detta har skötts.

3.2 Stöd och bidrag

Utgångspunkten för granskningen är att fokusera på framförallt arrangemangs- och evenemangsbidrag samt bidrag till hallar, lokaler och anläggningar.

Vad gäller arrangemangs- och evenemangsbidrag fokuseras revisionen vid att ett kontrakt/avtal finns mellan arrangör och kommunen samt att redovisning sker efter avslutat arrangemang/evenemang. Denna form av

bidrag är av engångskaraktär och kan sökas av förening, organisation eller grupp personer.

För bidrag till hallar, lokaler och anläggningar fokuseras revisionen vid att ett kontrakt/avtal upprättats mellan uthyrare och hyresgäst samt att redovisningen av intäkt respektive kostnad sker i kommunens bokföringssystem. Denna form av bidrag kan ges till förening som tillhandahåller lokal för kommunalverksamhet, men också omfatta en uthyrning av t ex matsal för en föreningsstämma.

4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

4.1. Styrning och ledning av verksamhet

Nämnden påbörjade arbetet med uppdragsplan under hösten 2015. Tillsammans med förvaltningen genomförde nämnden en dag med omvärldsanalys, information från verksamheten och med uppföljningen och utfallet av tidigare års uppdragsplan. En arbetsgrupp ur nämnden tar därefter fram ett förslag till uppdragsplan 2016 som behandlas och beslutades av nämnden vid december sammanträdet 2015.

I uppdragsplanen har nämnden satt upp sex mål, varav några av målen sträcker sig över hela mandatperioden. Det finns en tydlig koppling till de av fullmäktige uppsatta målen och preciseringar.

Parallellt med nämndens arbete med uppdragsplanen arbetar förvaltningen med verksamhetsplan. Verksamhetsplanen är uppbyggd utifrån uppdragsplanen med övergripande aktiviteter att genomföra under respektive mål i uppdragsplanen. Till verksamhetsplanen finns ett excellark med detaljerad beskrivning av aktiviteterna och åtgärderna att genomföra under året, fördelat på dess månader. Denna aktivitetsplan är ett levande dokument och uppdateras löpande efter vad som görs. Verksamhetsplanen kompletteras även med tillsynsplaner, där den lagstadgade tillsynen anges och planeras. Även inom bygglov har tillsynsplan tagits fram, detta är dock inte lagstadgat utan görs för att underlätta arbetet. Tillsynsplanerna är strategiska styrdokument, i dessa framgår resursfördelning/behov av tillsyn utifrån lagkrav och behov, nämndens prioritering av detta återspeglas i deras uppdrag till förvaltningen. Verksamhetsplanen har anmälts nämnd och de har fastställt tillsynsplanerna.

Nämndens internkontrollrepresentanter har tillsammans med ledningsgruppen utfört väsentlighets- och riskanalys och tagit fram förslag till internkontrollplan. Nämnden som helhet har behandlat framtaget förslag och fastställt internkontrollplan vid sitt sammanträde i januari 2016. Arbetet med internkontrollplan och uppdragsplan görs till största delen separat från varandra.

Vid fastställandet av internkontrollplan för 2016 beslutades även att uppföljning och rapportering av den ska ske tre gånger under året. Förvaltningen utför kontroller och tar stickprov, vid uppmärksammade brister har förtydligande rutiner tagits fram och information har lämnats till nämnden.

Nämnden gör uppföljning och får utförlig en rapport varje tertiäl av uppdragsplan och verksamhetsplan med utfall av måluppfyllelse.

Högkonjunkturen inom byggsektorn har fortsatt att generera ett högt tryck och en stor mängd bygglovsansökningar till nämnden. I kombination med rekryteringssvårigheter inom vissa yrkeskategorier har nämnden utifrån sina prioriteringar och lagkrav fördelat sina resurser inom nämndens verksamhetsområden. Förvaltningen har under året haft begränsad möjlighet att utföra tillsynsärenden i den omfattning som det finns behov av inom verksamhetsområdet bygglov. Tillsyn inom nämndens övriga verksamhetsområden, miljö, hälsa och livsmedel har till stor del genomförts enligt plan och efter behov.

Vid fullmäktiges sammanträde i november togs beslut om att flytta tillsyn- och tillståndsverksamheten för alkohol, tobak, lotteri och vissa läkemedel från Socialnämnden till Byggnads- och miljöskyddsnämnden från och med 2017.

Revisionsbedömning

Nämnden följer kommunens styrmodell och nämnden bedöms ha en tydlig styrning av verksamheten utifrån den granskning som genomförts.

Uppdragsplanens mål kan bättre kopplas till budget så att ambitionsnivån framgår tydligare.

Ett systematiskt kvalitetsarbete finns implementerat i nämnden och fungerar väl.

Vi ser positivt på och tycker det är bra att nämnden utökat uppföljningen av internkontrollplan till tre tillfällen per år. Detta skapar möjlighet att vidta åtgärder vid behov i större utsträckning. Förslag på ytterligare förbättringsåtgärder är att involvera hela nämnden i väsentlighets- och riskanalys arbetet samt öka internkontrollrepresentanternas delaktighet i de löpande kontroller som idag utförs av förvaltningen. Om nämnden sedan dessutom sammankopplar detta arbete tydligare med uppdragsplanen får nämnden kompletterande verktyg i sin styrning och ledning av verksamheten.

Det är av vikt att nämnden säkerställer att resurser tillhandahålls så att tillsyn sker inom samtliga verksamhetsområden utifrån behov och lagstiftning.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens styrning och ledning, uppföljning och kontroll av verksamhet i huvudsak är ändamålsenlig och tillräcklig (grön).

4.2. Styrning och ledning av ekonomi

Nämnden tilldelades av fullmäktige en budget om 43 083 tkr för verksamhetsåret 2016, detta utgör 55 % av nämndens totala omslutning på 79 043 tkr. Den andra delen avser taxeintäkter. Verksamheten är starkt beroende av sistnämnda intäktsmassa, dessa beräknas fram och uppskattas utifrån prognostiserad ärendemängd. Ärendemängden påverkas i stor grad av yttre faktorer som bla konjunktur och ränteläge.

Nämnden har upprättat en internbudget avseende driften uppdelad på nämndens verksamhetsområden. Dessa ekonomiska förutsättningar finns även angivna i uppdragsplanen. Fördelningen i internbudgeten processas fram parallellt med nämndens arbete med uppdragsplanen för att spegla de mål och prioriteringar nämnden sätter upp för verksamheten. Nämnden har fastställt internbudgeten för 2016 vid sitt sammanträde i december 2015.

Under året har nämnden arbetat med att ta fram nya taxor för bygglov. Befintliga taxor beräknas utifrån kvadratmeter och har ur ett självkostnadsperspektiv visat sig inte vara helt ändamålsenligt. SKL har tagit fram nya beräkningsmodeller där man utgår från tidsåtgången. Nämnden tittar på schabloner för olika typer av bygglov där genomsnittlig tidsåtgång utgör en grund, hänsyn tas även till likställighets- och självkostnadsprincip. Förslag på nya taxor kommer att lämnas till fullmäktige för beslut.

En översyn sker även inom livsmedelstaxan där nämnden tittar på den sk Rättviksmodellen, även här är resursen tid i fokus. Löpande diskussioner med näringslivet har förts för att ta in deras synpunkter i arbetet med nya taxeberäkningar och debiteringar.

Nämnden får varje månad ekonomiska rapporter och uppföljning. Budgetuppföljningen innehåller redovisning av utfallet och prognos i jämförelse mot budget fördelat på externa intäkter, nettokostnader och lönekostnader per verksamhet. En separat redovisning lämnas även avseende verksamhetsområdet bostadsanpassningen.

Nämnden prognostiserar ett överskott om 9 200 tkr för helåret 2016 i den ekonomiska uppföljningen per oktober. Av detta överskott är 3 600 tkr hänförligt till bostadsanpassningen, ett område där det är svårt att förutse årets behov/kostnad då det är helt beroende på efterfrågan. Majoriteten av resterande prognostiserat överskottet härrör från bygglov, 4 519 tkr. Viss del av överskottet inom bygglov beror på att nämnden inte kunnat rekrytera i den omfattning som behövts och stor del beror på ett större intäktstillflöde än beräknat då bygglovsansökningar fortsatt ligga på en hög nivå.

Revisionsbedömning

Nämnden arbetar kontinuerligt med ekonomiska rapporter och uppföljningar. Genomförd granskning visar på ett aktivt arbete av nämnden kring de ekonomiska frågorna där man beslutat att ta fram förslag på nya bygglovstaxor och även göra en översyn och förändring av livsmedelstaxor.

Det är av vikt att nämnden vid sina förslag på nya taxor utgår från faktiska kostnader och tar hänsyn till verklig uppskattad tidsåtgång. Och att nämnden därefter vid sina uppföljningar mäter nedlagd tid inom respektive verksamhetsområde för att inte riskera taxor som inte är följ samma till självkostnadsprincipen.

Nämnden arbetar med statistik och nyckeltal för verksamheten, enligt vår bedömning kan detta arbete utvecklas så nämnden säkerställer och mäter att man hushåller med och fördelar sina befintliga resurser ändamålsenligt utifrån de prioriteringar nämnden gjort och lagstadgade krav på verksamheten.

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

4.3. Granskning av myndighetsutövningsprocessen

En stor del av nämndens uppdrag faller inom begreppet myndighetsutövning. Nämnden har behandlat och tagit beslut vid samtliga sina sammanträden i ärenden som faller under myndighetsutövning.

Nämnden har en långt gående delegation. I den av nämnden fastställda delegationsordningen behandlas myndighetsutövning under flera punkter. Nämnden har infört begränsningar och delegation ges ej för beslut av större vikt eller av principiell karaktär. Förvaltningen har dessutom inte delegation att ta avslagsbeslut i ärenden som rymms inom plan- och bygglagen (2010:900).

Beslut fattade på delegation rapporteras löpande vid varje nämndsammanträde. Inom förvaltningen finns rutiner upprättade för myndighetsbeslut. Rutiner finns för egen- och kvalitetskontroll av de myndighetsbeslut som fattas på delegation för att säkerställa en korrekt handläggning.

Både nämnd och förvaltning utbildas fortlöpande i gällande lagstiftning som berör nämndens ansvarsområden.

I revisionen har tio stickprov genomförts. Samtliga stickprov är utan anmärkning.

Revisionsbedömning

Bedömningen är att det finns en god kunskap inom nämnden och dess förvaltning i frågor som berör myndighetsutövning. Nämnden har rutiner och delegationsordningen behandlar ärenden som berör myndighetsutövning.


Att det krävs beslut i och av nämnd vid avslag i plan- och bygglovsfrågor visar att man tar hänsyn till både förvaltningens och nämndens kompetens i frågor som kan ha negativ påverkan av enskilda intressen.

Det finns i förvaltningen inbyggda rutiner och kontroller för att handläggning av myndighetsbeslut ska ske på ett korrekt sätt.


5 Avslutande bedömning

Den avslutande bedömningen av nämndens verksamhet presenteras utifrån revisionsfrågorna nedan.

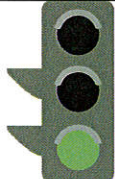
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?

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

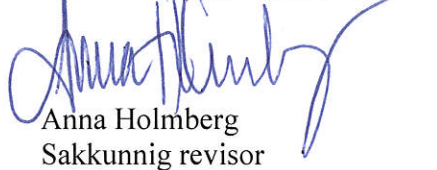
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillräcklig?

	Den sammantagna bedömningen är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin är tillräcklig. Nämnden rekommenderas att noga följa resursförbrukningen och dess fördelning utifrån sina prioriteringar och de lagstadgade krav som finns på verksamheten inom bl a tillsynsområdena.
---	---

Har nämnden en god intern kontroll?

	<p>Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen är tillräcklig.</p> <p>Nämnden rekommenderas att som helhet delta i väsentlighets- och riskanalysarbetet.</p>
---	--

REVISIONSKONTORET



Anna Holmberg
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.