

**Kommunrevisorerna granskar**

**UMEÅ KOMMUN  
BYGGNADSNÄMNDEN**

**Grundläggande granskning 2018**



## 1. Inledning och bakgrund

Revisorerna är kommunfullmäktiges organ för kontroll och ansvarsprövning av styrelser och nämnder. Revisorerna ska årligen granska verksamheten inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionsord. Enligt kommunallagen (12. kap 1 §) är revisionens uppgift att pröva om:

- ▶ Verksamheten sköts ändamålsenligt
- ▶ Verksamheten ur ekonomisk synvinkel sköts tillfredsställande
- ▶ Räkenskaperna är rättvisande
- ▶ Den interna kontrollen är tillräcklig

Revisorernas årliga granskning består av såväl en grundläggande granskning som av ett antal fördjupade granskningar. Den grundläggande granskningen är den löpande granskning som varje år genomförs avseende styrelse och nämnder, och består av tre delar:

- ▶ granskning av delårsrapport och årsredovisning
- ▶ granskning av måluppfyllelse
- ▶ granskning av intern styrning och kontroll

Den grundläggande granskningen är till sin karaktär en fortlöpande insamling av fakta och iakttagelser. Granskningen ska ge underlag för att bedöma styrelsens och nämndernas styrning, uppföljning och kontroll, säkerhet i redovisningssystem och rutiner samt måluppfyllelse, för att kunna uttala sig i ansvarsfrågan. Den grundläggande granskningen kommer att fortgå fram till revisionens slutliga bedömningar i revisionsberättelsen rörande 2018.

## 2. Syfte

Det övergripande syftet med den grundläggande granskningen är att utgöra en grund till revisorernas bedömning om styrelse och nämnder har skapat förutsättningar för tillräcklig styrning, uppföljning, och kontroll av verksamheten.

### 2.1 Avgränsningar

Den grundläggande granskningen avser år 2018. Den del av den grundläggande granskningen som avser delårsbokslut och årsbokslut redovisas i särskilda granskningsrapporter. I de bedömningar som görs i denna rapport har endast de resultat och de prognoser som redovisas i samband med nämndens delårsrapport (T2) beaktats. För en samlad bedömning av årets resultat, se revisionsberättelse och revisionsredogörelse för 2018.

### 2.2 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Budget och uppdragsplaner 2018
- ▶ Nämndernas reglementen

### 2.3 Ansvarig nämnd

Iakttagelserna i denna rapport avser byggnadsnämnden. Byggnadsnämnden fullgör enligt reglementet kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och svarar för tillsynen över byggnadsverksamheten enligt plan- och bygglagen (PBL). Av reglementet framgår vidare att

nämnden också fullgör de övriga uppgifter som enligt annan lag ska fullgöras av den kommunala nämnden inom plan- och byggnadsväsendet.

Rapporten är faktagranskad av nämndens ordförande.

## **2.4 Genomförande**

Dialogmöten med respektive nämndspresidium har genomförts med syfte att inhämta information om den bedrivna verksamheten och därmed, som del, utgöra grund för revisorernas bedömning av respektive nämnds styrning och uppföljning mot fullmäktiges mål.

I årets grundläggande granskning har presidiet i styrelse och nämnder skriftligt besvarat generella och nämndspecifika frågor samt ett bedömningsformulär. De svar som lämnats har använts som underlag till de dialoger som genomförts med respektive presidium under juni 2018. Vid dialogerna gavs revisorerna även möjlighet att ställa kompletterande frågor. Motsvarande underlag har även använts vid träffarna med nämnder och styrelse som genomförts under hösten (19 september) i syfte att ge samtliga ledamöter möjlighet att yttra sig och föra en diskussion kring de svar som lämnats.

Informationen som inhämtats i samband med nämnddialogerna beaktas även vid revisionernas riskanalys inför kommande år.

Rapporten är faktagranskad av nämndens ordförande.

## **2.5 Begreppsförklaringar**

Nedan följer en förklaring av de begrepp som revisorerna använder vid sin bedömning:

- ▶ Bristfällig – Omedelbara förstärkningar krävs
- ▶ Tillräcklig – Behov av förstärkningar föreligger
- ▶ Ändamålsenlig – God följsamhet inom området
- ▶ Tillfredsställande – Mycket god följsamhet inom området

### 3. Bedömningsformulär

#### 3.1 Grundläggande dokumentation

Har nämnden upprättat följande grundläggande dokumentation:

Dokumentation	Krav enligt	Beslutad av nämnden	Ev. kommentar
<b>Risk- och sårbarhetsanalyser inom ramen för den interna kontrollen</b>	Reglemente för Umeå kommun styrelse och nämnder, Riktlinjer för intern styrning och kontroll	<input checked="" type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej	
<b>Internkontrollplan</b>	Riktlinjer för intern styrning och kontroll	<input checked="" type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej	
<b>Delegationsordning</b>	Kommunallagen (2017:725) 7 kap. 5-8 §§	<input checked="" type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej	

#### 3.2 Intern kontroll

I vilken utsträckning bedömer nämnden sin följsamhet till följande lagkrav, samt åtaganden enligt reglementen och styrande dokument:

Åtagande	Krav enligt	Nämnden bedömer följsamheten som...	Hänvisning till underlag och exempel som styrker bedömning
<i>Nämnden ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.</i>	Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §, Riktlinjer för intern styrning och kontroll	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input checked="" type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input type="checkbox"/> Tillfredsställande	
<i>Nämnden ska besluta om i vilken utsträckning de beslut som har fattats med stöd av delegation ska anmälas till nämnden.</i>	Kommunallagen (2017:725) 7 kap. 8 §	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input checked="" type="checkbox"/> Tillfredsställande	
<i>Nämnden ansvarar för att det egna verksamhetsområdet</i>	Reglemente för Umeå kommun styrelse och nämnder	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input checked="" type="checkbox"/> Tillräcklig	

<i>kontinuerligt följs upp och utvärderas.</i>		<input type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input type="checkbox"/> Tillfredsställande	
<i>Nämnden ska årligen planera och genomföra kontroller så att attestreglementet följs.</i>	Attestreglemente	<input checked="" type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input type="checkbox"/> Tillfredsställande	Vid dialogen med hela nämnden beskrivs att bristfälligheten består i att attestreglementet till fullo bedrivs under kommunstyrelsens ansvar. Nämnden har själv ej hanterat frågan. Ledamöter kan tänka sig att bedöma området som tillräckligt.

#### *Lakttagelser*

I granskningen har vi tagit del av internkontrollplaner för respektive verksamhetsområde inom byggnadsnämndens verksamhetsområde (bostadsanpassning, bygglov, detaljplanering och lantmäteri). Byggnadsnämndens internkontrollplan som helhet utgörs av olika risker som identifierats i verksamheternas internkontrollplaner. En jämförelse av verksamheternas internkontrollplaner och byggnadsnämndens internkontrollplan visar att verksamheternas risker med högst riskvärde ingår i byggnadsnämndens internkontrollplan.

Vi har efterfrågat riskanalyser som ligger till grund för verksamheternas internkontrollplaner. Granskningen visar att separata riskanalyser inte har kunnat tillhandahållas. Hänvisningar har istället gjorts till verksamheternas internkontrollplaner.

Uppföljning av internkontrollplanerna ingår inte i nämndens T1 eller T2 uppföljning för 2018.

#### *Bedömning*

Vi bedömer att nämnden säkerställt en tillräcklig struktur för intern kontroll. Vi noterar dock att nämnden, i likhet med föregående år, fortsatt inte fullt ut efterlever kommunens riktlinjer för intern styrning och kontroll (reviderad av fullmäktige 2011-09-26, § 153). Av riktlinjerna framgår att en riskanalys ska göras och dokumenteras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att inte uppfylla de krav som ställs på verksamheten. Med riskanalys avses det underlag som ligger till grund för nämndens riskbeskrivning i internkontrollplanen. Underlaget ska innehålla samtliga identifierade risker för nämndens verksamhet och ekonomi, inklusive värdering av dessa. Detta innebär att befintlig struktur för intern kontroll behöver förstärkas ytterligare.

### **3.3 Målstyrning**

I vilken utsträckning bedömer nämnden sin följsamhet till följande lagkrav, samt åtaganden kopplade till ett urval av fullmäktiges mål:

Åtagande	Krav enligt	Nämnden bedömer följsamheten som...	Hänvisning till underlag och exempel som styrker bedömning
<i>Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, samt de bestämmelser i lagar och författningar som verksamheten omfattas av. I vilken utsträckning säkerställer nämnden detta?</i>	Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §, Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input checked="" type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input type="checkbox"/> Tillfredsställande	I varje tjänsteskrivelse hänvisas löpande till det lagrum och ofta lagtext som gäller för det aktuella beslutet.
<i>Nämnden har ansvar att verka för att samråd sker med brukare av nämndens tjänster</i>	Kommunallagen (2017:725) 8 kap. 3 §, Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input checked="" type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input type="checkbox"/> Tillfredsställande	Enkätundersökningar genomförs. Därtill anordnas Afternoon Tea tillsammans med Sveriges Byggindustrier och Fastighetsägarna där vi genomför workshops om bl.a våra processer.  Vid dialogen med nämnden framkommer att bostadsanpassning har en hög dialog i samråd med brukare.  Dialogen är väl utvecklad och anonymiserad.
<i>Nämnden ska verka för att samverkan sker mellan nämnder för att gemensamt nå kommunens övergripande mål</i>	Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input checked="" type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input type="checkbox"/> Tillfredsställande	I våra beslut är det väldigt ofta krav på att samråd ska ske innan beslut. Därtill finns ex vis samhällsbyggnadsforum och planberedning där alla större ärenden bereds tillsammans med andra kommunala aktörer.
<i>Verksamheter ska integrera och utvärdera kommunens prioriterade folkhälsomål i den strategiska</i>	Folkhälsomål för Umeå kommun (fullmäktige 2008-05-26)	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input checked="" type="checkbox"/> Ändamålsenlig	Plan och bygglovsprocessen har som en bärande uppgift att tillse att samhället planeras så att goda levnadsvillkor kan

<i>planeringen. Det ska även göras i genomförandeplaner som verksamheterna årligen skriver, som en del i att nå målet om "Sveriges bästa folkhälsa 2020".</i>		<input type="checkbox"/> Tillfredsställande	uppnås. Allt från buller till att stadsdelar planeras så att ex vis segregation motverkas. Mycket att arbetet styrs från övergripande lokala och nationella dokument typ Översiktsplan.
<i>Alla verksamheter inom kommunen ska bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete, såväl med den inre och yttre kvaliteten.</i>	Strategi för jämställdhet, Jämställdhetsplan	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input checked="" type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input type="checkbox"/> Tillfredsställande	Nämnden har bl.a fått pris för vårt jämställdhetsarbete inom bostadsanpassningen.
<i>Umeå kommun har genom barnkonventionen ansvar för att se till att alla barn och unga får sina rättigheter tillgodosedda. Ett barn och ungdomsperspektiv ska lyftas i alla verksamheter.</i>	Riktlinjer för barnkonsekvensanalys för samtliga nämnder och förvaltningar i Umeå kommun (fullmäktige 2005-11-28, § 225)	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input checked="" type="checkbox"/> Tillräcklig <input type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input type="checkbox"/> Tillfredsställande	Vid diskussionen med hela nämnden framförs olika åsikter kring hur väl barnperspektivet hanteras. Bland annat nämns bygglov som ett område som är svårt hantera ur ett tydligt barnperspektiv.  Vad beträffar detaljplaner uppges nämnden ha större möjligheter att överblicka helhetsperspektiv i olika områden.

### *lakttagelser*

Byggnadsnämnden antog i november 2017 en uppdragsplan för 2018. Uppdragsplanen beskriver inledningsvis byggnadsnämndens uppdrag samt mål översiktligt. Därefter framgår av planen att varje verksamhetsområde har ett särskilt avsnitt med uppdrag och prioriterade aktiviteter.

Nämnden har i sin uppdragsplan ett nämndmål kopplad till Umeå kommuns övergripande mål om 200 000 medborgare år 2050; effektiva och rättssäkra handlägningsprocesser. Nämnden lyfter även fullmäktiges mål om goda livsvillkor, växande näringsliv och kompetensutveckling samt en god samhällsplanering.

Nämnden belyser även de personalpolitiska målen och har fastställt två nedbrutna personalpolitiska mål; systematiskt miljöarbete och kompetensförsörjning.

Utöver detta finns även ett nämndmål att ny teknik ska användas för att öka produktiviteten. Detta mål saknar i uppdragsplanen en tydlig koppling till fullmäktiges mål.

Av nämndens verksamhetsuppföljning (T1 och T2) framgår att målet om effektiva och rättssäkra handlägningsprocesser följs upp med en stor mängd resultatmått. Samtliga resultatmått har målvärden för 2018.

Nämnden följer upp två av fullmäktiges personalpolitiska mål i T1-uppföljningen. De två nämndmål som byggnadsnämnden anger i sin uppdragsplan (kompetensförsörjning och systematiskt arbetsmiljöarbete) följs inte upp på ett tydligt sätt i verksamhetsuppföljningen (varken T1 eller T2). I T2 följer nämnden istället upp två av fullmäktiges personalpolitiska mål.

I nämndens styrkort görs en koppling mellan fullmäktiges övergripande mål, nämndens aktiviteter samt mät- och målvärden för föregående och innevarande år. I styrkortet framgår att nämnden inte följer några aktiviteter beträffande fullmäktiges mål om bästa folkhälsa eller barnfattigdom. Ej heller målet om livslångt lärande och välutvecklad ideell sektor ingår i uppdragsplanen.

#### Bedömning

Vår bedömning är att nämndens målstyrning endast är tillräcklig. Detta mot bakgrund att nämnden i viss utsträckning har tolkat mål och uppdrag från fullmäktige och brutit ned dessa så att de fungerar som styrsignaler till verksamheten. Vi noterar att nämnden inte förhåller sig till samtliga av fullmäktiges mål, då fullmäktiges mål om jämställdhet, folkhälsa och barnfattigdom inte brutits ned i uppdragsplanen. Enligt reglementet för Umeå kommuns styrelse och nämnder (2014-11-24, § 150) har samtliga nämnder i uppdrag att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Av reglementet kan vi inte utläsa att annat än detta har angetts för nämnden.

### 3.4 Ekonomi

I vilken utsträckning bedömer nämnden sin följsamhet till följande lagkrav samt åtaganden som fullmäktige ålagt enligt reglemente:

Åtagande	Krav enligt	Nämnden bedömer följsamheten som...	Hänvisning till underlag och exempel som styrker bedömning
<b>Nämnden ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.</b>	Kommunallagen (2017:725) 11 kap. 5 §	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input checked="" type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input type="checkbox"/> Tillfredsställande	
<b>Nämnden ska rapportera till fullmäktige om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under året.</b>	Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder	<input type="checkbox"/> Bristfällig <input type="checkbox"/> Tillräcklig <input checked="" type="checkbox"/> Ändamålsenlig <input type="checkbox"/> Tillfredsställande	Vad beträffar ekonomi resonerar nämnden kring risken att vara en flaskhals i kommunens utveckling. Nämnden tar betalt för en del tjänster och stora projekt med god kostnadstäckning har saknats detta år.

#### Iakttagelser

Av nämndens T1-uppföljning framgår att nämndens resultat under första tertialet uppgick till -931tkr mnkr. I uppföljningen finns en redogörelse på verksamhetsnivå där resultatet för respektive



verksamhet framgår, tillsammans med en förklaring till vad verksamheternas över- respektive underskott består i. Enligt uppföljningen är största underskotten inom bygglov och lantmäteri.

Av nämndens T2-uppföljning framgår att nämndens resultat som helhet under första och andra tertialet 2018 uppgick till -4895 tkr. Verksamheten med störst avvikelse är enligt uppföljningen bygglov (-2447 tkr) följt av lantmäteri (-1726 tkr) samt detaljplanering (-1231 tkr). Underskotten uppges bero på minskade intäkter inom samtliga av dessa verksamheter.

Enligt T2-uppföljningen prognosticerar nämnden som helhet ett underskott på -3000 tkr. Vidare anges att möjligheten att nå prognosen påverkas av yttre faktorer, som ev. framtida byggkonjunktur.

### *Bedömning*

Utifrån vad som framkommit av denna översiktliga granskning bedömer vi att nämndens interna ekonomistyrning är tillräcklig. Med anledning av att den grundläggande granskningen är översiktlig görs bedömningen med begränsad säkerhet.

Som en del i att nå det lagstadgade målet om god ekonomisk hushållning bedömer vi dock att det är av vikt att nämnden vidtar åtgärder för att komma tillrätta med de underskott som påvisas efter första och andra tertialet.

## **4. Frågeställningar till nämndens presidium**

### **4.1 Generella frågeställningar till samtliga nämnder**

#### **4.1.1 Hur arbetar nämnden med digitalisering av verksamheten?**

Ordförande beskriver att nämnden arbetar med att införa hantering av bygglov via nätet. Syftet är bland annat att effektivisera och inhämta mer korrekta ansökningar än manuella ansökningar. Enligt uppgift är 15-18% av de ansökningar som lämnas in digitala. Systemet signalerar bland annat om det saknas handlingar. Som det ser ut nu är handläggningstiden i snitt fyra veckor från ansökan till beslut.

Vad beträffar lantmäteri och detaljplaner anger ordförande att det pågår stora nationella projekt som nämnden måste förhålla sig till, som berör digitalisering och inläsning. Nämnden är även med i kommunens digitaliseringsråd. I grunden saknas ett bra nationellt system som kan bidra till att underlätta hantering av bygglov.

#### **4.1.2 Har nämnden ändamålsenliga rutiner vad gäller sekretessbelagd information?**

Ordförande beskriver att anpassningar inför GDPRs ikraftträdande har inneburit en stor översyn av alla frågor som är kopplade till sekretess och integritet. Detta bland annat i protokoll och ansökningar. När handläggare hanterar ansökningar så är de generellt sett avidentifierat för att skapa en så likvärdig bedömning som möjligt.

Vid dialogen med nämnden framkommer att handläggansökningar gäller bostadsanpassningen görs anonymt. Vidare framhålls att nämnden ytterligare skärpt vad som får publiceras och inte.

#### **4.1.3 Vilka är nämndens utmaningar på kort och lång sikt?**

Den största utmaningen som nämnden beskriver är kompetensförsörjningen inom verksamheterna. Dels att behålla befintlig personal, samt att förstärka både kvaliteten och kvantiteten. Den största utmaningen finns i huvudsak inom Detaljplan. Även kompetensväxling nämns som en kommande utmaning, vid dialogen med hela nämnden.

Nämnden har årligen rekryterat 4-5 personer. Det är, enligt ordförande, inte lätt att hitta personer som har lång erfarenhet inom branschen. Det förekommer även att konsulter anlitas, där vissa arbeten inte godkänts mot bakgrund av att kvaliteten visat sig vara undermålig.

Nämnden har fått önskemål om att det saknas transparenta system där det framgår hur lång kötid det är för privatpersoner i handläggningstid.

## **4.2 Nämndspecifik fråga**

### **4.2.1 Vilka risker ser nämnden kopplade till detaljplanearbetet? Håller nämndens tidplaner för detaljplaner inom olika geografiska områden?**

Enligt ordförande är det svårt att hålla utlovade tider mot bakgrund av stor ärendeingång och att vissa objekt är komplexa, akuta eller innehåller andra aspekter som medför att omprioriteringar måste göras. Exempel är Norrbotniabanan och Västra Länken.

Enligt protokoll beslutade nämnden i juni 2018 om riktlinjer för prioriteringar av detaljplaner, vilket kommer att tydliggöra (internt och externt) hur planeringsläget är för olika typer av detaljplaner. Vid dialogen med hela nämnden lyfts att prioriteringsordningen fungerar väldigt bra. Syftet med riktlinjerna är att vara ett verktyg för detaljplanering i arbetet med att prioritera och fokusera sina arbetsinsatser på de planer som är viktiga för utvecklingen av samhället och som leder till att kommunens tillväxtmål kan uppnås. Enligt ordförande kommer prioriteringsordningen följas av en implementeringsfas under hösten 2018.