

Revisionsrapport

Granskning av miljö och byggnads- nämndens styrning, uppföljning och kontroll

Enköpings kommun

Anders Törnqvist
Said Ashrafi

November 2015

November 2015

Anders Törnqvist

Projektledare

Anders Hägg

Uppdragsledare

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Syfte	3
2.3.	Metod.....	5
2.4.	Styrprocessen allmänt	5
3.	Resultat.....	6
3.1.	Miljö- och byggnadsnämndens mål och uppdrag	6
3.1.1.	Iakttagelser	6
3.1.2.	Bedömning.....	9
3.2.	Uppföljning och rapportering	10
3.2.1.	Iakttagelser	10
3.2.2.	Bedömning.....	12
3.3.	Resultat.....	13
3.3.1.	Iakttagelser	13
3.3.2.	Bedömning.....	15
3.4.	Analys och utvärdering.....	16
3.4.1.	Iakttagelser	16
3.4.2.	Bedömning.....	16
3.5.	System för internkontroll	16
3.5.1.	Internkontrollplan för år 2015	17
3.5.2.	Handlingsplan för en bättre fungerande förvaltning och ett gott samarbete mellan förvaltning och nämnd	17
3.5.3.	Bedömning.....	18
4.	Svar på frågeställningar	19
4.1.	Kontrollfrågor på övergripande nivå.....	19
4.1.1.	Är de styrande dokumenten, vid sidan av lagstiftningen, beslutade av nämnden, väl fungerande och föremål för uppföljning av nämnden?	19
4.1.2.	Främjar delegationsordningen en effektiv verksamhet (ansvarsfördelning mellan nämnd/förvaltning)?	19
4.1.3.	Har organisationen en tillfredsställande kontinuitet, kapacitet och kompetens? ...	19
4.1.4.	Finns en samlad uppföljning och bedömning av utfallet av överklagade ärenden?	20
4.2.	Kontrollfrågor på miljöområdet	20
4.2.1.	Finns aktuell behovsutredning och register för hela miljöbalkens område? Finns en aktuell tillsynsplanplan, avvägd mellan prioriteringar, olika områden och resurser?	20
4.2.2.	Görs en systematisk uppföljning och utvärdering av tillsynen?	20
4.2.3.	Finns beslutad kostnadstäckningsgrad för miljötillsynen? Sker uppföljning?	20

4.2.4.	I hur hög grad sker tillsyn av objekt där avgift tas ut?	21
4.3.	Kontrollfrågor på bygglovsområdet	21
4.3.1.	Fungerar prioritering och tilldelning av ärenden på ett tillfredsställande sätt?	21
4.3.2.	Bedrivs bygglovshanteringen på ett effektivt och korrekt sätt?	21
4.3.3.	Finns det aktuella och ändamålsenliga detaljplaner till grund för bygglovshanteringen?	21
4.3.4.	Finns mål vad avser service och handläggningstider för olika ärendetyper såsom bygglov m.m. och följs de upp och utvärderas?	22

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Det är revisorernas uppgift att utifrån bl.a. kommunallagens riktlinjer granska hur nämnderna fullgör sitt uppdrag.

Syftet med granskningen är att bedöma om miljö- och byggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet. Som utgångspunkt för bedömningen i granskningen används ett antal kontroller.

Sammanfattningsvis visar granskningen att:

- Nämndens mål och uppdrag är tillfredsställande formulerat. Strategiska mål finns formulerade från fullmäktige.
- Nämndens reglemente är från år 2007 och inte i alla delar relevant.
- Uppföljning och rapportering kan förbättras när det gäller att till fullmäktige återrapportera måluppfyllelsen.
- Återrapportering och dokumentationen av måluppfyllelse till nämnden kan förbättras.
- Nämnden sällan tar aktiva beslut utifrån den rapportering som sker.
- Samlad analys och utvärdering av mål och måluppfyllelse saknas.
- Det finns en systematik i det interna kontrollsystemet.
- En handlingsplan finns för att förbättra relationen mellan nämnd och förvaltning.
- Handläggningstiden för bygglov är på gränsen till vad som tillåts enligt PBL. Aktiviteter pågår för att förkorta handläggningstiderna.
- SKL:s mätning av kundnöjdhet visar dåliga resultat inom bygglovsområdet. Ett förbättringsarbete har inletts.

Revisionsfrågan som ska besvaras är om miljö- och byggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet. Granskningen visar att nämndens verksamhet inte i alla delar kan bedömas bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Nämndens ekonomiska resultat är dock tillfredsställande.

Utifrån den genomförda granskningen rekommenderar vi följande åtgärder:

- Se över nämndens reglemente och anpassa det till rådande förhållanden.

- Åstadkom en tydligare redovisning av måluppfyllelsen. Dokumentera detta. På så sätt stärks kopplingen mellan vad nämnden tänkte åstadkomma (mål) och vad som blev resultatet.
- Använd redovisningen av måluppfyllelsen som underlag för analys och utvärdering av varför det ”gick som det gick” och använd resultatet av analysen som input i kommande måldiskussioner.
- Arbeta vidare i enlighet med handlingsplanen för att förbättra tillit och förtroende mellan nämnd och förvaltning.
- Utveckla fler mål för servicegrad än enbart handläggningstid. Mät dessa regelbundet.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Det är revisorernas uppgift att utifrån bl.a. kommunallagens riktlinjer granska hur nämnderna fullgör sitt uppdrag. Indikationer på brister i styrning och kontroll har identifierats av revisorerna bl.a. kopplat till att många ärenden återremitteras på nämndens sammanträden.

Miljö- och byggnadsförvaltningen är indelad i tre avdelningar: miljöavdelningen, byggavdelningen och kart- och GISavdelningen. Nämnden arbetar främst utifrån miljöbalken, plan- och bygglagen, livsmedelslagen och smittskyddslagen.

Beträffande plan- och byggfrågor så är ansvaret såväl politiskt som på förvaltningsnivå delat mellan PLEX-utskottet och Miljö- och byggnadsnämnden respektive samhällsbyggnads- och miljö- och byggnadsförvaltningen. Hur samverkan sker mellan förvaltningarna för att säkerställa en effektiv ärendehantering är en fråga som väckts av revisorerna.

Enligt miljöbalken ställs det krav på upprättande av resursutredning och kontrollplaner för tillsynsmyndighetens verksamhetsområde. Av detta följer att stor uppmärksamhet behöver ägnas åt prioriteringar och sättet att arbeta för att upprätthålla en nivå på verksamheten som är i enlighet med lagar och förordningar. Utöver miljöbalken har nämnden att ta hänsyn till annan lagstiftning inom sitt ansvarsområde, såsom livsmedelslag, smittskyddslag m.m.

2.2. Syfte

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om miljö- och byggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet. Som utgångspunkt för bedömningen i granskningen används ett antal kontroller:

Kontrollfrågor på övergripande nivå

- Är de styrande dokumenten, vid sidan av lagstiftningen, beslutade av nämnden, väl fungerande och föremål för uppföljning av nämnden?
- Främjar delegationsordningen en effektiv verksamhet (ansvarsfördelning mellan nämnd/förvaltning)?
- Har organisationen en tillfredsställande kontinuitet, kapacitet och kompetens?
- Finns en samlad uppföljning och bedömning av utfallet av överklagade ärenden?

Kontrollfrågor på miljöområdet

- Finns aktuell behovsutredning och register för hela miljöbalkens område?

- Finns en aktuell tillsynsplanplan, avvägd mellan prioriteringar, olika områden och resurser?
- Görs en systematisk uppföljning och utvärdering av tillsynen?
- Finns beslutad kostnadstäckningsgrad för miljötillsynen? Sker uppföljning?
- I hur hög grad sker tillsyn av objekt där avgift tas ut?

Kontrollfrågor på bygglovsområdet

- Fungerar prioritering och tilldelning av ärenden på ett tillfredsställande sätt?
- Bedrivs bygglovshanteringen på ett effektivt och korrekt sätt?
- Finns det aktuella och ändamålsenliga detaljplaner till grund för bygglovshanteringen?
- Finns mål vad avser service och handläggningstider för olika ärendetyper såsom bygglov m.m. och följs de upp och utvärderas?

För att ge ytterligare underlag för bedömningen om miljö- och byggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet görs även en genomgång och bedömning av nämndens styrprocess.

2.3. Metod

Granskningen har genomförts enligt följande:

Intervjuer med tf. förvaltningschef, avdelningschefer för miljöavdelningen och byggavdelningen, arbetsutskottet för miljö- och byggnadsnämnden samt genomgång av dokument med information rörande de frågor som granskningen omfattar.

De intervjuade har haft möjlighet att lämna synpunkter på ett utkast av rapporten.

2.4. Styrprocessen allmänt

En effektiv styrning förutsätter att styrkedjan håller ihop.

Mål och uppdrag måste vara formulerade på ett sätt som gör dem mät- och uppföljningsbara (SMART dvs. Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska, Tidsatta).

Uppföljnings- och rapporteringssystem kopplade till målen måste vara på plats.

De resultat som åstadkoms måste redovisas på ett sätt som gör det möjligt att bedöma måluppfyllelsen.

Analysen av måluppfyllelsen och vad som åstadkommit ska sedan kunna användas som "input" inför formulerandet av mål.

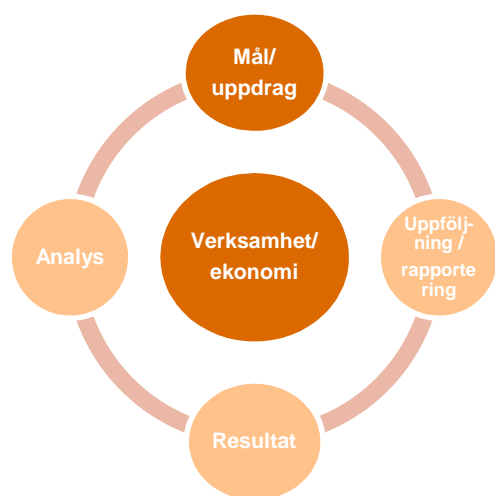
Schematiskt kan en effektiv sammanhållen styrprocess åskådliggöras enligt nedanstående modell.



3. Resultat

3.1. Miljö- och byggnadsnämndens mål och uppdrag

Inom detta område bedöms om kommunfullmäktige lämnat särskilda uppdrag/mål till nämnden, om mål/uppdrag finns formulerade för verksamhet och ekonomi och om målen är möjliga att mäta och följa upp.



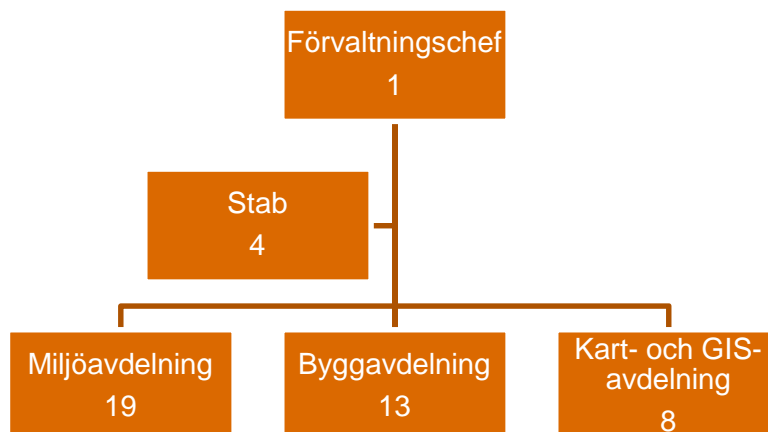
3.1.1. Iakttagelser

Miljö- och byggnadsnämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med mål, riktlinjer och styrdokument som fullmäktige har bestämt, lag och förordningar, samt bestämmelser som återfinns i reglementet. Miljö- och byggnadsnämnden ansvarar för uppgifter inom miljöbalken (MB), plan- och bygglagen (PBL), djurskyddslagen, livsmedelslagen, smittskyddslagen, tobakslagen, lagen om skydd mot olyckor och lagen om lägenhetsregister.

Miljö- och byggnadsnämnden arbetar med miljö- och livsmedelstillsyn, bygglovsprövning, byggnadstillsyn, namngivning, energirådgivning, underhåll och förvaltning av geografiska data, kartframställning, utstakning av byggnader och fastigheter samt samordning av kommunens GIS-tjänster. Nämnden har en driftbudget på 16,8 miljoner kronor och en investeringsbudget på 1,0 miljoner kronor.

Förvaltningen är indelad i tre avdelningar med respektive avdelningschef som rapporterar till förvaltningschefen. Förvaltningschefen har till sitt förfogande en stab. Antalet anställda är 45 personer.

Organisationsskiss miljö- och byggnadsförvaltningen



Prioriterat är att kunna ge förvaltningens kunder bästa möjliga service inom ramen för nämndens uppdrag från kommunfullmäktige. Nämndens styrning utgår från en vision och en verksamhetsidé. Visionen är att

- *Miljö- och byggnadsnämnden ska arbeta framtids- och utvecklingsinriktat.*
- *Alla som bor och verkar inom kommunen ska få ett korrekt bemötande och nås av relevant och efterfrågad information.*
- *Medborgare och företag ska känna stort förtroende för miljö- och byggnadsnämnden.*
- *Miljö- och byggnadsnämnden ska kunskapsmässigt ligga i framkant och vara en naturlig del i kundens sökande efter information.*

Det uttrycks också att myndighetsutövningen ska i alla situationer ge god service till kommunens kunder. Det står också att miljö och byggnadsnämnden delar Enköpings kommuns övergripande värdegrund, vilka är ansvar, trygghet, service och ambition. I nämndplanen för 2015 beskrivs att alla som bor och verkar i kommunen är miljö- och byggnadsnämndens kunder. Kommunen ska upplevas som en modern och effektiv myndighet som är rättssäker, likabehandlande, och med ett bra bemötande. Prioriterat är att kunna ge en bra service inom ramen för nämndens uppdrag från kommunfullmäktige.

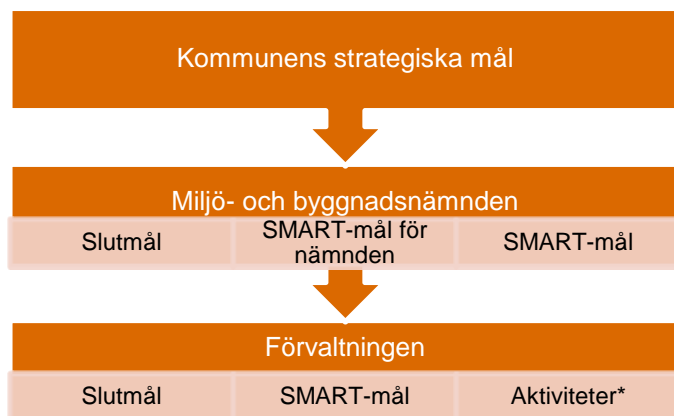
I nämndplanen 2015 beskrivs övergripande strategier för att förbättra verksamhetens resultat och arbeta med ständiga förbättringar. Viktiga delar i förvaltningens kvalitetsarbete är att sätta kunderna i centrum, arbeta med processer, arbeta med ständig kvalitetsförbättring och låta alla vara delaktiga och ta ansvar.

I nämndplanen 2015 ställs följande prioriterade krav på förvaltningen

- Ge råd och hjälpa utifrån sin kunskap erfarenhet. Initiera kontakter med andra kommuner och myndigheter för att stämma av bedömningar och praxis.
- Prioritera ärenden som gäller nya och/eller allmännyttiga verksamheter eller åtgärder. Exempelvis nyetableringar av företag eller ärenden som rör skolverksamhet.

I nämndplanen beskrivs de viktigaste exemplen på kommunala styrdokument vars syfte är att säkerställa en effektiv och rättssäker förvaltning. Tretton styrande dokument namnges i nämndplanen. Dessa är Vision 2030, kommunens strategiska mål, kommunala översiktsplaner, handlingsprogram för handikappfrågor, Enabygdens miljömål 2010-2015, Etiska regler för förtroendevalda och anställda i Enköpings kommun, Hälsost strategi, Jämställdhetspolicy, Rutiner för hantering av klagomål, kommunikationspolicy, GIS-strategin, IT-policy.

Enköpings kommun arbetar utifrån ett målstyrningssystem. Detta baseras på ett beslut i kommunfullmäktige och omfattar sex strategiska mål för perioden 2012–2015. Kommunens nämnder bidrar till målen genom att formulera egna slutmål och SMART-mål som är kopplade till varje strategiskt mål. Ett SMARTmål ska vara specifikt, mätbart, accepterat, realistiskt och tidsatt.



Kommunfullmäktige har formulerat sex strategiska mål. Utifrån dessa har Miljö- och byggnadsnämnden i nämndplanen formulerat 19 slutmål, fyra SMART-mål för nämnden och 25 SMART-mål som samtliga är kopplade till nämndens slutmål. Målen i nämndplanen återfinns sedan i verksamhetsplanen 2015. I verksamhetsplanen återfinns slutmålen i nämndplanen men dessa har utökats med ett ytterligare mål ”En bättre fungerande förvaltning”. Samtliga SMART-målen för nämnden är kopplade till detta slutmål, nämligen ”en bättre fungerande förvaltning”

Ett arbete pågår med att bryta ner förvaltningens SMARTmål till konkreta aktiviteter.

Delegationsförteckningen är utförlig avseende tjänstemän och ordföranden. Arbetsutskottet har inga beslutsbefogenheter.

3.1.2. Bedömning

I tabellen nedan sammanfattas vår bedömning. Översta raden är en sammanfattning där bedömningen inte blir högre än den lägsta bedömningen för de underliggande kontrollmålen.

	Bra	Tillfreds- ställande	Otillräckligt
Mål/uppdrag (sammanfattande bedömning)		X	
Mål/uppdrag finns från fullmäktige		X	
Mål finns formulerade för nämndens verksamhet	X		
Mål finns formulerade för nämndens ekonomi	X		
Målen är uppföljningsbara/(mätbara)		X	

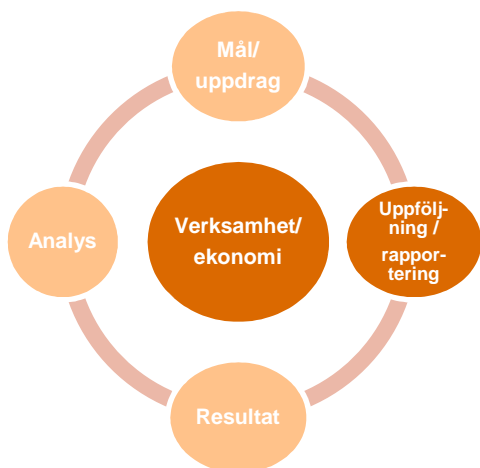
Nämndens uppdrag bedömer vi som tydligt dels genom att verksamheten till stor del är reglerad i lag och dels genom miljö- och byggnadsnämndens reglemente. Reglementet är från år 2007 men är dock inte i alla delar relevant. Exempelvis sägs i reglementet att miljö- och byggnadsnämnden ska bedriva tillsyn enligt djurskyddslagen vilket inte stämmer. En översyn bör därför ske av nämndens reglemente.

Strategiska mål finns formulerade från fullmäktige. Av målen framgår dock inte vad fullmäktige förväntar sig att miljö- och byggnadsnämnden ska bidra med för att nå det strategiska målet. Det innebär att det står nämnden fritt att tolka de strategiska målen.

Målstrukturen innehåller många olika nivåer och en mängd olika mål, vilket innebär att erforderliga system och rutiner för uppföljning måste finnas. Ett mål ställer krav på att det också följs upp och att resultatet mäts eller bedöms. Mängden mål innebär således en stor utmaning i att skapa system för en effektiv uppföljning.

3.2. Uppföljning och rapportering

Här bedöms hur rapportering till nämnden sker angående målen/uppdragen avseende verksamhet och ekonomi, om rapporteringen sker med tillräcklig frekvens och vilka beslut nämnden tar med anledning av rapporteringen.



3.2.1. Iakttagelser

I kommunens årsredovisning för år 2014 beskrivs aktiviteter i anslutning till vart och ett av de strategiska målen. Det klargörs dock inte på vilket sätt miljö- och byggnadsnämnden har bidragit till uppfyllelsen av de strategiska målen.

I samband med redovisningen av att ”Enköping ska vara en kreativ tillväxtzon med ett engagerat näringsliv”, nämns att användningen av kommunens karttjänster har ökat med 70 procent (externa tjänster) och 49 procent (interna tjänster) jämfört med 2013, vilket vida överträffar miljö- och byggnadsnämndens SMART-mål på 5 procent respektive 20 procent.

Miljö- och byggnadsförvaltningen skulle under år 2014 ha tagit fram ett förslag på strategi som uttalar ambitionsnivån och uppdraget för kommunens gemensamma GIS-verksamhet. Detta är dock inte genomfört, men arbetet med en GIS-strategi har påbörjats och kommunsamarbetet kring ett karttjänstprojekt har resulterat i en karttjänst med företag som första målgrupp. Vårt att notera är att detta slutmål inte finns med i vare sig nämndplanen 2015 eller verksamhetsplanen 2015. Orsaken till att slutmålet inte finns med i nämndplanen är att uppdraget härstammar från kommunstyrelsen.

Det konstateras i årsredovisningen att servicen till kommuninvånarna när det gäller handläggningstider för bygglov har förbättrats. Handläggningstiderna för ansökningar där beslut fattas via delegation varierar nu mellan två till fyra veckor och en enkät som medföljer bygglovsansökan visar på en kundnöjdhet på 3,5 på skalan 1 till 4. (1 = dåligt, 2 = mindre bra, 3 = bra, 4 = mycket bra). Vidare framgår att arbetet med att ytterligare effektivisera arbetet och minska antalet ofullständiga bygglovsansökningar pågår och här satsar kommunen både på webbaserad information och tematräffar för småhusägare och byggbranschen.

Beträffande det strategiska målet en "attraktiv skolkommun" konstateras att samtliga förskolor i kommunen har fått tillsyn av miljöavdelnings miljöinspektörer, vilket överträffar miljö- och byggnadsnämndens SMART-mål på 50 procent av alla skolor.

Beträffande det strategiska målet en "Enköpings kommun har en stark ekonomi och en effektiv förvaltning" konstateras i årsredovisningen att förvaltningen regelbundet rapporterar till miljö- och byggnadsnämnden om utfallet av kundnöjdheten som legat på en hög nivå under året.

I årsredovisningen 2014 redovisas inte graden av måluppfyllelse avseende SMART-målen:

- Miljö- och byggnadsförvaltning ska ordna med minst fem aktiviteter riktade mot näringslivet med syfte att bidra med kunskap och etablera goda relationer.
- Förvaltningen ska regelbundet rapportera utfallet av kundenkäterna.

För att bedöma hur uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi fungerar inom miljö- och byggnadsnämnden, har vi studerat miljö- och byggnadsnämndens protokoll för år de senaste 12 månaderna, dvs. från september 2014 tom augusti 2015.

Vid genomgången noterades 13 punkter/ärenden rörande uppföljning och rapportering. Elva av dessa resulterade i beslut eller godkännande och resterande information som lades till handlingarna. Besluten rör främst fastställande, godkännande och antagande av bokslut, internkontrollplan, nämndplan och budget.

Vi noterar att det inte har skett någon uppföljning av nämndplanen 2015 i enlighet med bestämmelserna i gällande nämndplan.

Under intervjuerna lyftes ett behov av ett kommungemensamt system för utveckling, uppföljning och rapportering av nyckeltal.

Arbetet med att ta fram nämndplan 2016 har nyligen påbörjats vilket enligt planerings- och utvärderingsprocessen i nämndplan 2015 borde ha gjorts maj 2015. De strategiska målen beslutades efter en politisk process först i oktober månad vilket innebar att arbetet med nämndplanen kunde påbörjas först efter detta.

3.2.2. Bedömning

	Bra	Tillfreds- ställande	Otillräckligt
Uppföljning/Rapportering (sammanfattande bedömning)			X
Rapportering angående målen/uppdragen sker till fullmäktige			X
Rapportering angående målen/uppdragen sker till nämnden		X	
Rapporteringen sker med tillräcklig frekvens/omfattning		X	
Nämnden fattar aktiva beslut med anledning av rapporteringen			X

I nämndplanen 2015 finns en beskrivning av hur nämndens verksamhet ska följas upp och utvärderas.

Vår bedömning grundas på att beskrivningen och redovisningen av kopplingen mellan kommunfullmäktiges strategiska mål och nämndens bidrag till att nå dessa kan utvecklas så att det tydligare framgår vilken effekt måluppfyllelsen beträffande nämndens slutmål och SMART-mål har på kommunens strategiska mål.

I kommunens årsredovisning finns dock en för kommunen samlad redogörelse för aktiviteter och projekt som syftar till att bidra till att uppnå de strategiska målen vilket ger fullmäktige möjligheter att bedöma hur verksamheten under året förhåller sig till de strategiska målen. Vår bedömning är dock att rapporteringen som den för närvarande är utformad inte tillräckligt tydligt redovisar utfallet i termer av måluppfyllelse kopplat till de mål nämnden har formulerat.

I miljö- och byggnadsnämndens årsredovisning finns ingen redovisning av nämndplanens mål och måluppfyllelse. Vår genomgång av protokollen visar att det inte heller under året till nämnden sker någon tydlig redovisning av uppfyllelsen av nämndens slutmål eller SMART-mål. Av intervjuerna framgår dock att regelbunden rapportering av måluppfyllelsen till nämnden sker muntligt med stöd av Power Point-presentationer.

Vi är medvetna om att nämndens redovisning till kommunfullmäktige är styrd av kommungemensamma regler, vår uppfattning är dock att detta inte hindrar nämnden att i sin egen verksamhetsberättelse på ett tydligare sätt redovisa måluppfyllelsen för de mål nämnden antagit i nämndplanen.

En nämnds styrning återspeglas bland annat genom de beslut som fattas. I princip kan beslut fattas på fyra olika nivåer:

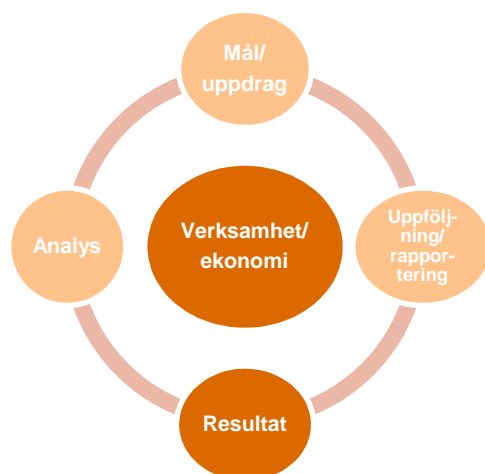
1. Nämnden informeras och tackar för informationen/godkänner informationen.
2. Nämnden informeras och fattar beslut om åtgärd.
3. Nämnden informeras, fattar beslut om åtgärd och begär återrapportering inom viss tid.

4. Nämnden informeras, fattar beslut om åtgärd, begär återrapportering inom viss tid och utvärderar effekterna.

Nämnden får löpande under året rapportering kring ekonomi och verksamhet. Av protokollen framgår dock att nämnden överlag inte fattar några aktiva beslut med anledning av rapporteringen utan ofta väljer att godkänna rapporteringen. Vi är medvetna om att styrningen inte enbart utövas och återspeglas genom beslut i protokoll, men anser ändå att miljö- och byggnadsnämnden generellt bör fatta mer aktiva beslut för att tydligare och mer konsekvent styra verksamheten mot att nå uppsatta mål. Vilka slutsatser dras utifrån rapporteringen? Behöver åtgärder vidtas? På så sätt stärks denna länk i styrkedjan. Detta gäller framför allt tydliggörande av kopplingen mellan fullmäktiges mål och nämndens/verksamhetens aktiviteter för att nå målen. Även om nämndens styrning grundas på dialog och muntlig rapportering menar vi att det tydligare bör framgå av protokollen att aktiva beslut tas för att uppfylla nämndens mål.

3.3. Resultat

Här bedöms om måluppfyllelsen redovisas avseende verksamhet och ekonomi och om målen har nåtts.



3.3.1. Iakttagelser

Nämndens resultat redovisas dels i kommunens årsredovisning, dels i nämndens egen årsredovisning.

I kommunens årsredovisning redogörs för nämndens ansvarsområden och det ekonomiska resultatet kommenteras. Några verksamhetsrelaterade nyckeltal presenteras också, kopplingen mellan nyckeltalen och nämndens mål är dock otydlig.

Av nämndens årsredovisning framgår följande:

1. Drift och god ekonomisk hushållning

Miljö- och byggnadsnämnden hade för verksamhetsåret 2014 ett kommunalt anslag om 15,8 miljoner kronor. Det kommunala anslaget tillsammans med de intäkter som nämnden får från avgifter som exempelvis bygglov och tillstånd ska motsvara hela verksamhetens kostnad. För verksamhetsåret 2014 var intäkterna från avgifter lägre än vad som förvaltningsledningen prognostiserade. Sammantaget gör detta att miljö- och byggnadsnämnden gör ett negativt resultat om 0,1 miljoner kronor

2. Utvärdering av investeringar

Budget 2014: 0,6 miljoner kronor.

Ingen utgift för investeringar har belastat 2014. Investeringen i flygfotografering har inte skett under 2014 p.g.a. leveransen inte kunde godkännas. Ny flygfotografering kommer att göras under våren 2015. Leverantören för digitalisering av arkiv kommer att leverera data under februari 2015.

3. Verksamhetsmål och nyckeltal

Miljö- och byggnadsförvaltningens verksamheter finansieras delvis genom avgifter och delvis genom kommunbidrag. Kostnadstäckningsgraden i detta sammanhang är ett mått på hur stor del av verksamheten som finansieras genom avgifter. Kostnadstäckningsgradens variationer över tid beror på efterfrågan på tjänster, förändringar i lagstiftning, antal arbetsuppgifter som får taxefinansieras, taxans nivå och politikens krav och prioriteringar.

Miljö syftar på den del av Miljöavdelningen som arbetar med tillsyn enligt miljöbalken. Arbetet planeras utifrån en tillsynsplan som beslutas i nämnden inför verksamhetsåret. Kostnadstäckningsgraden på 39 procent var förväntad. En stor del av miljöavdelningens arbete förutom tillsynen är rådgivning, service och samverkan med andra förvaltningar.

Efterfrågan på taxefinansierade tjänster inom kart/Gis-avdelningen har varit högre än förväntat varför kostnadstäckningsgraden ligger över budget.

Bygglovsavdelningen redovisar en lägre kostnadstäckning än förväntat. Det beror på att det under 2014 inkom färre bygglovsansökningar som avsåg större byggnationen som flerbostadshus etc. vilket genererade lägre intäkter.

För den del av miljöavdelningen som arbetar med tillsyn enligt livsmedelslagen har kostnadstäckningen gått från en mycket hög nivå till en rimlig nivå. Under 2010 och 2011 var bemanningen inte tillräcklig vilket var problematiskt för tillsynen. Ej full bemanning innebar lägre kostnader vilket resulterade i högre kostnadstäckning.

4. Konkurrensutsättning

Redogörelse saknas.

3.3.2. Bedömning

	Bra	Tillfreds- ställande	Otillräckligt
Resultat (sammanfattande bedömning)			X
Måluppfyllelsen redovisas avseende verksamheten			X
Måluppfyllelsen redovisas avseende ekonomin		X	
Målen har nåtts avseende verksamheten	-	-	-
Målen har nåtts avseende ekonomin		X	

I nämndens verksamhetsberättelse och i kommunens årsredovisning kan vi inte se någon tydlig rapportering och bedömning av verksamhetens måluppfyllelse.

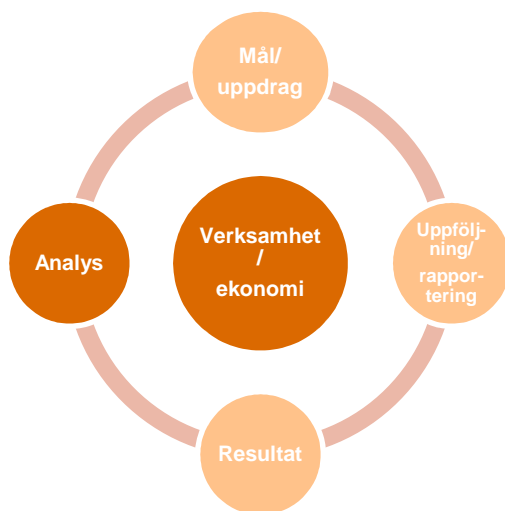
Det ekonomiska utfallet i förhållande till budget kommenteras.

Då måluppfyllelsen för verksamheten inte redovisas kan ingen bedömning göras.

Beträffande de ekonomiska målen konstaterar vi att nämnden för år 2014 redovisar ett resultat på -0,1 mkr.

3.4. *Analys och utvärdering*

Här bedöms om analyser görs av måluppfyllelsen och om orsakerna till eventuella avvikelser från målen analyseras.



3.4.1. *Iakttagelser*

I kommunens årsredovisning görs en översiktlig analys av orsakerna till det ekonomiska utfallet. Analyser av verksamhetens resultat saknas.

I nämndens årsredovisning görs ingen analys av orsakerna till om målen nåtts eller inte eftersom en redovisning av måluppfyllelse saknas.

3.4.2. *Bedömning*

	Bra	Tillfredsställande	Otillräckligt
Analys/Utvärdering (sammanfattande bedömning)			X
Analys görs av måluppfyllelsen beträffande verksamheten			X
Analys görs av måluppfyllelsen beträffande ekonomin		X	
Orsaker till avvikelser redovisas		X	

I nämndens årsredovisning saknas en analys av mål och måluppfyllelse beträffande verksamheten. Analysen och förklaringen av det ekonomiska resultatet är att intäkterna från avgifter blev lägre än prognostiserat, vilket innebar ett ekonomiskt resultat om -0,1 miljoner kronor.

3.5. *System för internkontroll*

Enligt det reglemente för intern kontroll som kommunfullmäktige i Enköpings kommun fastställde år 2010 har miljö- och byggnadsnämnden det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Nämnden ska se till att det finns en organisation för internkontroll samt årligen anta en nämndspecifik internkontrollplan.

Förvaltningschefen ansvarar för att konkreta regler och anvisningar utformas på så sätt att nämnden kan upprätthålla en god intern kontroll, och ska även årligen rapportera till nämnden om hur den interna kontrollen fungerar.

Verksamhetsansvariga chefer är skyldiga att följa antagna regler och anvisningar om internkontroll, informera övriga anställda om reglernas och anvisningarnas innebörd samt verka för att dessa arbetar mot uppställda mål och för att de arbetsmetoder som används bidrar till en god internkontroll. Om brister i den interna kontrollen upptäcks ska verksamhetsansvariga omedelbart rapportera dessa till närmast överordnad/den nämnden utsett. Övriga anställda är skyldiga att följa regler och anvisningar i sitt arbete.

Styrning och löpande uppföljning av det interna kontrollsystemet av verksamheten ska ske av miljö- och byggnadsnämnden utifrån en särskild antagen plan. Med utgångspunkt i en risk- och väsentlighetsbedömning ska nämnden välja prioriterade granskningsområden som sedan ska sammanställas i en årlig uppföljningsplan. Förvaltningschefen ska med utgångspunkt i den antagna planen årligen följa upp och rapportera resultat till nämnden, som i sin tur rapporterar resultatet från uppföljningen av den interna kontrollen till kommunstyrelsen.

Internkontrollplanen består av en tabell med kontrollaktiviteter för de processer som ingår i planen för det aktuella året, där följande punkter ingår:

- Process/rutin/system – vad ska kontrolleras?
- Risk – typ av risk?
- Kategori – Vilken funktion risken tillhör?
- Kontrollmoment – vad ska säkerställas genom kontrollaktiviteten?
- Kontrollansvarig (tjänst) – vem ska utföra kontrollen?
- Periodicitet – hur ofta ska granskningen utföras?
- Kontrollmetod – hur ska kontrollen genomföras?
- Riskvärde – hur stor är risken på en skala 1-4?

3.5.1. Internkontrollplan för år 2015

Miljö- och byggnadsnämnden antog den 15 maj en reviderad internkontrollplan för 2015 med kompletteringen av tillägg av en process om kvalitetskontroll av korrekt beredning.

3.5.2. Handlingsplan för en bättre fungerande förvaltning och ett gott samarbete mellan förvaltning och nämnd

Den 15 april 2015 fattade miljö- och byggnadsnämnden ett beslut om att en handlingsplan skulle tas fram. Anledningen till att en handlingsplan ska tas fram är nämnden vid ett antal tillfällen uppmärksammas på brister i underlagen samt att ett antal tjänstemän lämnande miljö- och byggnadsnämndens möte den 18 utan förvarning vid beslut angående Härjarö 5:2.

Beslutet om handlingsplanen innehåller följande åtgärds punkter;

- *”Mot bakgrund av det inträffade är det viktigt att nödvändiga förändringar kommer till stånd utan dröjsmål. Ett första utkast till handlingsplan bör presenteras för nämnden redan vid mötet den 13 maj. Dokumentet bör sedan fortlöpande uppdateras och utvecklas.*
- *Planen bör rymma återkommande utbildningsinsatser av såväl tjänstemännen som politiker om förvaltningens respektive politikens roll i vårt gemensamma arbete. Vidare bör lämplig utbildning erbjudas förvaltning och politiker om hur servicen till och kommunikationen med kunderna kan förbättras, gärna med hjälp av goda exempel från andra kommuner.*
- *Förvaltningen behöver en skriftlig och tydlig instruktion om hur beredningen av ärenden skall gå till samt hur de bör presenteras för nämnden. Som exempel på frågor som behöver tas upp kan nämnas hur många som skall medverka i beredningen, vilka dokument och upplysningar som bör inkluderas i underlaget, hur rutinerna för kvalitetskontroll kan stärkas samt vilka som bör närvara då ärenden dras för nämnden/AU*
- *De incidenter vi upplevt nu och för två år sedan tyder på att en öppen och ärlig dialog behövs mellan nämnd och förvaltning för att gå till botten med sådant som stör ett harmoniskt och effektivt samarbete. AU bör minst en gång i kvartalet ventilera dylika frågor med hierarkin. Eventuellt skulle hierarkin också i något skede kunna inbjuda företrädare för handläggarna att medverka i dylika samtal.”*

3.5.3. Bedömning

Vi bedömer att miljö- och byggnadsnämnden har en systematik i det interna kontrollsystemet. Risk- och väsentlighetsanalys ligger till grund för de kontrollaktiviteter som genomförs, dock har vi inte kunnat se av de granskade protokollen vilka kontrollaktiviteter som är genomförda eller planeras att genomföras.

Beslutet om handlingsplan uppfattar vi vara ett uttryck för brister i förtroende och tillit mellan nämnd och förvaltning. Vi ser handlingsplanen och de aktiviteter som redan inletts som en god grund för att återskapa förtroende och tillit mellan nämnd och förvaltning.

4. Svar på frågeställningar

Inom ramen för granskningen ska även fokus riktas mot de frågeställningar som angavs i inledningen:

4.1. *Kontrollfrågor på övergripande nivå*

4.1.1. *Är de styrande dokumenten, vid sidan av lagstiftningen, beslutade av nämnden, väl fungerande och föremål för uppföljning av nämnden?*

Vår bedömning är att styrande dokument finns på plats och är beslutade av nämnden men att den systematiska uppföljningen kan förbättras. Muntlig rapportering sker regelbundet till nämnden och i och en mer omfattande rapportering sker varje tertiäl. Kopplingen mellan mål och rapporteringen av måluppfyllelsen kan dock bli tydligare.

Reglementet bör dock ses över för att anpassas till rådande förhållanden.

4.1.2. *Främjar delegationsordningen en effektiv verksamhet (ansvarsfördelning mellan nämnd/förvaltning)?*

Av protokollen framgår att det är förhållandevis få ärenden som behandlas av nämnden inom miljöområdet, delegationen till tjänstemän är långtgående. Rutin finns för återrapportering av delegationsbeslut. Vår bedömning är att delegationsnivån inom miljöområdet är väl avvägd.

Till övervägande del hanterar nämnden ärenden inom byggområdet. Vi bedömer utifrån intervjuer och granskning av delegationsordningen att beslutsnivån mellan nämnd och förvaltning är väl avvägd. Rutin finns för återrapportering av delegationsbeslut. Vid varje nämnd väljs något eller några delegationsbeslut ut som då föredras av tjänstemän.

4.1.3. *Har organisationen en tillfredsställande kontinuitet, kapacitet och kompetens?*

Vi uppfattar att personalomsättningen och sjukfrånvaron är relativt omfattande både inom miljö- och byggområdet. Förvaltningschef och byggavdelningschef har på senare tid slutat och tillfälliga lösningar har skapats i avvaktan på rekrytering. En förstärkning av resurserna inom bygglovsavdelningen ska göras i form av en bygglovshandläggare/-arkitekt, en byggnadsinspektör och en administratör. Rekryteringsläget för framför allt bygglovshandläggare/-arkitekter och även byggnadsinspektörer är dock för närvarande svårt, vilket gäller över hela landet.

Bygglovsavdelningen ligger på gränsen till att klara PBL:s krav på handläggningstid för bygglov (10 veckor), den genomsnittliga handläggningstiden var 77 dagar för perioden januari-augusti 2015. En orsak till långa handläggningstider uppges vara att handlingarna från den sökande inte alltid är kompletta utan måste kompletteras

under hand vilket gör att processen drar ut på tiden. Ett arbete har från bygglovsavdelningens sida inletts med att genom webbaserad information och tematräffar för småhusägare och byggbranschen försöka förbättra informationen till den sökande angående vilka krav som ställs på ansökans innehåll och kvalitet.

För att förkorta handläggningstider och servicen till medborgarna har även ett prioriteringsarbete påbörjats. Större ärende prioriteras för närvarande vilket får till följd att väntetiderna för mindre ärenden ökar. Prioriteringen av ärenden har beslutats av nämnden.

Inom miljöområdet styr nämndens prioriteringar arbetet. Alla uppgifter uppges dock inte hinnas med. En orsak till detta uppges vara att tiden för olika arbetsuppgifter tidigare har underskattats då tidredovisning per aktivitet saknats. Ett system för tidredovisning finns nu på plats vilket ger bättre förutsättningar för en effektiv arbetsplanering och bedömning av resursåtgång.

Vi uppfattar att även miljöavdelningen har en relativt hög sjukfrånvaro och även en hög personalomsättning. Svårigheter uppges finnas med att rekrytera erfaren personal. Sjukfrånvaron och personalomsättningen medför att konsultstöd köps in för att klara verksamheten.

4.1.4. Finns en samlad uppföljning och bedömning av utfallet av överklagade ärenden?

Av de granskade protokollen framgår att under punkten ”meddelanden” beskrivs resultatet av överklagade ärenden som är avgjorda i högre prövningsinstanser.

4.2. Kontrollfrågor på miljöområdet

4.2.1. Finns aktuell behovsutredning och register för hela miljöbalkens område? Finns en aktuell tillsynsplanplan, avvägd mellan prioriteringar, olika områden och resurser?

En behovsutredning finns som sträcker sig över en rullande treårsperiod. Uppdatering görs varje år. Behovsutredningen ligger till grund för tillsyns- och kontrollplan.

4.2.2. Görs en systematisk uppföljning och utvärdering av tillsynen?

Redovisning till nämnden sker av förbrukade timmar för olika aktiviteter i förhållande till vad som planerats. Inför uppdateringen av behovsutredningen görs bedömningar av genomförd tillsyn. Effekter av tillsynen är svåra att mäta men arbete pågår med att försöka hitta indikatorer och mätetal.

4.2.3. Finns beslutad kostnadstäckningsgrad för miljötillsynen? Sker uppföljning?

Vi har under granskningen inte funnit något beslut om kostnadstäckningsgrad för miljötillsynen. Kostnadstäckningsgraden inom miljöområdet var 37 procent för år

2014. Enligt årsredovisningen har kostnadstäckningsgraden under de senaste fem åren varierat mellan 33 procent och 42 procent. Uppföljning sker i samband med bokslut.

4.2.4. I hur hög grad sker tillsyn av objekt där avgift tas ut?

Av intervjuerna framgick att nästan samtliga större objekt där avgift tas ut omfattas av tillsynen, dock prioriteras de mindre objekten som går på timdebitering bort på grund av resursbrist.

4.3. Kontrollfrågor på bygglovsområdet

4.3.1. Fungerar prioritering och tilldelning av ärenden på ett tillfredsställande sätt?

Tilldelningen av ärenden görs nu av den tillförordnade byggavdelningschefen, tidigare var det varje handläggare som självständigt valde ärende. Prioritering av ärenden görs utifrån nämndens beslut och stäms av mellan byggavdelningens chef och ordförande i nämnden.

4.3.2. Bedrivs bygglovshanteringen på ett effektivt och korrekt sätt?

Handläggningstiden för bygglov gränsar till vad som är tillåtet i PBL. Vi uppfattar även att ärendemängden ökar och att tiden innan tilldelning sker av beslut till handläggare ökar.

I SKL:s mätning av kundnöjdhet uppvisas dåliga resultat. NKI (nöjd-kund-index) för år 2014 ligger enligt SKL:s mätning på värdet 40 där 100 är max. Medelvärdet för riket är 62. En ökning har dock skett från föregående mätning då värdet var 32. Värdet 40 placerar Enköping på plats 151 av 152 kommuner som svarat i undersökningen.

Ett ambitiöst förbättringsarbete har dock inletts med förändrade rutiner och arbetssätt. En tydligare politisk prioritering har skapat bra riktlinjer för förvaltningens arbete. Handläggningstiderna mäts och följs kontinuerligt. Kvalitetssäkring av att lika beslut tas oberoende av handläggare görs genom återkommande veckovisa diskussioner.

4.3.3. Finns det aktuella och ändamålsenliga detaljplaner till grund för bygglovshanteringen?

Av de granskade dokumenten framgick att i kommunen hanteras detaljplaner med antingen standardförfarande eller utökat förfarande. Planer påbörjade innan 1 januari 2015 hanteras med enkelt eller normalt förfarande. Planer som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, som är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse, samt inte är förenliga med översiktsplanen eller Länsstyrelsens granskningsyttrande över översiktsplanen, hanteras med utökat förfarande.

Vi har gjort en sökning i den digitala karttjänsten Enakartan. Sökningen visade att merparten av de gällande detaljplanerna är från 1940 - 1980 talet. Det finns också många pågående nya detaljplaner.

Många gamla och inaktuella detaljplaner medför problem för bygglovsverksamheten. Utvecklingsinsatser och förändringar som önskas kan vara svår genomförbara, begränsas och fördröjas på grund av gällande gamla detaljplaner och att ändringar av dessa tar tid.

4.3.4. Finns mål vad avser service och handläggningstider för olika ärendetyper såsom bygglov m.m. och följs de upp och utvärderas?

Mål finns för handläggningstid utifrån PBL:s krav, dvs inom tio veckor. Handläggningstiderna mäts. I övrigt finns inga mål för servicenivåer.