

Kommunrevisorerna granskar

UMEÅ KOMMUN
Byggnadsnämnden

Grundläggande granskning 2023



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 revisionssed. 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 2023.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Den grundläggande granskningen är en översiktlig granskning som syftar till att bedöma om styrelse och nämnder har en tillräcklig struktur för styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Detta för att säkerställa att de lever upp till de mål och beslut som fullmäktige fastställt.

Den grundläggande granskningen syftar därmed till att ge en översiktlig bild av styrelse och granskade nämnder och en tillräcklig grund för de bedömningar som görs inför ansvarsprövningen.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har styrelsen/nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med det grunduppdrag, mål och ev. tilläggsuppdrag som fullmäktige fastställt?
- Har nämnden säkerställt att den får tillräcklig uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat?
 - Vidtar nämnden åtgärder vid eventuella avvikelser?
- Har nämnden en struktur för arbetet med sin interna kontroll som gör att det finns förutsättningar att bedriva den på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt?
- Är nämndens beslutsunderlag och protokoll tydliga?

1.2 Avgränsningar

Granskningen avser byggnadsnämnden och är avgränsad till verksamhetsåret 2023. Granskningen färdigställs och avslutas därmed först efter att styrelse och nämnder behandlat sina årsbokslut/verksamhetsuppföljningar för 2023.

1.3 Revisionskriterier

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

- Kommunallagen (2017:725)
- Strategisk plan 2016–2028
- Riktlinjer för aktiverade styrning (2021-03-09)
- Planeringsdirektiv, budget och investeringar 2023 (2022-06-20)
- Riktlinjer för intern styrning och kontroll (2011-09-26)
- Nämndernas reglementen

1.3.1 Reglemente för byggnadsnämnden

Enligt reglementet är nämnden ansvarig för att fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och svarar för tillsynen över byggnadsverksamheten enligt plan- och bygglagen (PBL). Nämnden fullgör också de övriga uppgifter som enligt annan lag ska fullgöras av den kommunala nämnden inom plan- och byggnadsväsendet.

1.3.2 Kommunspecifik styrmodell

Umeå kommun specificerar sin styrmodell i Riktlinjer för aktiverande styrning i Umeå kommun, antaget av kommunfullmäktige 2021-03-09. Riktlinjen ska tillämpas av Umeå kommuns nämnder och helägda bolag.

Riktlinjerna fastslår att verksamheten i nämnder/styrelser ska utgå från tilldelat grunduppdrag. Inom ramen för tilldelat grunduppdrag har nämnder/styrelser möjlighet att utifrån sina specifika förutsättningar och behov fastställa hur verksamhetsstyrning och uppföljning ska utformas. Detta innebär att varje nämnd och styrelse inom grunduppdragets ramar, lagstiftning, övriga direktiv och riktlinjer från kommunfullmäktige har mandat att besluta om mål, uppdrag och aktiviteter för sina egna verksamheter.

Uppföljning av grunduppdraget sker årligen genom att nämnd och styrelse bedömer i vilken omfattning nämnden eller styrelsen verkställt grunduppdraget och rapporterar sagda bedömning till kommunstyrelsen som sammanställer inför hantering i kommunfullmäktige.

Utöver grunduppdraget har nämnder och styrelser att förhålla sig till kommunfullmäktiges inriktningsmål. Inriktningsmål kan destinerats till namngivna nämnder och bolag som:

- särskilt ska prioritera arbete med just detta inriktningsmål
- bedöms ha de reella förutsättningar som krävs för att inriktningsmålet ska uppnås

Nämnder och styrelser har även att förhålla sig till specifika tilläggsuppdrag som kan tilldelas av kommunfullmäktige i samband med fastställande av planeringsdirektiv och budget.

1.3.3 Planeringsprocess och uppföljning

Efter kommunfullmäktiges beslut om samtliga nämnders och inriktning under juni månad ska nämnder/styrelser anta verksamhetsplaner och en internbudget inför kommande verksamhetsår. Verksamhetsplaner och nämndsbudget ska beskriva hur nämnder avser verkställa:

- Nämndens grunduppdrag och övriga åtaganden enligt kommunfullmäktiges reglemente
- Mål och tilläggsuppdrag ställda till nämnd i beslutade planeringsdirektiv och budget

Nämnden genomför därefter verksamheten i enlighet med upprättad och fastställd verksamhetsplan och nämndsbudget.

Nämnder och styrelser ska kontinuerligt följas upp. Detta i syfte för att följa måluppfyllelse av verksamheternas kvalitet och utveckling. Uppföljningen ska bland annat ske genom:

- Verksamhetsuppföljning genom månads, tertial och årsbokslut
- Uppföljning av internkontroll

1.3.4 Riktlinjer för internkontroll

Kommunens dokument för riktlinjer för intern kontroll som antogs i september 2011, specificerar att kommunens samtliga verksamhetsområden ska tillämpa dessa riktlinjer. I dokumentet framgår att följande moment ska tillämpas av verksamheterna:

Risakanalys

En riskanalys ska göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk att verksamheterna inte bedrivs enligt lagar och regler samt verksamhetens krav.

Kontrollåtgärder

Vid behov ska åtgärder tas utifrån resultatet av riskanalysen som förhindrar att verksamhetens krav inte uppfylls.

Uppföljning

Verksamheterna ska systematiskt och regelbundet följa upp, bedöma och avrapportera den interna kontrollen.

Dokumentation

Risakanalysen, kontrollåtgärder samt uppföljningen och bedömningen ska dokumenteras.

Rapportering

I samband med inrapportering av bokslut ska nämnderna/styrelserna rapportera till kommunfullmäktige huruvida deras internkontroll har varit tillräcklig.

1.3.5 Inriktningsmål och tilläggsuppdrag från fullmäktige

Följande inriktningsmål är destinerade till byggnadsnämnden:

- Inriktningsmål 1 – Umeås tillväxt ska klaras med social, ekologisk, kulturell och ekonomisk hållbarhet med visionen om 200 000 medborgare år 2050;
- Inriktningsmål 4 – Umeå ska vara klimatneutralt till 2040

Följande tilläggsuppdrag har tilldelats byggnadsnämnden:

- Tilläggsuppdrag 2021:3 – Kommunstyrelsen och Byggnadsnämnden ska fortsätta med att skapa planberedskap genom att ge förutsättningar för minst 2000 bostäder per år.
- Tilläggsuppdrag 2022:30 – Byggnadsnämnden ska öka takten i arbetet med att ta fram fler detaljplaner på egen mark.
- Tilläggsuppdrag 2022:31 – Kommunstyrelsen och byggnadsnämnden ska öppna upp fler områden för byggnation av bostäder.

1.4 Genomförande

Den grundläggande granskningen har genomförts av de förtroendevalda revisorerna tillsammans med sakkunnigt stöd från KPMG. Granskningen har genomförts genom dialogmöten, bedömning av styr- och uppföljande dokument samt protokollsgranskning.

Dokumentstudier

För att få en helhetsbild av styrelsens/nämndens arbete, kompletteras dialogen med insamling, genomgång och analys av relevanta styr- och uppföljningsdokument (budget, reglemente, verksamhetsplan, verksamhetsuppföljning per T1, T2 och årsbokslut, riskanalys, internkontrollplan etc.).

Dialogmöten

Revisorerna har genomfört dialogmöten med styrelse och nämnders presidier under våren 2023. Dialogmöten har genomförts med hela styrelsen och nämnder under höst/vinter 2023. Frågeställningarna vid dialogerna med presidierna utgår från de områden som identifierats i revisorernas risk- och väsentlighetsanalys. Vid dialog med hela nämnden utgår frågeställningarna i huvudsak från de svar som styrelsen/nämnden lämnat avseende dess verksamhetsstyrning, se nedan.

Skriftliga frågor

Då tillämpning av kommunens riktlinjer för aktiverande styrning tillämpas fullt ut från år 2023 har en utökning avseende styrelse och nämnders verksamhetsstyrning genomförts, med utgångspunkt i fastställda riktlinjer. För att få en fördjupad kunskap kring styrelse och nämnders verksamhetsstyrning har skriftliga frågor skickats ut under hösten, där styrelse och nämnder inkommit med skriftliga svar och underlag som verifierar de svar som lämnas. Svaren avsågs ligga till grund för de dialoger som genomfördes med styrelse och nämnder under hösten 2023.

Protokollsgranskning

De förtroendevalda revisorerna följer styrelse och nämnder löpande, utifrån sina bevakningsansvar för nämnder, genom bland annat protokollsgranskning. Bevakningen rapporteras löpande på revisorernas sammanträden.

Protokollsgranskningen syftar bland annat till att revisorerna ska få en god uppfattning om vad som tas upp och beslutas i styrelse och nämnder, dess följsamhet till mål och uppdrag samt att notera viktiga iakttagelser utifrån såväl genomförd riskanalys som hur nämnden agerar vid eventuella avvikelser eller i övrigt utför sin styrning, uppföljning och kontroll.

De förtroendevalda revisorernas iakttagelser och bedömningar som görs utifrån protokollsgranskningen dokumenteras i avsnitt 2.4.

Analys, bedömning och rapportering

När verksamhetsåret är slut har resultatet sammanställts och en sammanfattande analys och bedömning gjorts. Detta sammanställs i en rapport per nämnd, efter att respektive styrelse/nämnd behandlat sina årsbokslut/verksamhetsuppföljningar för 2023. Detta för att säkerställa att granskningen omfattar hela granskningsåret.

2. Resultat av granskningen

2.1 Styrning och uppföljning av verksamhet

Nedan redogörs för iakttagelser och bedömningar avseende nämndens verksamhetsstyrning och uppföljning under 2023.

Kontrollpunkt	Iakttagelse	Kommentar/hänvisning till protokoll
Beslutat om verksamhetsplan där det framgår hur nämnden planerar att verkställa: <ul style="list-style-type: none">- Grunduppdrag- Inriktningsmål- Ev. tilläggsuppdrag	✓	Verksamhetsplan antogs 2022-11-16 § 328. Av verksamhetsplanen framgår nämndens grunduppdrag och hur det planeras att genomföras. Därtill framgår även hur uppföljning ska ske. Uppföljning uppges bland annat ske av nyckeltal/indikatorer. För de nyckeltal där nämnden bedömer att det finns behov av en förändring/förflyttning i en viss riktning sätts målvärden. Likaså framgår nämndens inriktningsmål samt de tilläggsuppdrag som är riktade till nämnden.
Följt upp verksamhet och måluppfyllelse i tertialrapporter	✓	I samband med T1 sker återrapportering i form av förenklad ekonomi- och personalrapport. Nämnden behandlade detta vid sitt sammanträde i maj (2022-05-24 § 122), där förenklad ekonomi- och personalrapport godkändes. Nämnden följer i samband med delårsrapporten för T2 upp verksamhetsplan och tilläggsuppdrag (2023-09-20 § 213).
Följt upp verksamhet och måluppfyllelse i en årsrapport	✓	Nämnden beslutade 2024-02-21 (§ 32) att godkänna årsrapport för perioden januari-december 2023. Av årsrapporten framgår uppföljning av grunduppdrag och tilläggsuppdrag. Av nämndens uppföljning av verksamhetsplan framgår att ett flertal av indikatorerna/nyckeltalen saknar mätvärden. Detta förklaras av att främst av att statistik inte inkommit för perioden vid tiden för nämndens beslut om årsrapport, att vissa mätningar inte påbörjats ännu etc.
Uppnår: <ul style="list-style-type: none">- Grunduppdrag- Inriktningsmål- Ev. tilläggsuppdrag	—	Av årsrapporten framgår att nämndens grunduppdrag bedöms vara i viss grad uppfyllt. Skälen till bedömningen anges vara nämndens ekonomiska årsbokslut och planeringstakten för detaljplaner.

		De tre tilläggsuppdragen bedöms vara delvis genomförda.
Bedömning av grunduppdrag, inriktningsmål och ev. tilläggsuppdrag kan styrkas med relevanta underlag	✓	Nämnden har i sin verksamhetsplan angett hur grunduppdraget följs upp, vilket sker genom tertialrapporter, årsrapport och intern kontroll. I verksamhetsplanen anges att uppföljning bland annat ska ske av nyckeltal/indikatorer. Av verksamhetsuppföljningen till nämnden framgår mätvärden för merparten av fastställda nyckeltal, som ligger till grund för bedömningen.
Vidtagit åtgärder vid indikationer på avvikelse från grunduppdrag, inriktningsmål och ev. tilläggsuppdrag	✓	Inga väsentliga avvikelser har rapporterats

✓ = ingen eller oväsentlig avvikelse, — = viss avvikelse, ✗ = väsentlig avvikelse, ET = Ej tillämplig

2.1.1 Övriga iakttagelser

Vi noterar att det saknas mätvärden för ett flertal av de indikatorer som nämnden beslutat om för uppföljning av grunduppdraget i områdena: kund, ekonomi, personal och verksamhet. Detta förklaras främst av att statistik inte inkommit vid tiden för nämndens beslut om årsrapport, att vissa mätningar inte påbörjats ännu etc. För merparten av indikatorerna presenteras dock mätvärden för 2023.

De inriktningsmål som är destinerade till nämnden följs i viss mån upp av nämnden. Formell uppföljning sker, i enlighet med styrmodellen, av respektive programstyrgrupp och återrapporteras till kommunstyrelsen.

2.1.2 Bedömning

Vi bedömer att nämnden i allt väsentligt har säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med det grunduppdrag och mål som fullmäktige fastställt.

2.2 Styrning och uppföljning av ekonomi

Nedan redogörs för iakttagelser och bedömningar avseende nämndens ekonomistyrning och uppföljning under 2023.

Kontrollpunkt	Iakttagelse	Kommentar/hänvisning till protokoll
Upprättat en budget för innevarande år inom tilldelad ram	✓	Budget för 2023 beslutades 2022-11-16 § 328.

Följt upp ekonomin i tertialrapporter	✓	<p>Förenklad ekonomisk rapport, T1 godkändes 2023-05-24 § 122. Resultatet för perioden jan-april uppgick till – 5,1 mkr. Prognostiserat underskott – 5,0 mkr, på helår. Orsak till budgetavvikelsen avser minskat antal inkomna bygglovsärenden.</p> <p>Verksamhetsrapport T2 godkändes av nämnden 2023-09-20 § 213. Resultatet för perioden jan-aug uppgick till – 12,9 mkr. Prognostiserat underskott – 16,0 mkr, på helår. Orsak till budgetavvikelsen avser minskat antal inkomna bygglovsärenden</p>
Följt upp ekonomin i en årsrapport	✓	Nämnden godkände årsrapport (T3) på sitt sammanträde 2024-02-21 (§ 32).
Når måluppfyllelse avseende ekonomi (inkl. budget)	✗	<p>Nämnden redovisar ett negativt resultat om -16,2 mkr för helåret.</p> <p>Detta förklaras främst av lågkonjunkturen, som inneburit att förvaltningen fått 35 % lägre inkomna ärenden jämfört med 2022. Detta innebär att avgiftsintäkterna minskar kraftigt. Detta balanseras dock upp något genom lägre kostnader, som förklaras av restriktivitet att tillsätta vakanser med anledning av verksamhetens läge.</p>
Vidtagit åtgärder vid indikationer på bristande måluppfyllelse avseende ekonomi	✓	Handlingsplan för budget i balans antogs 2023-05-24 § 123 med planerade åtgärder.

✓ = ingen eller oväsentlig avvikelse, — = viss avvikelse, ✗ = väsentlig avvikelse, ET = Ej tillämplig

2.2.1 Övriga iakttagelser

Vi konstaterar att nämnden redovisar ett negativt resultat för helåret. Nämndens uppdrag är konjunkturberoende och verksamheterna är således sårbara för minskade avgiftsintäkter vid försämrat konjunkturläge. En handlingsplan för budget i balans har antagits av nämnden i maj 2023.

2.2.2 Bedömning

Vi bedömer att nämnden i allt väsentligt har säkerställt att den får tillräcklig uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat. Åtgärder i form av handlingsplan för ekonomi i balans har vidtagits.

2.3 Intern kontroll

Nedan redogörs för iakttagelser och bedömningar avseende nämndens internkontrollunder 2023.

Kontrollpunkt	Iakttagelse	Kommentar/hänvisning till protokoll
Beslutat om internkontrollplan	✓	Risikanalys och internkontrollplan 2022-11-16 § 329.
Värderat identifierade risker	✓	Internkontrollplanen innehåller en risikanalys (riskinventering, riskvärdering och åtgärder).
Internkontrollplanen tydliggör - vilka risker som ska kontrolleras - kontrollmetod - vem som är ansvarig för kontroll - när i tid kontroll sker	✓	Internkontrollplanen anger kontrollområde, identifierad risk, vilken/vilka åtgärder som ska vidtas, vem som ansvarar för respektive åtgärd samt när återrapportering ska ske.
Följt upp internkontrollplanen	✓	Uppföljning av internkontrollplanen har skett i samband med verksamhetsuppföljningarna vid T1 och T2 och vid i samband med årsbokslut. Av uppföljningen framgår vilka åtgärder som genomförts.
Vidtagit åtgärder vid identifierade brister	✓	I uppföljningen anges att arbete med samtliga åtgärder sker enligt plan.

✓ = ingen eller oväsentlig avvikelse, — = viss avvikelse, ✗ = väsentlig avvikelse, ET = Ej tillämplig

2.3.1 Övriga iakttagelser

De risker i internkontrollplanen som har högst riskvärde (12–16) är:

- Undermåligt stöd i befintliga ärendehanteringssystem som innebär risk att medarbetare lägger tid på onödig administration/kompletteringar av handlingar
- Risk att kommundemensamma mobilitetslösningar inte tillgodoser nämndens behov (t.ex. bilpool och korttidshyra)

2.3.2 Bedömning

Vi bedömer att nämnden i allt väsentligt har säkerställt en struktur för att arbetet med intern kontroll bedrivs på ett systematiskt sätt.

2.4 Beslutsunderlag och protokoll

Nedan redogörs för de förtroendevalda revisorernas iakttagelser och bedömningar avseende nämndens beslutsunderlag och protokoll under 2023.

Kontrollpunkt	Iakttagelse	Kommentar/hänvisning till protokoll
Nämndens beslutsunderlag och protokoll är tydliga	✓	Samtliga protokoll för byggnadsnämnden inklusive eventuella beslutsunderlag har översiktligt kontrollerats och bedöms vara tydliga.

✓ = ingen eller oväsentlig avvikelse, — = viss avvikelse, ✗ = väsentlig avvikelse, ET = Ej tillämplig

2.4.1 Övriga iakttagelser

2.4.2 Bedömning

Vi bedömer att protokoll och beslutsunderlag är tydliga.

3. Sammanfattade bedömning

I vår översiktliga granskning av byggnadsnämnden har vi inte hittat några väsentliga avvikelser. Vi bedömer därför att nämnden i allt väsentligt har säkerställt en tillräcklig styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi. Vidare bedömer vi att nämnden har säkerställt en tillräcklig intern kontroll.

Vi grundar vår bedömning på följande:

Revisionsfråga	Bedömning	Motivering
Har nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag?	Ja	Nämnden har arbetat utifrån reglementet och antagit en verksamhetsplan som tydliggör hur de ska arbeta utifrån grunduppdraget. Inriktningsmål som är destinerade till nämnden i viss mån upp av nämnden i samband med tertialrapporter. Uppföljning sker dock i huvudsak, i enlighet med kommunens styrmodell, av respektive programstyrgrupp och återrapporteras till kommunstyrelsen.
Har nämnden säkerställt att den får tillräcklig uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat?	Ja	Nämnden har fastställt en budget för verksamhetsåret. Nämnden har erhållit tertialvis uppföljning av ekonomin. Nämnden redovisar ett underskott, men vi noterar att åtgärder har vidtagits i form av handlingsplan för ekonomi i balans.
Har nämnden en struktur för arbetet med sin interna kontroll som gör att det finns förutsättningar att bedriva den på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt?	Ja	Nämnden har beslutat om internkontroll, där riskanalysen framgår. Internkontrollplanen följs upp tertialvis och nämnden gör en samlad bedömning av sin interna styrning och kontroll. Av uppföljningen framgår de åtgärder som är vidtagna.
Är nämndens beslutsunderlag och protokoll tydliga och ändamålsenliga?	Ja	Vi bedömer att protokoll och beslutsunderlag är tydliga.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi byggnadsnämnden att:

- Säkerställa att den får del av den programuppföljning som återrapporteras till kommunstyrelsen (för de inriktningsmål som är destinerade till nämnden).