



Granskning av miljö-och byggnämndens styrning och uppföljning

Granskningsrapport

Burlövs kommun

KPMG AB

2018-10-08



Burlövs kommun

Granskning av miljö- och byggnämndens styrning och uppföljning
KPMG AB
2018-10-08

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfrågor	2
2.2	Avgränsning	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	4
2.5	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Mål och styrning	5
3.2	Organisation och ansvar	8
3.3	Centrala rutiner och processer	10
3.4	Kundservice och bemötande	11
3.5	Uppföljning och återrapportering	12
3.6	Slutsats och rekommendationer	13

1 Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Burlövs kommun genomfört en granskning av miljö- och byggnämndens styrning och uppföljning.

Vår sammanfattande bedömning är att nämnden bör utveckla och stärka sin styrning och uppföljning av verksamheten. Nämnden bör se över sin målstyrning så att valda indikatorer, styrtalet och aktiviteter är relevanta och styrande för verksamheten samt att de utgör en tydlig och relevant grund för uppföljning och bedömning av måluppfyllelse. Processerna för utarbetandet av behovsutredning och tillsynsplaner är centrala i detta avseende. Därtill finns ett behov av att utveckla den ekonomiska styrningen.

Beträffande service, kundbemötande och tillgänglighet ser vi ett värde av att nämnden utifrån antagna målformuleringar inom området utvecklar dessa delar, bland annat genom systematiska kontroller av kundnöjdheten och en översyn av vilken tillgänglighet och service nämnden anser vara rimlig/tillräcklig.

Det föreligger ett behov av att i större utsträckning utarbeta och dokumentera enhetliga arbetsrutiner och riktlinjer för handläggning och andra centrala processer inom avdelningen. Avsaknaden av sådan formalisering innebär risker avseende rättssäkerheten, särskilt med tanke på den höga personalomsättning som funnits inom miljö- och byggavdelningen. Avslutningsvis kan vi konstatera att samtliga stödprocesser och interna kontrollsystem inte är anpassade på ett sätt som upprätthåller miljö- och byggavdelningens oberoende gentemot den förvaltning som avdelningen tillhör.

Mot bakgrund av vår granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Miljö- och byggnämnden bör se över sin målstyrning samt tydliggöra och formalisera sin ekonomiska styrning på ett sätt där livsmedel särskiljs från miljö- och hälsa vad gäller självfinansieringsgraden.
- Miljö- och byggnämnden bör se över sin delegationsordning i syfte att tydliggöra vem som har beslutanderätt i olika ärenden.
- Miljö- och byggnämnden bör tillse att initierat arbete med att uppdatera och utarbeta dokumenterade rutiner och riktlinjer för centrala processer fortlöper och implementeras i verksamheten.
- Miljö- och byggnämnden bör tillse att tillsynsverksamhetens oberoende säkerställs inom samtliga administrativa och ekonomiska processer inom miljö- och byggavdelningen och den förvaltning avdelningen tillhör. Nämnden bör även vara särskilt uppmärksam på de jävsförhållanden som kan föreligga på politisk nivå.
- Miljö- och byggnämnden bör verka för fortsatt utveckling, utvärdering och uppföljning av kundnöjdhet och bemötande samt säkerställande av att arbetet med att skapa samsyn och tydlighet mellan miljö- och byggavdelningen och aktuella stödfunktioner fortlöper och sker i enlighet med antagna mål på området.

- Miljö- och byggnämnden bör tillse att en tydlig strategi för den framtida kompetensförsörjningen inom avdelningen formaliseras och införlivas i verksamheten.

2 Inledning/bakgrund

Miljö- och byggnämnden ska fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet (med undantag för miljöstrategiska frågor), byggområdet och närliggande områden samt de uppgifter som kommunfullmäktige ålagt nämnden. Nämnden skall med uppmärksamhet följa utvecklingen inom sina verksamhetsområden samt göra de framställningar och vidta de åtgärder, som av omständigheterna påkallas. Nämnden har därtill arbetsmiljöansvaret.

Av årsredovisningen 2017 framgår att verksamheten, likt 2016, inte har kunnat genomföra tillsyn enligt beslutad tillsynsplan för miljö- och livsmedel. För 2017 redovisade nämnden en mycket låg måluppfyllelse, vilket förklaras av att genomförandet av tillsynsplanen utgör indikator för bedömning av måluppfyllelse för majoriteten av nämndens mål. Vidare uppges att personalomsättningen inom verksamheten påverkat nämndens förutsättningar att nå sina mål.

Revisorerna har under 2017 och 2018 haft en dialog med nämnden med anledning av ovanstående. Revisorerna har i samtalen informerats om att verksamhetens taxor måste ses över, att nämndens mål- och resultatstyrning ska diskuteras och ses över, att åtgärder kopplat till arbetsmiljösituationen behövs samt att kompetensförsörjningen fortsätter att vara ett centralt riskområde för verksamheten. Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det finns en risk att miljö- och byggnämnden inte i tillräcklig utsträckning vidtar åtgärder i syfte att säkerställa en ändamålsenlig styrning och uppföljning av verksamheten. Revisionen har inom ramen för sin revisionsplan 2018 därmed beslutat om att genomföra en granskning av miljö- och byggnämndens styrning och uppföljning.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om miljö- och byggnämnden utövar en ändamålsenlig styrning och uppföljning av verksamheten.

- Har nämnden tolkat mål och uppdrag från fullmäktige och brutit ned dessa så att de fungerar som styrsignaler till verksamheten?
- Har nämnden utvecklat relevanta indikatorer, styrtal och aktiviteter?
- Har nämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att nå nämndens mål?
- Har nämnden vidtagit erforderliga åtgärder för att säkerställa kompetensförsörjningen?
- Har nämnden en tydlig strategi för att säkerställa en ändamålsenlig kundservice och bemötande?
- Följer nämnden upp sin verksamhet genom brukar- och kundenkäter och säkerställer nämnden att eventuella åtgärder vidtas?

- Finns dokumenterade rutiner som säkerställer en ändamålsenlig hantering och kommunikering av sanktionsavgifter och viten?

2.2 Avgränsning

Granskningen avgränsas till miljö- och byggnämndens målstyrning, kompetensförsörjning, kundnöjdhet, service och bemötande.

2.3 Revisionskriterier

Revisionskriterierna som ligger till grund för denna granskning presenteras i stycket nedan.

2.3.1 Lagstiftning

2.3.1.1 *Kommunallagen (2017:275) – Nämndens ansvar och jävsregler*

Nämndens ansvar för verksamheten regleras i kommunallagens (KL) 6 kap 2 – 7 §. Där fastslås att nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. I 6 kap 28 – 32 § finns gällande jävsregler.

2.3.1.2 *Plan- och bygglagen (2010:900)*

Plan- och bygglagen (PBL) innehåller föreskrifter om nämndens verksamhet i helhet. Lagstiftningen reglerar hur handlägningsprocessen ska gå till samt hur lång tid den får ta. Miljö- och byggnämnden prövar ärenden enligt PBL och utövar tillsyn. Nämnden ska verka för att lagar och regler inom plan- och bygglagens område efterlevs. Nämndens tillsyn ska omfatta att byggherren fullgör sina skyldigheter enligt plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen och föreskrifter i anslutning till lagen.

2.3.1.3 *Miljötillsynsförordningen*

Enligt Miljötillsynsförordningen (2011:13) ska det hos en operativ tillsynsmyndighet finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år och den ska ses över vid behov eller minst en gång varje år. Vidare ska en operativ tillsynsmyndighet föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Miljötillsynsförordningen reglerar även utformning och innehåll av tillsynsplan och resursanvändning. Planen ska grundas på en behovsutredning. Vidare ska nämnden besluta om utredningen och planen samt årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet. En operativ tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt samt tillse en kompetensutveckling hos personalen beträffande tillsynsfrågor.



Burlövs kommun

Granskning av miljö- och byggnämndens styrning och uppföljning

KPMG AB

2018-10-08

2.3.2 Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer

2.3.2.1 Budget 2018 och kommunens styrmodell

Burlövs kommun har i sin budget 2018 och flerårsplan 2019-2020 tagit fram fem övergripande mål för verksamheten. Målområdena är *trygghet, medborgarinflytande, boende och miljö, arbete och näringsliv* samt *service och kvalité*. Målområdena utgår från Vision 2030 och målstyrningsmodellen har vid ett antal tillfällen reviderats genom att mätbara indikatorer och målvärden lagts till samt att nämndernas uppdrag i förhållande till målområdena har lyfts fram. Enligt styrmodellen ska nämnderna konkretisera de övergripande målen och verksamheten ska sedan utarbeta verksamhetsplaner.

2.3.2.2 Miljö- och byggnämndens reglemente

Miljö- och byggnämnden är den nämnd som enligt 26 kap 3 § miljöbalken fullgör kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet och närliggande frågor. Miljö- och byggnämnden ska i övrigt fullgöra de uppgifter som fullmäktige ålägger nämnden. Enligt reglementet omfattar nämndens övriga uppgifter bl.a. regelformning och förenkling av verksamhetsområdet och spridning av information samt ansvar för en regelmässig uppföljning och utvärdering inom ansvarsområdet.

2.4 Ansvarig nämnd

Miljö- och byggnämnden.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier samt intervjuer. Intervjuer har genomförts med samhällsbyggnadschef, miljö- och byggchef samt två handläggare inom miljö- och byggavdelningen.

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

3 Resultat av granskningen

3.1 Mål och styrning

3.1.1 Budget och verksamhetsplan 2018

I tabell 1 nedan framgår miljö- och byggnämndens specifika nämndsmål utifrån fullmäktiges målområden.

Tabell 1

Målområde	Övergripande mål	Nämndsmål	Indikator	Målvärde 2018
Trygghet	Andelen Burlövsbor som upplever en hög grad av trygghet ska öka och senast 2018 ska upplevelsen av trygghet vara högre än genom-snittet för Skåne	Genomföra beslutad tillsynsplan avseende miljöbalken och livsmedelslagen.	Tillsynsplanens genomförandegrad %	100 %
		Genomföra beslutad tillsynsplan avseende plan- och bygglagen.	Tillsynsplanens genomförandegrad %	100 %
Medborgarinflytande	Burlövsborna ska uppleva att de har möjlighet att påverka kommunens verksamhet och utveckling.	Synpunkter och klagomål via "Tyck om Burlöv" ska hanteras inom 10 arbetsdagar.	Svar inom 10 arbetsdagar %	100 %
Boende och miljö	År 2018 ska Burlöv vara en av de mest attraktiva boendekommunerna i Skåne	Genomföra beslutad tillsynsplan avseende miljöbalken och livsmedelslagen.	Tillsynsplanens genomförandegrad %	100 %
		Genomföra beslutad tillsynsplan avseende plan- och bygglagen.	Tillsynsplanens genomförandegrad %	100 %
Arbete och Näringsliv	År 2018 ska andelen sysselsatta vara i nivå med genom-snittet för Skåne eller högre	Företagsklimat Insikt, område miljö.	Index	70
		Företagsklimat Insikt, område bygg.	Index	70
Service och kvalitet	År 2018 ska Burlövsbor vara bland de mest nöjda i Skåne med kommunens verksamhet och service	Handläggningstid bygglov.	Antal ärenden som handläggs inom 8 veckor efter att kompletta handlingar inkommit %	75 %
		Handläggningstid bygglov.	Informationsindex Bygg resp. Tillstånd, tillsyn m.m. (Skåneindex)	84
			Informationsindex Bygg resp. Tillstånd, tillsyn m.m. (Skåneindex)	86

I nämndens internbudget 2018 samt i verksamhetsplanen för miljö- och byggavdelningen¹ och i av nämnden beslutade kontroll- och tillsynsplaner² konkretiseras de övergripande målen som beslutats av kommunfullmäktige. De

¹ Daterad 2017-09-28

² Beslutade 2017-12-15

indikatorer som valts som kriterier för bedömning av måluppfyllelse utgörs dels av genomförandegraden avseende upprättade kontroll- och tillsynsplaner, dels av kommunens ranking och index på undersökningar från SKL. För de övergripande målområdena "boende och miljö" samt "trygghet" har miljö- och byggnämnden samma specifika nämndsmål.

I målstyrningen, i verksamhetsplanen och i tillsynsplanerna saknas information och nyckeltal avseende självfinansieringsgrad.

Två av de nämndspecifika målen för miljö- och byggnämnden har följande mätindikatorer med koppling till kundservice och bemötande:

- *Synpunkter och klagomål via "Tyck om Burlöv" skall hanteras inom 10 arbetsdagar.*
- *Företagsklimat Insikt, område bygg. Index Mål 70.*
- *Handläggningstid bygglov - Målsättning att bygglov ska handläggas inom åtta veckor. (lagkravet är inom 10 veckor).*
- *Informationsindex bygg resp. Tillstånd, tillsyn m.m. (Skåneindex). Mål 84 resp 86.*

I verksamhetsplanen framgår även den värdegrund som verksamheten ska verka utifrån. Värdegrunden presenteras utifrån ett antal värdeord så som bemötande, förtroende, delaktighet, tillgänglighet och likabehandling. För varje värdeord finns konkretiserat vad värdeorden står för samt vad verksamheten behöver göra för att leva upp till dessa. Kundservice, bemötande och tillgänglighet utgör centrala delar av konkretiseringen i verksamhetsplanen.

Nämndens mål, indikatorer och mätvärden har i stort inte förändrats mellan 2017 och 2018.

3.1.2 Behovsutredning och tillsynsplaner

3.1.2.1 Miljö, hälsa och livsmedel

Kontroll- och tillsynsplan 2018 med tillhörande behovsutredning för miljötillsynen och livsmedelskontrollen är beslutad av nämnden³.

Kontroll- och tillsynsplanen beskriver den verksamhet som miljö- och byggavdelningen planerar att bedriva under året inom de i miljöbalken angivna ansvarsområdena samt livsmedelslagen, strålskyddslagen, tobakslagen och lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. I tillsynsplanen konstateras att det finns ett underskott på 0.13 tjänster i förhållande till resursbehovet som identifieras i behovsutredningen. Detta är dock baserat på en beräkning där samtliga tjänster är tillsatta, något som inte varit fallet inom miljö- och byggavdelningen under de senaste åren.

I tillsynsplanen finns en koppling till nämndens målsättningar.

Av intervjuerna framgår att processen för att ta fram behovsutredning och tillsynsplan är ett centralt utvecklingsområde. Utvecklingsbehovet består framförallt i att i större

³ Miljö- och byggnämndens protokoll 2017-12-15

grad involvera samtliga medarbetare i detta arbete och på så sätt skapa en mer heltäckande och aktuell behovsutredning som samtliga i organisationen känner delaktighet kring.

3.1.2.2 Bygglov

Plan för miljö- och byggnämndens tillsyn enligt plan- och bygglagen 2018 finns beslutad av nämnden.⁴

I tillsynsplanen bedöms resursbehovet överstiga tillgängliga personalresurser med ca 1135 timmar för 2018, vilket motsvarar 0,7 tjänst. Det framhålls även att resursbehovet kan påverkas över tiden eftersom verksamheten är starkt konjunkturberoende. Som en följd av resursbristen så har nämnden beslutat att tillsynen ska begränsas till inkomna klagomål och när nämnden på annat sätt uppmärksammar problem. I tillsynsplanen uppges det även finnas en begränsad möjlighet att ta in tillfällig förstärkning i form av personal, detta eftersom *"bristen på kontorsutrymme innebär att det kan bli svårt att ta in tillfällig förstärkning även om det skulle finnas ekonomiskt utrymme."*

3.1.3 Delegationsordning

I delegationsordningen⁵ har flera beslut delegerats till både miljö- och byggchef samt ett antal andra befattningar så som miljöinspektör, byggnadsinspektör och nämndsekreterare. Vi ser även att det i något fall finns en blandad delegering⁶ i beslut rörande kurser och konferenser samt uppvaktning.

Enligt delegationsordningen är beslut om vitesföreläggande i tillsynsärenden inom miljöbalkens område samt sanktionsavgifter, till ett maximalt belopp på 25 000 kronor, delegerat till miljöinspektör. För högre belopp mellan 25 000 kr och 50 000 kr är det miljö- och byggchef som får ta beslut. Beträffande vitesföreläggande i tillsynsärenden inom livsmedelslagen (2006:804) och strålskyddslagen (2018:396) innehar miljö- och byggchefen beslutanderätten. Beslut om förbud mot fortsatt arbete eller åtgärd samt förbud mot användning av byggnadsverk som förenas med vite har delegerats till byggnadsinspektör och bygglovsarkitekt. I detta avseende saknas beloppsgränser. Även ansökan om utdömmande av vite har tydliggjorts i delegationsordningen.

Vi noterar att beslut om igångsättningstillstånd för investeringar är delegerat till kommunstyrelsens ordförande.

Enligt delegationsordningen är det miljö- och byggchefen som har budgetansvar för miljö- och byggavdelningen. Följande punkter har delegerats till miljö- och byggchefen enligt delegationsordningen:

- *Upphandling och fattande av tilldelningsbeslut enligt LOU samt antagande av anbud med konsulter, leverantörer och entreprenörer med iakttagande av gällande inköps- och upphandlingsregler inom ramen för respektive budgetansvar*

⁴ Miljö- och byggnämndens protokoll 2017-12-15

⁵ Beslutad av miljö- och byggnämnden 2018-02-27 och senast reviderad 2018-06-12

⁶ Blandad delegering innebär att beslutanderätten är för ett och samma ärende är delegerat dels till politiker och dels till tjänsteman. Detta är enligt kommunallagen inte tillåtet.

- *Omdisponering av anslag inom verksamhet där beslutsattest/budgetansvar finns (utöver löpande förvaltning)*

3.2 Organisation och ansvar

Miljö- och byggavdelningen är en av fyra avdelningar inom samhällsbyggnadsförvaltningen, det är dock endast miljö- och byggavdelningen som rapporterar till miljö- och byggnadsnämnden.

Avdelningschefen för miljö- och byggavdelningen innehar verksamhetsansvar, budgetansvar och personalansvar och ingår i samhällsbyggnadsförvaltningens ledningsgrupp. I syfte att skapa en oberoende ställning för myndighetsutövningen inom miljö- och byggavdelningen är samhällsbyggnadschefen inte formellt sett chef för miljö- och byggchefen och personalen inom dennes avdelning. Miljö- och byggchefen rapporterar istället direkt till miljö- och byggnadsnämndens ordförande. Avseende budgetberedningen så sköter miljö- och byggchefen denna process utan formell hantering av samhällsbyggnadschefen.

Ovanstående upplägg är motiverat utifrån den jävsproblematik som uppstår när tillsynsverksamheten tillhör en förvaltning där verksamhet med tillsynskrav bedrivs. Av intervjuerna framgår att samtliga stödprocesser och interna kontrollsystem inte alltid är anpassade utifrån denna organisation. Exempelvis får samhällsbyggnadschefen miljö- och byggchefens kostnader för attest. Organisationen förefaller också innebära utmaningar för den interna kommunikationen. Miljö- och byggchefen, med sin särställning, får inte alltid få sådan intern information som vederbörande behöver. Detta eftersom den endast skickas till förvaltningscheferna i kommunen.

Vi noterar att vissa ledamöter i miljö- och byggnämnden även innehar platser i kommunstyrelse och planutskott. Detta föranleder en situation där beställning och myndighetsutövning bli föremål för hantering och beslut av samma individer.

Kommunstyrelsen är anställningsmyndighet för samtlig personal på samhällsbyggnadsförvaltningen, inklusive miljö- och byggavdelningen. Det är miljö- och byggchefen som skriver på anställningsavtalen för personal inom miljö- och byggavdelningen och på anställningsavtalen framgår det att personal är anställd inom samhällsbyggnadsförvaltningen.

Ansvar för arbetsmiljöuppgifter ska enligt uppgift fördelas från kommunchef till respektive förvaltningschef, som i sin tur ska fördela vidare till respektive avdelningschef. Av granskningen framgår att ansvaret för arbetsmiljöuppgifter inom miljö- och byggavdelningen fortfarande innehas av samhällsbyggnadschefen. Detta eftersom miljö- och byggchefen vid granskningstillfället ännu inte mottagit den skriftliga fördelningen av arbetsmiljöuppgifter. Vi noterar dock samtidigt att det i miljö- och byggnämndens delegationsordning framgår att arbetsmiljöuppgifter är delegerat till miljö- och byggchef.

I budgetberedningen 2018 äskade miljö- och byggnämnden om resurser för handläggning av enklare slag inom tillsynsarbetet samt administration i form av två heltidstjänster. Utfallet blev att nämnden tilldelades resurser i form av en heltidstjänst där 50 % ska finansieras av taxor.

3.2.1 Stödfunktioner

Kansliet och Medborgarservice utgör två centrala stödfunktioner till miljö- och byggavdelningens verksamhet men tillhör organisatoriskt kommunstyrelsens ansvarsområde. Av granskningen framgår att arbete bedrivits för att tydliggöra hur samarbetet mellan miljö- och byggavdelningen och dessa två funktioner ska gå till. Vilka processer som är centrala att arbeta med, vilka frågor som respektive verksamhet ska hantera, vilka resurser som finns att tillgå och på vilket sätt kommunikationen mellan dessa två verksamheter ska skötas. Enligt uppgift finns en dokumentation kring detta utarbetad mellan miljö- och byggavdelningen och Kansliet. Dokumentet ska enligt uppgift formaliseras genom beslut i ledningsgruppen. Någon liknande formalisering mellan miljö- och byggavdelningen och Medborgarservice finns vid granskningstillfället inte utarbetad. Intervjuade upplever att det vid granskningstillfället finns en otydlighet kring processer, rutiner och ansvarsområden som hanteras av dessa tre verksamheter men framför att arbete med att tydliggöra detta pågår.

3.2.2 Kompetensförsörjning

Revisionen genomförde under 2017 en granskning av kommunens arbete med kompetensförsörjning och chefstillsättning. I granskningen framgick att kommunfullmäktiges personalpolitiska program utgjorde den övergripande viljeriktningen för kommunens personal- och kompetensförsörjning men att det saknades *"konkretiserade mål och aktiviteter"* för hur målsättningarna skulle uppnås.⁷ Vidare konstaterades i rapporten att kommunstyrelsen och granskade nämnder, däribland miljö- och byggnämnden, arbetade för att stärka personal- och kompetensförsörjningen men att det på både kommunövergripande nivå och nämnds-nivå saknades *"en strategi och dokumenterad behovsanalys samt handlingsplan för kommunens långsiktiga kompetensförsörjning."*

Som svar på revisionens granskning av lämnade miljö- och byggnämnden följande yttrande⁸:

"Miljö- och byggnämnden har granskat sitt kompetensbehov. I revisionsrapporten pekas särskilt bygglovshandläggare ut. Miljö- och byggnämnden har haft tre heltidstjänster och har från årsskiftet 2017/2018 fått ytterligare en tjänst. Alla 4 tjänsterna har tillsatts under 2017. På miljösidan pågår rekrytering av två tjänster efter miljöinspektörer som slutar/slutat. När detta är klart så kommer endast 4 av avdelningens 11 anställda att ha anställts före 2017. Bland dessa 4 är en miljöinspektör som är 65+ och som kommer att gå i pension inom mindre än 1,5 år. I behovsutredningen för 2018 så finns behov av ca 0,7 tjänster på bygglovssidan och ca 0,13 tjänster på miljösidan utöver de tjänster som finns idag".

Intervjuade bekräftar det som tidigare konstaterats avseende den höga personalomsättningen. Arbetet med att rekrytera och arbeta för att minska personalomsättningen är ett kontinuerligt arbete som både samhällsbyggandschef och miljö- och byggchef bedömer som ett prioriterat område. Att profilera sig som en attraktiv arbetsgivare utgör enligt intervjuade chefer en central del i detta arbete. Efter

⁷ Granskning av kompetensförsörjning och chefstillsättning

⁸ Miljö- och byggnämndens protokoll 2017-12-15

genomgång av miljö- och byggnämndens beslutsprotokoll för 2017 och 2018 kan vi emellertid konstatera att det saknas beslut på nämnds nivå som visar på en uttalad strategi för hur detta arbete ska inriktas och följas upp. I nämndens målstyrning eller verksamhetsplan omnämns inte kompetensförsörjning/kompetensutveckling eller arbetet med att vara en attraktiv arbetsgivare.

Intervjuade personer upplever att tillgången till kompetensutveckling inom sitt område är god och att det i organisationen uppmuntras att delta vid olika kompetensutvecklande seminarium, nätverk osv.

Samverkan med andra kommuner är också en faktor att ta i beaktning när det gäller kompetensförsörjningen. Inom miljötillsynen och livsmedelstillsynen finns det en god samverkan med andra kommuner enligt intervjuade tjänstemän. Tjänstemännen har även gjort tillsyn i andra kommuner för att utbyta erfarenheter. På byggsidan uppges det inte ha skett lika mycket samverkan med andra kommuner.

3.3 Centrala rutiner och processer

3.3.1 Handläggning

Av intervjuerna framgår att det i stor utsträckning saknas uppdaterade och dokumenterade rutiner för de olika handläggningsprocesserna som hanteras inom miljö- och byggavdelningen. Detta har blivit påtagligt, bland annat, i samband med att många nya medarbetare börjat under de senaste åren och rutiner efterfrågas i samband med introduktionen. Det finns äldre dokumenterade rutiner men dessa behöver enligt tjänstemännen ses över för att säkerställa aktualitet. Avsaknaden av sådan formalisering blev aktuell i samband med att likvärdigheten kring bedömning av viten och sanktioner inom bygglov uppmärksammades och föranledde revidering av tidigare nämndbeslut.

Av granskningen framgår att det saknas en samlad dokumenterad handläggningsrutin avseende bygglovsprocessen. Vissa delar av processen är formaliserad i rutiner och checklistor, dock uppges att denna dokumentation inte är uppdaterad och kvalitetssäkrad. Arbetet med att se över befintlig dokumentation och skapa en heltäckande rutinbeskrivning pågår. Inom miljö, hälsa och livsmedel finns även där ett flertal dokumenterade riktlinjer och rutiner som vid granskningstillfället håller på att ses över och uppdateras. Avseende hanteringen av sanktionsavgifter och viten finns det dokumenterade rutiner för ansökan om utdömande av vite enligt miljöbalken samt rutin för miljöstraffavgifter. Båda dessa rutiner är reviderade under 2016 och bedöms av intervjuade vara aktuella. Inom bygglovssidan finns beslutsmallar för kommunikering av viten och byggsanktionsavgifter. Några dokumenterade rutiner avseende handläggningsprocessen har dock ännu inte utarbetats.

3.3.2 Genomförande av tillsynsplanerna

Genomförandet av tillsynsplanerna utgör en övervägande del av nämndens måluppfyllelse. Det påpekas av intervjuade att en 100 % genomförandegrad kopplat till antalet tillsynsinsatser innebär en utmaning vad gäller förutsättningarna att jämföra

årets resultat med föregående. Detta eftersom en insats kan variera från att vara ett utskick till att omfatta en större tillsyn med flera besök på plats och omfattande dokumentation. Då både dessa två räknas som en insats behöver genomförandegraden som indikatorer för bedömning av måluppfyllelse kompletteras med information.

Det pågår ett arbete inom avdelningen med att dels skapa en mindre sårbar struktur i hur olika kategorier av tillsynsobjekt fördelas mellan olika medarbetare samt hur genomförandegraden på ett effektivt sätt kan följas kontinuerligt under året.

Inom livsmedelstillsynen använder sig tjänstemännen av en excellfil där det tydligt framgår hur många timmar som har lagts på olika tillsynsobjekt. Vidare finns samtliga planerade tillsynstimmar inlagda samt hur många tillsynstimmar som har allokerats på respektive tillsynsobjekt inom livsmedelsområdet. Nytt för 2018 är att ovanstående följs upp inom avdelningen ca två gånger per månad. Tidrapportering tillämpas delvis men enligt intervjuade inte i sådan utsträckning att det kan användas för underlag till styrning och uppföljning. Inom miljö- och hälsa används inte heller tidrapportering i sådan utsträckning att det kan fungera som underlag för styrning och uppföljning.

När det gäller nyckeltal för att mäta måluppfyllelsen ges det uttryck under intervjuerna för att de behöver förtydligas för att på så sätt bli enklare att jämföra från ett år till ett annat.

3.4 Kundservice och bemötande

Som nämnts tidigare i rapporten utgör kundservice och bemötande en del av nämndens målstyrning och vi ser även en konkretisering av detta i nämndens verksamhetsplan.

Inom miljö- och byggavdelningen uppges att frågor kring kundservice och bemötande lyfts vid de avdelningsmöten som regelbundet genomförs. Det har dock inte riktats särskilt fokus kring hur och på vilket sätt kundservice och bemötande ska utformas på ett enhetligt sätt inom avdelningen. Det finns idag inga uttalade telefontider och intervjuade uppger att exempelvis tillgängligheten är något som varje medarbetare hanterar utifrån sin egen arbetsbelastning. Diskussioner om att införa telefontider pågår.

Därtill uppges att Medborgarservice och den administrativa avdelningen inom Kansliet spelar en stor roll i hur miljö- och byggavdelningens kundservice och bemötande uppfattas. Samarbetet mellan miljö- och byggavdelningen och Medborgarservice är enligt intervjuade pågående och under uppbyggnad. Detta utgör en central del i att skapa samsyn och tydlighet kring vilka frågor som Medborgarservice ska/kan svara på och vilka frågor som bör översändas miljö- och byggavdelningen.

Den kommunikation som inkommer via *"Tyck till om Burlöv"* utgör enligt intervjuade en utmaning eftersom den vid flera tillfällen har använts för att kommunicera kring ett aktuellt ärende istället för tillhandahållande av synpunkter eller klagomål. Frågor som inkommer till *"Tyck till Burlöv"* ska besvaras inom tio dagar, vilket inte kan betraktas som skyndsamt i de fall det avser en fråga eller komplettering i pågående ärende.

3.5 Uppföljning och återrapportering

3.5.1 Mål, ekonomi och verksamhet

Miljö- och byggnämnden följer upp mål och verksamhet inom ramen för delår- och årsboksutslut samt genom regelbundna uppföljningar av ekonomin. Varje kvartal återrapporteras en verksamhetsuppföljning. Dokumentation expedieras därefter till kommunstyrelsen för information. Eventuella avvikelser från tillsynsplanen lyfts i den årliga uppföljningsrapporten som återrapporteras till nämnden. I uppföljningsrapporten presenteras även analys av avvikelsernas orsaker tillsammans med föreslagna åtgärder för att komma till rätta med avvikelserna.

Ledamöterna i miljö- och byggnämnden deltog den 15 december 2017 i en heldags workshop om målprogramarbetet.

3.5.2 Kompetensförsörjning

Nämnden får kvartalsvis information om den aktuella personalsituationen inom miljö- och byggavdelningen. Det ska även tilläggas att nämnden utöver den kvartalsvisa informationen från förvaltningen om uppsägningar och nyanställningar även kontinuerligt har informerats om den rådande personalsituationen inom ramen för specifika frågor och andra ärenden.

3.5.3 Delegationsbeslut

Protokollgranskningen visar att det vid varje nämndssammanträde tillhandhålls en lista över samtliga delegationsbeslut som tagits sedan förra sammanträdet. Därtill uppger intervjuade att frågor ofta ställs avseende fattade delegationsbeslut.

3.5.4 Kundnöjdhet

Resultatet av enkäten "INSIKT" riktat till företagsklimatet miljö samt bygg utgör mätindikator för nämndens måluppfyllelse. Några egna enkätundersökningar genomförs inte och det har inte skett någon uppföljning av kundnöjdhet/service riktat till andra aktörer inom kommunens egen organisation.

3.5.5 Intern kontroll

Uppföljningen av 2017 års interna kontroll plan visade på brister inom kontrollområdet myndighetsutövning. Tolv slumpmässigt utvalda beslut, ett för varje månad granskades. Av dessa tolv saknade två beslut lagrumshänvisningar, två saknade överklagandehänvisning, två hade upphävts efter överklagan och ett beslut hade överklagats och bereddes vid tillfället hos en överinstans. Åtgärder uppges ha vidtagits i form av anlitan av konsult samt utbildningsinsatser. Insatserna har återrapporterats till nämnden. Resterande två kontroller, där avvikelser inte identifierades, avsåg rapportering av delegationsbeslut samt rutinen för fakturering.

I nämndens interna kontrollplan⁹ för 2018 ingår samma kontroller som i planen för 2017.

3.6 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att miljö- och byggnämnden bör utveckla och stärka sin styrning och uppföljning av verksamheten.

3.6.1 Svar på revisionsfrågorna

Har nämnden tolkat mål och uppdrag från fullmäktige och brutit ned dessa så att de fungerar som styrsignaler till verksamheten? Har nämnden utvecklat relevanta indikatorer, styrtalet och aktiviteter?

Av granskningen framgår att nämnden har tolkat mål och uppdrag från fullmäktige samt att konkretisering av ovanstående utgörs av mätindikatorerna för bedömning av måluppfyllelse samt miljö- och byggavdelningens verksamhetsplan. Tillsynsplanerna som nämnden beslutat om utgör också en konkretisering av fullmäktiges mål och uppdrag.

Genomförandegraden av tillsynsplanerna är i flera fall den enda mätindikatorn vid bedömning av måluppfyllelse. Detta är en styrsignal som enligt vår bedömning behöver nyanseras och utvecklas för att den ska få en relevant funktion i nämndens styrning och uppföljning. Självfinansieringsgraden är enligt lagstiftning ett nyckeltal som miljö- och byggnämnden har att förhålla sig till. En förutsättning för att ett sådant nyckeltal ska bli relevant är att miljö- och hälsa särskiljs från livsmedel. Att självfinansieringsgraden inte finns med i nämndens styrning och uppföljning är enligt vår bedömning inte ändamålsenligt.

Utifrån ovanstående bedömer vi att nämnden bör se över sin målstyrning så att valda indikatorer, styrtalet och aktiviteter är relevanta och styrande för verksamheten samt att de utgör en tydlig och relevant grund för uppföljning och bedömning av måluppfyllelse. Processerna för utarbetandet av behovsutredningar och tillsynsplaner är centrala i detta avseende. Avslutningsvis bedömer vi att delegationsordningen behöver ses över. Genom att flera befattningar på olika nivåer inom avdelningen har rätt att fatta beslut i samma ärende skapas enligt vår bedömning en viss otydlighet. Vi ifrågasätter även att beslutanderätten avseende igångsättningstillstånd för investeringar har delegerats till kommunstyrelsens ordförande samt att blandad delegering förekommer avseende kurser och konferenser samt uppvaktning.

Har nämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att nå nämndens mål?

Miljö- och byggnämnden har beslutat om att genomförandegraden av tillsynsplanen utgör en central del i hela nämndens måluppfyllelse. Således är åtgärder som syftar till att tillsynsplanen kan genomföras väsentliga. Vi konstaterar att det kvartalsvis sker en uppföljning där miljö- och byggavdelningen informerar miljö- och byggnämnden hur tillsynsverksamheten samt bygglovshanteringen fortskrider.

⁹ Beslutad av nämnden 2017-10-24

Inom tillsynsverksamheten görs uppföljningen i relation till hur många tillsynsärenden som initialt hade planerats. Inom byggområdet görs uppföljningen genom att antalet hanterade ärenden jämförs med antalet hanterade ärenden föregående år vid samma tidpunkt. Av granskningen kan vi konstatera att personalomsättningen har inneburit utmaningar för verksamheten i detta avseende och nämnden inför 2018 äskade medel för att utöka antalet tjänster.

Det föreligger ett behov av att i större utsträckning utarbeta och dokumentera enhetliga arbetsrutiner och riktlinjer för handläggning och andra centrala processer inom avdelningen. Avsaknaden av sådan formalisering innebär risker avseende rättssäkerheten, särskilt med tanke på den höga personalomsättning som funnits inom miljö- och byggavdelningen.

Avslutningsvis kan vi konstatera att samtliga stödprocesser och interna kontrollsystem inte alltid är anpassade på ett sätt som upprätthåller miljö- och byggavdelningens oberoende, exempelvis attestrutinen avseende miljö- och byggavdelningens av kostnader. Det föreligger även en risk i form av jäv på politisk nivå, detta eftersom ledamöter i miljö- och byggnämnden även finns representerade i kommunstyrelse och planutskott. För att jäv ska föreligga krävs det inte att personen är partisk utan det är tillräckligt att situationen är sådan att det finns skäl att misstänka partiskhet för att det ska vara jäv. Jävsreglerna gäller all ärendehantering och riktar sig till alla som på något sätt kan påverka ärendets utgång. I ärenden som utgör myndighetsutövning är reglerna om jäv extra viktiga att beakta. Det måste inte innebära en personlig nytta eller ekonomisk vinning för den inblandade politikern eller tjänstemannen för att bestämmelserna om jäv ska bli tillämpliga.

Har nämnden vidtagit erforderliga åtgärder för att säkerställa kompetensförsörjningen?

Vi kan konstatera att det till nämnden sker en löpande åiterrapportering avseende personalsituationen. Inför budget 2018 äskade nämnden medel för ytterligare två tjänster. Det saknas dock specifika mål och strategier beslutade avseende kompetensförsörjningen och arbetet med att vara en attraktiv arbetsgivare. Vi efterfrågar en tydlig och formaliserad strategi för den framtida kompetensförsörjningen. Detta var något som påpekades redan 2017 av revisionen i granskningen kring kommunens strategiska kompetensförsörjning.

Har nämnden en tydlig strategi för att säkerställa en ändamålsenlig kundservice och bemötande?

Det finns ingen specifik, av nämnden beslutad, strategi/direktiv kring kundservice och bemötande. Däremot finns det i nämndens målstyrning mål och indikatorer som har bäring på kundservice och bemötande. Målområdet "Service och kvalitet" är av nämnden inriktat på handläggningstider och målområdet "Arbete och näringsliv" beaktar företagets uppfattning om kommunens bemötande i frågor kopplat till miljö och bygglov. Vidare finns det en värdegrund konkretiserad i miljö- och byggavdelningens verksamhetsplan, i vilken flera av värdeorden har sin utgångspunkt i just kundservice och bemötande.

Beträffande service, kundbemötande och tillgänglighet ser vi ett värde av att nämnden utifrån antagna målformuleringar inom området utvecklar dessa delar, bland annat

genom systematiska kontroller av kundnöjdheten och en översyn av vilken tillgänglighet och service nämnden anser vara rimlig/tillräcklig. Kundenservice och bemötande är något som miljö- och byggavdelningen tillhandahåller tillsammans med andra stödfunktioner. Utifrån granskningen bedömer vi att det fortsättningsvis finns ett behov av att skapa samsyn och tydlighet vad gäller gränsdragningen mellan miljö- och byggavdelningen och stödfunktionerna. Nämnden bör aktivt följa upp och säkerställa att utveckling sker i den riktning som stipuleras av ovan målformuleringar.

Följer nämnden upp sin verksamhet genom brukar- och kundenkäter och säkerställer nämnden att eventuella åtgärder vidtas?

Resultatet av "INSIKT – företagsklimat" utgör en av mätindikatorerna för bedömning av måluppfyllelse. Därutöver sker inga andra kundenkäter eller undersökningar av hur verksamheten uppfattas. Säkerställande av eventuella åtgärder sker genom dialog med ansvarig chef.

Finns dokumenterade rutiner som säkerställer en ändamålsenlig hantering och kommunikering av sanktionsavgifter och viten?

Vi bedömer inte att det inom samtliga verksamhetsområden finns dokumenterade rutiner som säkerställer en ändamålsenlig hantering och kommunikering av sanktionsavgifter och viten.

Vi bedömer att delegationsordningen tydligt och på ett korrekt sätt reglerar beslutanderätten i detta avseende. Inom miljöbalkens område får miljö- och byggchefen besluta om föreläggande med vite upp till 50 tkr. Däröver ska beslutet fattas av nämnd. Inom plan- och bygglagens område är beslut om förbud mot fortsatt arbete eller åtgärd samt förbud mot användning av byggnadsverk som förenas med vite delegerat till byggnadsinspektör och bygglovsarkitekt. Även ansökan om utdömmande av vite har tydliggjorts i delegationsordningen. Avseende hanteringen av sanktionsavgifter och viten finns det dokumenterade rutiner för ansökan om utdömmande av vite enligt miljöbalken samt rutin för miljöstraffavgifter. Båda dessa rutiner är reviderade under 2016 och bedöms av intervjuade vara aktuella. Inom bygglovssidan finns beslutsmallar för kommunikering av viten och byggsanktionsavgifter. Några dokumenterade rutiner avseende handlägningsprocessen har dock ännu inte utarbetats.

3.6.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Miljö- och byggnämnden bör se över sin målstyrning samt tydliggöra och formalisera sin ekonomiska styrning på ett sätt där livsmedel särskiljs från miljö- och hälsa vad gäller självfinansieringsgraden.
- Miljö- och byggnämnden bör se över sin delegationsordning i syfte att tydliggöra vem som har beslutanderätt i olika ärenden.
- Miljö- och byggnämnden bör tillse att initierat arbete med att uppdatera och utarbeta dokumenterade rutiner och riktlinjer för centrala processer fortlöper och implementeras i verksamheten.



Burlövs kommun

Granskning av miljö- och byggnämndens styrning och uppföljning

KPMG AB

2018-10-08

- Miljö- och byggnämnden bör tillse att tillsynsverksamhetens oberoende säkerställs inom samtliga administrativa och ekonomiska processer inom miljö- och byggavdelningen och den förvaltning avdelningen tillhör. Nämnden bör även vara särskilt uppmärksam på de jävsförhållanden som kan föreligga på politisk nivå.
- Miljö- och byggnämnden bör verka för fortsatt utveckling, utvärdering och uppföljning av kundnöjdhet och bemötande samt säkerställande av att arbetet med att skapa samsyn och tydlighet mellan miljö- och byggavdelningen och aktuella stödfunktioner fortlöper och sker i enlighet med antagna mål på området.
- Miljö- och byggnämnden bör tillse att en tydlig strategi för den framtida kompetensförsörjningen inom avdelningen formaliseras och införlivas i verksamheten.

Sofie Oldfield

Certifierad kommunal revisor, projektledare

Simon Monti Danielsson

Verksamhetsrevisor