



# Styrning, uppföljning och kontroll inom myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor

Rapport

Falu kommun

KPMG AB

2021-07-01

Antal sidor 19



Falu kommun

Styrning, uppföljning och kontroll inom myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor

2021-07-01

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Uppdrag och roller	6
3.2	Ärendeberedning och sammanträden	9
3.3	Styrning, kontroll och uppföljning	13
3.4	Samarbetsklimat	16
4	Slutsats och rekommendationer	19
4.1	Rekommendationer	19

## 1 Sammanfattning

Vi har av Falun kommuns revisorer fått i uppdrag att granska styrning, ledning och kontroll inom myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2021.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor i vissa delar har en ändamålsenlig styrning och kontroll av verksamheten. Bedömningen baseras på iakttagelserna att det finns etablerade rutiner och strukturer för ärendehantering, mål- och ekonomistyrning samt uppföljning. Arbetet med intern kontroll skulle kunna stärkas genom en större delaktighet av nämndens ledamöter i arbetet med risk- och väsentlighetsanalys och urval av kontrollområden.

Det finns dock allvarliga brister i nämndens samarbetsklimat. Vår bedömning är att det därför finns en påtaglig risk att nämndens styrning och ledning blir bristfällig trots den goda strukturen. Den osämja som finns påverkar i hög grad nämndens berednings- och beslutsförmåga och medför en ökad arbetsbelastning och press på förvaltningens chefer och handläggare. Det agerande som vissa av nämndens ledamöter haft under 2021 har lett till att tilliten mellan politik och förvaltning skadats.

Det finns styrande dokument för att tydliggöra nämndens ansvar och uppdrag men vi upplever vissa brister i förståelsen hos ledamöter över de lagar och regler som styr nämndens ansvarsområden. Det behöver därtill utredas om det föreligger risk för egenintresse hos enskilda ledamöter i framförallt avloppsfrågor. Det finns även indikationer på att rutiner och intern kontroll kring arvoden och ersättningar till nämndens ledamöter brister.

Det finns en otydlighet i arbetsgivaransvaret för miljöchef och bygglovschef där nämnden i nuläget är formellt ansvarig för arbetsmiljön medan chefskapet i praktiken utövas av förvaltningschef. Vi anser att skrivelsen i reglementet är alltför otydlig för att styra hur detta ansvar ska upprätthållas och hur ansvarsfördelning mellan nämnden och förvaltningschef ska se ut.

Vår bedömning är att det finns en uttalad styrning av nämndens samtliga ledningsområden men att det finns risk att nuvarande resurser inte räcker för att hantera den ökade omfattning av ärenden och komplexiteten. Det finns upparbetade rutiner och strukturer för det löpande arbetet med verksamhetsplanering, uppföljning och intern kontroll. Det finns därtill ett organiserat stöd från förvaltningen i arbetet och nämnden inkluderas i stora delar genom dialog och workshops. Det finns till viss del utvecklingsbehov för att nämndens ledamöter ska få en ökad förståelse över syfte och vikten av att de tar ansvar i dessa processer.

**Falu kommun**

Styrning, uppföljning och kontroll inom myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor

2021-07-01

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi nämnden att:

- Skyndsamt vidta åtgärder för att komma tillrätta med de brister i samarbetsklimatet som finns internt i nämnden. I detta arbete rekommenderar vi att externt stöd från HR eller annan part involveras.
- Utredda jävspanproblematik och hur detta kan emotses med lämpligt alternativ för hur arbetsgivaransvaret ska se ut för miljöchef och bygglovschef.
- Revidera reglementet med ett tydliggörande hur arbetsgivaransvaret ska utövas om nämnden fortsatt ska ha ansvaret för bygglovschef och miljöchef.
- Utredda om det finns egenintressen som kan påverka beslut inom nämndens ansvarsområden, främst inom avloppsfrågor.
- Tydliggöra processen med verksamhetsplanering och målstyrning så att det finns en förståelse hos nämndens samtliga ledamöter över syftet med detta.
- Ge förvaltningen i uppdrag att upprätta en behovsutredning så att en bedömning kan göras över resursbehov för att hantera samtliga ledningsområden.
- Säkerställa att det finns tillräckliga rutiner och intern kontroll avseende arvoden och ersättningar till ledamöter och ersättare.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Falun kommuns revisorer fått i uppdrag att granska styrning, ledning och kontroll inom myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor.

Nämnden ska på ett ändamålsenligt sätt leda kommunens tillsynsarbete så att den uppfattas som lättillgänglig, serviceinriktad och kompetent. Myndighetsnämndens huvuduppdrag är att fullgöra kommunens uppgifter avseende tillstånd och tillsyn inom byggväsendet, miljö- och hälsoskydd samt inom livsmedelsområdet i alla de avseenden som avser myndighetsutövning. Nämndens uppdrag är även att svara för de arbetsuppgifter och beslut i avfalls- och renhållningsfrågor vilka närmare anges i gällande kommunala renhållningsförordningen.

Myndighetsnämnden ska inom sina områden leda och utveckla den politiska processen och den långsiktiga planeringen. Nämnden ska vidare genom målstyrning, fastställa riktlinjer, principer och kvalitetsnivåer och följa upp resultaten samt vårda och förvalta den del av kommunens fasta och lösa egendom som ingår i nämndens verksamhetsområde. Myndighetsnämnden ska inom relevanta delar leda arbetet med hållbar utveckling.

Utifrån genomförd riskanalys har revisorerna bedömt att granskning av styrning, uppföljning och kontroll inom myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor behöver genomföras.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor har en ändamålsenlig styrning och kontroll av verksamheten.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns aktuella styrdokument och tillämpas dessa i verksamheten?
- Har nämnden fastställt verksamhetsplaner och nämndmål som tar sin utgångspunkt i de av fullmäktige fastställda målen?
- Finns ett samarbetsklimat inom nämnden samt mellan nämnd och förvaltning för att gemensamt nå beslutade mål och en väl fungerande verksamhet?
- Finns fastställda beredningsrutiner/ärendehanteringsrutiner? Möter dessa de förtroendevaldas behov och önskemål?
- Finns en uttalad styrning av nämndens samtliga ledningsområden som ger förutsättningar för en effektiv verksamhet?
- Har nämnden säkerställt att verksamheten har tillräckliga resurser för att nå mål och krav enligt interna beslut och gällande regelverk?
- Sker en tillräcklig uppföljning av kvalitetsnivåer inom nämndens verksamheter?
- Har en riskanalys upprättats som ligger till grund för internkontrollplan och har denna följts upp och beslut om åtgärder vid behov fattats?

**Falu kommun**

Styrning, uppföljning och kontroll inom myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor

2021-07-01

- Sker en tillräcklig uppföljning av ekonomi, verksamhetsmål och intern kontroll som återrapporteras till kommunstyrelsen?

Granskningen avser myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor. Uppföljningen avser styrning och ledning under 2020 samt del av 2021.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

1. Enkät till ordinarie ledamöter och ersättare i nämnden (svarsfrekvens 71 %)
2. Dokumentstudier
  - Reglemente
  - Delegationsordning och attesträtter
  - Verksamhetsplan 2021
  - Budget 2021 och planering 2022–2024
  - Reglemente för intern kontroll
  - Internkontrollplaner 2020 och 2021
  - Uppföljning av intern kontroll 2020
  - Protokoll från sammanträden 2020–2021
  - Planeringsdokument för nämnden
  - Rutin för anmälning av ärende och handlingar till nämnden
3. Intervjuer med utvalda förtroendevalda och tjänstepersoner.

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjupersoner.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Uppdrag och roller

Myndighetsnämnden, MyN, har enligt reglementet<sup>1</sup> i uppdrag att fullgöra kommunens uppgifter inom byggnadsväsendet, inom miljöhälsoskydds- och livsmedelsområdet i alla de avseende som avser myndighetsutövning förutom planering enligt plan- och bygglagen och de ärenden om bland annat områdesskydd enligt miljöbalken som hanteras under miljö- och samhällsbyggnadsnämnden.

Nämnden har därtill i ansvar att utföra tillsyn inom sprängämneskursorer, tobakslagen och uppgifter och beslut i avfalls- och renhållningsfrågor utifrån gällande kommunala renhållningsförordning. Nämnden är likställd med byggnadsnämnd vid samråd enligt fastighetsbildningslagen (1970:988).

Fullmäktige bestämmer enligt 6 kap. 16 § KL hur många ledamöter det ska vara i styrelsen/nämnden. Enligt reglementet ska MyN bestå av sju ledamöter och sju ersättare.

En delegationsordning<sup>2</sup> finns där en långtgående delegation är angiven. Inledningsvis finns en förteckning över de lagområden som nämnden har att beakta vid delegation. Attesträtter har årligen fastställts i nämnden under den period som granskningen avser. I intervjuer beskrivs att delegationsärenden rapporteras till nämnden i enlighet med beslutad delegation. Cheferna anses mycket nogga med detta.

Ett arbete pågår för att ta fram en arbetsordning för förtroendevalda. Ordförande informerade om detta vid nämndens sammanträde 2021-04-22 med hänvisning att beslut ska fattas vid senare tillfälle. Arbetsordningen tas fram i samarbete mellan förvaltningen och politiken.

En enkät har genomförts där ordinarie ledamöter och ersättare nämnden gavs möjlighet att svara. 10 av 14 besvarade enkäten vilket ger en svarsfrekvens om 71 %. I efterföljande beskrivning anges ledamöter som respondenter vilket inkluderar både ordinarie och ersättare.

I genomförd enkät besvarade ledamöterna att de är väl förtroga med nämndens uppdrag och ansvar. Däremot anger hälften av ledamöterna att de endast till viss del är förtroga med de lagar som styr nämndens ansvarsområden, se nästa sida.

<sup>1</sup> Antaget av kommunfullmäktige 2018-12-13, giltigt från 2019-01-01

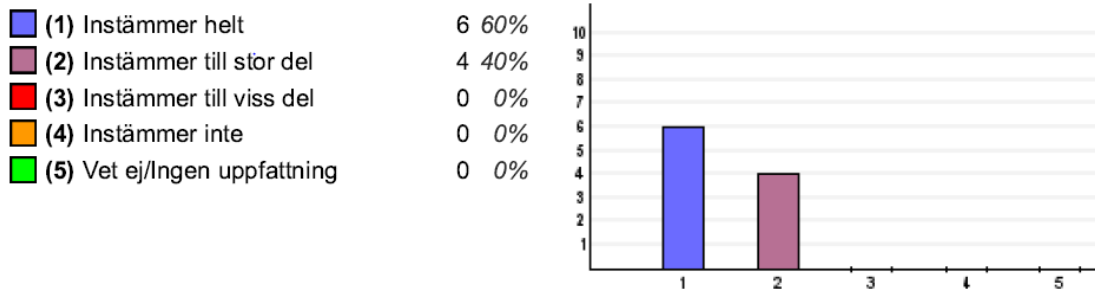
<sup>2</sup> Fastställd av MyN 2020-10-14 § 120

## Falu kommun

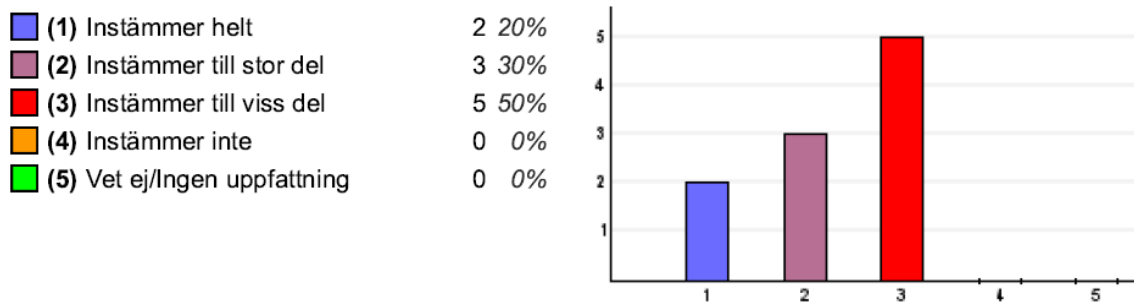
Styrning, uppföljning och kontroll inom myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor

2021-07-01

### Jag känner mig väl förtrogen med nämndens uppdrag och ansvar



### Jag känner mig väl förtrogen med de lagar som rymms inom nämndens ansvarsområde



En fråga som lyfts i både enkät och intervjuer är bristen på kunskap i nämnden. Det framkommer ett missnöje kring att ledamöter som vill åka på utbildning inte får göra det i den utsträckning de anser nödvändigt. Ordförande har dels med grund i sparkrav i kommunen varit restriktiv med detta, dels kom pandemin vilket innebär att resande ej varit möjligt. Det har även fattats beslut i nämnden om att fördela platser till utbildningar så att flera får del av dessa så det inte är samma ledamöter som deltar i alla kurser och konferenser. Ett krav för att få ersättning är att delge övriga ledamöter ett refererat från genomgången utbildning för att på så sätt sprida kunskap till flera.

Ett flertal interna utbildningar har genomförts av förvaltningen och inledningsvis erbjuds samtliga ledamöter en introduktionsutbildning om uppdrag och förväntningar på ledamöter i kommunens nämnder och styrelse. Sakkunniga inom olika områden har bjudits in till nämnden för att öka förståelse och kunskap i vissa ärenden, exempelvis har kommunbiolog, kommunantikvarie, representant från världsarvsrådet, stadsjurist mfl. deltagit vid nämndssammanträden.

Det har därtill presenterats ett antal förslag på digitala utbildningar, det har dock inte funnits intresse att delta i dessa. I enkäten finns kommentar att utbildningsbehovet behöver ses över avseende nämndens ansvarsområden. Det framkommer ett missnöje med att detta ska lösas med digitala utbildningar på ledamöternas fritid.

En annan fråga som återkommer både i enkätsvar och flertal intervjuer är avlopp. Dels anges det vara ett komplext område men ledamöter menar att tolkningsutrymmet är stort beroende på vilka aspekter som ska beaktas i beslut vid tillsyn. Det anses finnas



## Falu kommun

Styrning, uppföljning och kontroll inom myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor

2021-07-01

ett glapp kunskapsmässigt inom avlopp vilket leder till många och återkommande diskussioner om detta. Nämndens ansvar är tillsyn av avlopp men diskussioner förs ofta i mer generella frågor kring kommunens vatten och avlopp, ansvaret för detta återfinns i andra nämnder, styrelse och kommunala bolag. Nämnden har fått information om nya riktlinjer och en utbildningsinsats har efterfrågats av intern resurs med specialitet inom enskilda avlopp, den har dock inte genomförts vid tiden för granskningen. För att undanröja tvivel om att det inom nämnden finns egenintresse hos ledamöter i ärenden i avloppsfrågor rekommenderas att en utredning påbörjas snarast.

I intervjuer beskrivs att det inte fullt ut finns en vilja att släppa de politiska ideologierna trots att många av de ärenden som bereds och beslutas på nämnden är lagstyrda och tolkningsutrymme litet. Andra intervjupersoner menar att det finns ett större tolkningsutrymme än handläggarna vill beakta, exempelvis inom miljöområdet.

Intervjupersoner uppger att roll och ansvarsfördelning mellan MyN och främst miljö- och samhällsbyggnadsnämnden är otydlig. Även konflikter som uppstår när MyN beslutar om sanktionsavgifter till annan nämnd i kommunen är ett exempel som lyfts. Det finns enligt intervjupersoner alltför liten förståelse för tillsynsuppdraget och den myndighetsutövning som nämnden och förvaltningen ansvarar för utifrån lagkrav. Ordförande beskriver att både hon och tjänstepersoner har fått stark kritik och att bemötandet varit otrevligt när nämnden har beslutat om viten efter tillsyn inom exempelvis skolan. Det framkommer därtill att förslag till beslut när tillsyn visar brister inte alltid fattas enligt förslag då dessa är obekväma att ta och nämnden blir anklagad för att "sätta dit" den egna kommunen.

I intervjuer framkommer att samverkan behöver utvecklas så att ett mer proaktivt arbete kan genomföras och en ökad förståelse etableras för var och ens uppdrag mellan nämnderna.

I MyN deltar förvaltningschef för att föredra de mer övergripande ärendena med mål, budget, verksamhetsplan mm. Bygglovschef, miljöchef och handläggare deltar regelbundet vid nämndens sammanträden och beredning. Nämndsekreterare har en nyckelroll i nämndens arbete och samordnar frågor mellan nämnden och förvaltningen förutom sekreterarrollen vid sammanträden.

Samhällsbyggnadsförvaltningen svarar mot tre nämnder och kommunstyrelsen vilket gör att förvaltningschef i nuläget har begränsad möjlighet att närvara i sammanträden samt vara delaktig i beredning för samtliga nämnder och styrelsen.

I reglementet framgår att MyN inte har någon egen förvaltning som svarar mot nämnden. Däremot finns beskrivet i nämndens reglemente att bygglovschef och miljöchef kan vara anställda av nämnden. Det framgår vidare i reglementet att bygglovschef och miljöchef har ett särskilt ansvar för att se till personalen inte får utföra någon verksamhet inom miljö- och samhällsbyggnadsnämnden som kan tänkas bli föremål för myndighetsnämndens tillsyn.

Det framkommer i flertalet intervjuer att det blir otydliga roller när nämnden är arbetsgivare. Ordförande har arbetsmiljöansvaret för byggchef och miljöchef och det framkommer i intervjuer att ordförande värnar om cheferna och deras arbetssituation. Den mer formella personalhanteringen ansvarar förvaltningschef för trots anställningsförfarandet. Bland annat genomför förvaltningschef arbetsplatsträffar, har

medarbetarsamtal och beslutar om lönesättning för cheferna som är anställda av nämnden. Det pågår en dialog om hur jävsproblematiken skulle kunna hanteras då det finns önskemål om att bygglovschef och miljöchef ska vara underställda och rapportera till förvaltningschef.

Det uppges inte ha gett några större konsekvenser men det finns tendenser att ordförande får svårt att skilja på rollerna mellan politik och förvaltning och i alltför hög grad är involverad i detaljfrågor. Några exempel som lyfts är att ordförande läser igenom beslut som kommuniceras med enskilda och lämnar synpunkter på hur dessa är formulerade samt instruerar handläggare och chefer att de behöver jobba med bemötandet och vara mer serviceinriktade i sin myndighetsutövning. Ordförande anser att det finns behov av utbildningsinsatser så att handläggare formulerar beslut så att de är mer tillgängliga för sakägare att förstå.

### 3.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att det finns styrande dokument för att tydliggöra nämndens ansvar och uppdrag. Dels genom reglemente och delegationsordning, dels i form av kommunövergripande policys och strategier som varje nämnd har att förhålla sig till.

Det finns till viss del brister i förståelsen hos ledamöter över nämndens uppdrag och de lagar och regler som styr nämndens ansvarsområden. Detta leder till en risk att tillämpningen av dessa inte är tillräckligt god. För att undanröja tvivel om att det inom nämnden finns egenintresse hos ledamöter i ärenden i avloppsfrågor rekommenderas att en utredning påbörjas snarast.

Vi anser att den skrivelse i reglementet att nämnden kan vara arbetsgivare över miljöchef och bygglovschef är alltför otydlig för att styra hur detta ansvar ska upprätthållas och hur ansvarsfördelning mellan nämnden och förvaltningschef ska se ut.

## 3.2 Ärendeberedning och sammanträden

Det finns en årsplan för nämndens sammanträden som vi tagit del av. Till den finns även en dokumenterad rutin för att anmäla ärenden och handlingar till nämnden. I årsplanen framgår sista dag för att anmäla ärenden inför varje sammanträde. Därefter sker ett listmöte där ordförande går igenom ärenden tillsammans med nämndsekreterare, bygglovschef och miljöchef. Efter listmötet sker en beredning där nämndens presidium deltar tillsammans med nämndsekreterare, chefer och handläggare som ska föredra ärenden på nämnden.

Om det uppstår frågor mellan beredning och nämnd finns möjlighet att skicka dessa till tjänstemännen som svarar samtliga inblandade så alla får samma information. Det framkommer frågor som inte lyfts i beredningen ändå dyker upp på nämnden vilket försvårar för handläggarna att vara förberedda och ha de svar som behövs. Förvaltningen blir beskyllda för att undanhålla information och underlag från ledamöterna i vissa ärenden.

## Falu kommun

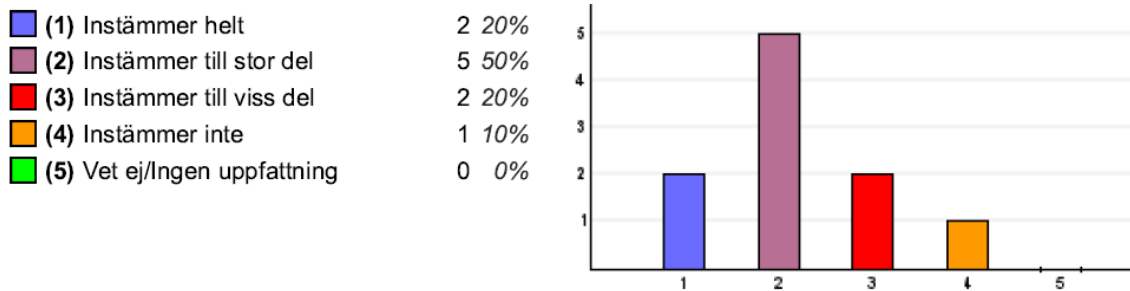
Styrning, uppföljning och kontroll inom myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor

2021-07-01

Nämnden använder digitalt stöd för planering och genomförande av nämndssammanträden. På kommunens hemsida finns det en bra överblick över protokoll från nämnden med tillhörande bilagor.

I enkäten har respondenter svarat att de till stora delar får underlag i god tid inför beslut och på frågan om de är tillräckliga att fatta beslut på så har åtta av tio svarat att de anser det och övriga två att de till viss del är tillräckliga. I kommentar till frågan lyfts av respondent att kartmaterial saknas och att underlag med förvaltningens förslag till beslut ofta kommer senare än övriga handlingar till mötet. Det finns även kommentar om att tjänstepersoner gör noggranna förarbeten och redovisningar.

### Beslutsunderlag finns tillgängliga i tillräckligt god tid inför beslut



Inför beslut av ärenden upplever intervjupersoner att vissa ledamöter saknar förståelse för sin och nämndens roll. Det finns önskemål om information och förtydliganden som ligger utanför ärendets art. Exempel ges på mer övergripande styrning och planering, policys och riktlinjer och inte det specifika ärendet som ligger för beslut. Ordförande har som en åtgärd bjudit in verksamhetsföreträdare och stadsjurist för att informera nämnden om roller och ansvar samt hur deras uppdrag ser ut i förhållande till de ansvarsområden som nämnden har.

Det framkommer vidare av intervjuer att det inte alltid finns en konsekvent bedömning i beslutsfattandet då nämnden kan godkänna en sak till en ansökare utifrån vem den sökande är men har ingen ambition att godkänna samma sak åt nästa ansökare. Det framkommer även exempel där nämnden har ett övergripande beslut om tolkning men sedan går emot detta i enskilda ärenden.

Sanktionsärenden är ett annat exempel som lyfts. Det finns väl beskrivet i lag hur avgifter ska räknas ut. Vi har i granskningen tagit del av ett sådant exempel på ärende där sanktionsavgift ska beslutas av nämnden men återremitteras trots att handläggaren är tydlig i föredragning och ärende att det inte finns möjlighet till tolkningar och att den ökade arbetsbelastningen som återremitteringen inneburit (trots att inget mervärde eller avvägningar gjorts) varit 16 timmar för ansvarig handläggare. Det anses inte rimligt med de begränsade resurser som förvaltning hade vid tiden och fråga lyftes om att få delegation på beslut om sanktionsavgifter upp till 75 000 kr. Detta motsattes i nämnden och beviljades ej.

På senare tidens sammanträden upplevs att ärenden återremitteras i allt högre grad. Det framkommer en farhåga att återremitteringen är ett politiskt spel, i stora delar för att

**Falu kommun**

Styrning, uppföljning och kontroll inom myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor

2021-07-01

komma åt ordförande, och inte för att det finns bristande underlag eller tydliggörande som är nödvändiga i det specifika ärendet. När ärenden återremitteras ökar arbetsbelastningen ytterligare på både chefer och handläggare. I de protokollsanteckningar vi tagit del av för våren 2021 noterar vi att det främst är två ledamöter som återkommande motsätter sig förslag och föreslår att ärenden ska återremitteras.

I enkätsvar framkommer även risk för jäv då ledamöter går in i enskilda ärenden vilket äventyrar säkerheten i beslutsgången. Det finns även exempel på ärenden där ledamöter inkommer med ny information i ärenden vid sittande bord där ledamot på eget bevåg varit i kontakt med medborgare som har aktuella ärenden till nämnden. Då informationen inte delgetts handläggare eller chefer under beredningsprocessen finns inte detta dokumenterat i ärendehanteringssystem eller diariet och har inte kunnat utgöra underlag i handläggningen. Intervjupersoner framhåller därtill att även verksamhetsutövare har ett ansvar och skyldighet att informera om kompletteringar eller åtgärder som vidtagits i ärendet så att handläggaren har all information.

När ny information inkommer så har stadsjuristen informerat nämnden om att ärende måste återremitteras så att förvaltningen kan komplettera ärendet. När uppgifterna kontrollerades i detta enskilda fall överensstämde de inte med de uppgifter som lämnats på nämnden. Stadsjuristen har påpekat att återremisser måste motiveras och det behöver finnas en stor försiktighet i att ledamöter tycker i enskilda frågor där förvaltningens expertis behöver avgöra utgången på ärenden. Det måste finnas en samsyn gentemot förvaltningen. Vid nämndens sammanträde 2021-02-18 gav stadsjuristen information om ledamöters och nämndens roll, sekretess och jäv.

Samarbetet inom alliansen brister i nuläget till viss del vilket medför svårigheter i beslutsfattandet och påverkar den politiska förutsägbarheten. Samarbetet i oppositionen framhålls fungera väl. Det har gått till mer och mer ett tyckande i nämnden även om det i slutändan tas beslut som till största delen följer handläggarnas bedömning utifrån lagkrav, regler och interna styrdokument. Beslutsgången fram till att formellt beslut blir därigenom onödigt komplicerad och leder till en känsla av att det saknas tillit till tjänstepersonernas kunskap och arbete.

Det finns inte samsyn mellan politik och förvaltning hur förhållningssättet till överklagningar ska vara. Förvaltningen använder överklagningar som en kvalitetsbedömning som visar om kommunen har tolkat lagar och regelverk på ett korrekt sätt. Politiken upplever att det är mycket jobb med överklagningar och att det skulle vara bevis på ett misslyckande i handläggningen.

Under våren 2021 har nämnden frekvent diskuterat rättssäkerhetsfrågorna framförallt med koppling till kommunikering. Sakfrågan handlar om att förslag till beslut gentemot en verksamhetsutövare ska delges inför en kommande nämnd. Det föreligger dock olika syn inom området bland jurister hur förfarandet ska ske. Det har enligt intervjuperson varit en bra och konstruktiv diskussion inom nämnden och förvaltningen i frågan. Det framkommer vidare att ordförande har drivit dessa frågor på ett mycket bra sätt och lyssnat in förvaltningen.

Ersättarna uppges ha deltagit i hög grad även om de inte varit tjänstgörande vid nämndsammanträden. De fick möjlighet att delta med full ersättning under ett års tid

efter omvalet. I protokoll från 2020 är icke tjänstgörande ledamöter varierande i antal över tid.

I samband med att pandemin kom så beslutade ordförande att nämnden skulle fortsätta med fysiska möten men begränsa antal deltagare för att minska smittorisken. Det var efter avstämningar med IT-enheten, tidigare kanslichef, dataskyddsombud och stadsjurist som en bedömning gjordes att Teams, som används i kommunen för distanssammanträden, inte höll tillräckligt hög säkerhet för att skydda sekretessbelagda uppgifter. Det digitala stödet NetPublicator som används för nämndens handlingar har funktioner för videosamtal men ansågs alltför sårbart då driftsäkerheten inte var tillräckligt god. Alla i det digitala sammanträdet behöver finnas i bild i realtid för att vara godkänt. Detta innebar en påtaglig risk att mötet skulle behöva ajourneras eller i värsta fall ogiltigförklaras om det genomfördes med ett otillräckligt systemstöd. Därtill bedömdes risker för informationssäkerheten utifrån enskilda ledamöters agerande och digitala mognad och beslut fattades att fortsätta ha fysiska möten för nämnden under pandemin.

För att minska antalet deltagare beslutades att ersättare inte fick delta. Chefer har deltagit fysiskt tillsammans med nämndsekreteraren och ordinarie ledamöter medan handläggare har deltagit på distans. Intervjupersoner anser att det hade varit bättre att ställa om till digitala möten för alla för att möjliggöra deltagande på likvärdiga villkor. Detta då det finns en upplevelse att nämnden hade en bättre gruppdynamik med fler ledamöter närvarande. Det har inte heller fungerat helt tillfredsställande med att några ses fysiskt och andra digitalt då föredragning av ärenden varit svåra att ta del av och hinder för dialog upplevts. Detta poängteras även i enkätsvar tillsammans med att det har lett till att ersättarna stängts ute.

Det har därtill hänt att ledamöter kopplat bort tjänstepersonen för egna "överläggningar" och därefter återvänt till mötet och ifrågasatt handläggarnas föredragning vilket ytterligare har missgynnat förtroendet mellan politik och tjänstepersoner. Intervjupersoner anger att detta skedde som en följd av de bedömningar för informationssäkerheten som vi beskrivit ovan. Att diskussioner som innehåller sekretessbelagda uppgifter inte fick ske över Teams.

### **3.2.1 Bedömning**

Vår bedömning är att det finns väl dokumenterade beredningsrutiner och en god planering för nämndens sammanträden.

Vår bedömning är att dessa möten de förtroendevaldas behov och önskemål men att bristerna i samarbetet inom nämnden påverkar förvaltningen som får en ökad arbetsbelastning för beredning och ärendehantering. Det finns därtill en risk att beslutsförmågan är försvagad med följd att beslut inte fullt ut fattas med följsamhet till interna styrdokument, lagar och regler inom nämndens ansvarsområden.

## 3.3 Styrning, kontroll och uppföljning

### Verksamhetsplan och mål

Verksamhetsplan 2021<sup>3</sup> har fastställts där kommunfullmäktiges mål konkretiserats av nämnden. Det har under 2020 skett ett kommunövergripande målarbete vilket lett till att verksamhetsplanen inte beslutades förrän i mars 2021. Målarbetet har genomförts för att få Agenda 2030 som grund för planering och uppföljning inom Falu kommun. Efter att målen antogs av kommunfullmäktige har MyN arbetat fram nämndens verksamhetsmål, indikatorer och aktiviteter som presenteras i verksamhetsplanen.

Det råder delade meningar om syftet och arbetet med verksamhetsplan och mål där enskilda ledamöter anser att det inte är väsentligt för MyN då uppdraget till största delen är myndighetsutövning. Det ges även en bild att nämnden historiskt inte har varit delaktiga i de övergripande processerna med mål, planering och uppföljning mer än kring ekonomi.

Intervjupersoner beskriver att det arbete som genomförts med verksamhetsplan 2021 har varit inriktat på att koppla uppdrag nära målen och ta fram indikatorer som fokuserar på verksamhetens handläggningstider, rättssäkerhet och kundnöjdhet. Indikatorerna upplevs meningsfulla att mäta och de mål som mäts sker genom en kundenkät.

### Ekonomi

I intervjuer beskrivs att MyN inte har fått någon ökad budgetram på många år och inte tidigare varit inbjuden i de budgetdialoger som genomförs årligen av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Efter påtryckning från nuvarande ordförande har MyN varit en del i budgetdialog från år 2020. Inför budget 2022 har ordförande lagt ett äskande om ökade anslag för att budgeten ska anpassas efter den omfattning av verksamhet som nämnden ansvarar över.

Det upplevs otydligt i budgeten vilka kostnader som ryms i MyN:s nämndbudget och vad som finns med i miljö- och samhällsbyggnadsnämndens budget avseende utvecklingskostnader, personalkostnader mm. Ordförande som har arbetsmiljöansvar anser att rollerna blir otydliga mellan ordförande och förvaltningschef över vem som har mandat att besluta om när det behöver anställas fler. Behov av att anställa fler finns och i nuläget anlitas konsulter för att klara arbetsbördan. De fackliga företrädarna har i skriftliga svar angett att det är en hög arbetsbelastning som dels beror på utökade uppdrag inom tillsyn av trängsel och ökat inflöde av bygglovsansökningar. Åtgärd har varit att ta in konsulter. Intervjupersoner menar att det genererar en hög kostnad med konsulter och att egna anställda ger en bättre kontinuitet vilket är ett värde på lång sikt.

Ökade intäkter har gett cheferna viss möjlighet till viss utökning men läget beskrivs vara ansträngt i förvaltningen med för lite resurser för att klara uppdraget. Det har funnits perioder när det fungerat bättre men i samband med pandemin har ökningen av ärenden och nya ansvarsområden för tillsyn gjort att situationen är svår att hantera.

<sup>3</sup> Beslutad av MyN 2021-03-18 § 37

## Falu kommun

Styrning, uppföljning och kontroll inom myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor

2021-07-01

För att effektivisera har förvaltningen bedrivit ett digitaliseringsarbete för att frigöra tid för medarbetarna som då kan utföra fler uppdrag med samma bemanning.

Utifrån de resurser som finns så behöver förvaltningen prioritera bort vissa uppdrag, exempelvis anges tillsyn av otillåtna åtgärder, ovårdade tomter mm. I den enkät som genomförts anger respondenter att det inte i tillräckligt hög grad avsätts tid för frågor om avlopp och uppföljning av tidigare tillsynsärenden.

### Intern kontroll

I kommunen finns funktioner utsedda med ansvar för arbetet med intern kontroll. Gruppen av samordnare arbetar enligt en planering där de gör en gemensam riskbedömning i augusti och arbetar vidare med förslag till kommunövergripande kontrollområden och kontroller.

Arbetet fortsätter sedan i ledningsgrupperna med att identifiera risker för den specifika verksamheten inom områdena ekonomi, personal, verksamhet, medborgare/kund. Cheferna tar sedan upp ledningsgruppens förslag på arbetsplatsträffar så att även risker kan fångas upp från medarbetarna.

Förslaget går sedan vidare till politiken där samordnaren deltar vid nämndsammanträde och har dialog där de förtroendevalda kan önska tillägg av punkter. I intervjuer beskrivs att det finns ett önskemål från tjänstepersoner att involvera nämnden på ett bättre sätt tidigare i processen. Det har i stora delar varit ett arbete som skett i tjänstepersonsorganisationen och de försök som gjorts att göra nämnderna delaktiga har inte förankrats tillräckligt så att det finns en förståelse med syfte och hur processen ser ut. Det har mest setts som ett dokument som beslutas men inte att det finns ett ägarskap i nämnden.

Det framkommer i intervjuer att den interna kontrollen kring arvoden inte fungerar och det finns risk att arvodesbestämmelser inte följs. Det finns misstanke om att enskilda ledamöter får mer i ersättning än vad de har rätt till. Med nuvarande ansvarsfördelning och rutiner kan inte detta kontrolleras på ett tillräckligt sätt vilket uppges vara ett kommunövergripande problem då nämnderna gör på olika sätt i bedömningar och hantering.

Ordförande har vidtagit vissa åtgärder för att komma tillrätta med detta genom att bjuda in före detta kanslichef för att gå igenom arvodesbestämmelserna och hur dessa ska tillämpas. Vid sammanträde 2020-05-20 gavs även en information om hur arvoden hanteras i samband med utbildningar och konferenser och vilka krav som föreligger att ledamot ska få ersättning. Det har även genomförts samtal direkt med enskilda men någon förbättring har inte upplevts utan det förekommer fortfarande att ersättning begärs på fel grunder.

## Uppföljning

Intervjupersoner beskriver att de saknar att bjudas in till kommunstyrelsen för återrapportering av nämndens frågor. Ordförande har efterfrågat att få ärende på dagordningen men har inte fått gehör för det. Istället har kommunstyrelsens vice ordförande bjudits in att delta vid MyN:s sammanträde.

I förvaltningen genomförs en kvalitetsuppföljning via enkät till verksamheter och individer som varit i kontakt med kommunen under året. Det är även denna som nämndens indikatorer mäts i kopplade till strategiska mål. Resultatet presenteras i nämnden och sedan vidare till kommunstyrelsen genom den ordinarie uppföljningsprocessen vid delårsrapport och årsredovisning.

### 3.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att det finns en uttalad styrning av nämndens samtliga ledningsområden men att det finns risk att nuvarande resurser inte räcker till för att hantera den ökade omfattning av ärenden och komplexitet som finns i ansvaret.

Det finns upparbetade rutiner och strukturer för det löpande arbetet med verksamhetsplanering, mål, budget och uppföljning samt intern kontroll. Det finns ett organiserat stöd från förvaltningen i arbetet och nämnden inkluderas i stora delar genom dialog och workshops. Det finns till viss del utvecklingsbehov för att nämndens ledamöter ska få en ökad förståelse över syfte och vikten av att de tar ansvar i dessa processer.

Nämnden har i sitt arbete beslutat om verksamhetsplan där kommunfullmäktiges mål konkretiserats samt kopplats till indikatorer och aktiviteter. Indikatorer mäts genom kvalitetsuppföljningar som genomförs årligen. Dessa rapporteras till nämnden samt vidare till kommunstyrelsen i samband med delår och årsbokslut.

Vi anser att internkontrollarbetet kan utvecklas genom att nämnden involveras tidigare i processen med risk- och väsentlighetsanalys. Det är positivt att samordnare processleder dialog om risker och kontrollmål men nämndens ägarskap av internkontrollarbetet skulle kunna stärkas. Internkontrollen har följts upp enligt den plan som finns beslutad och vi kan konstatera att det inte har funnits behov av några åtgärder kopplat till de kontroller som genomförts. Utifrån uppgifter som framkommit anser vi att rutiner kring ledamöters arvoden och ersättningar med tillhörande kontroll av dessa utreds.

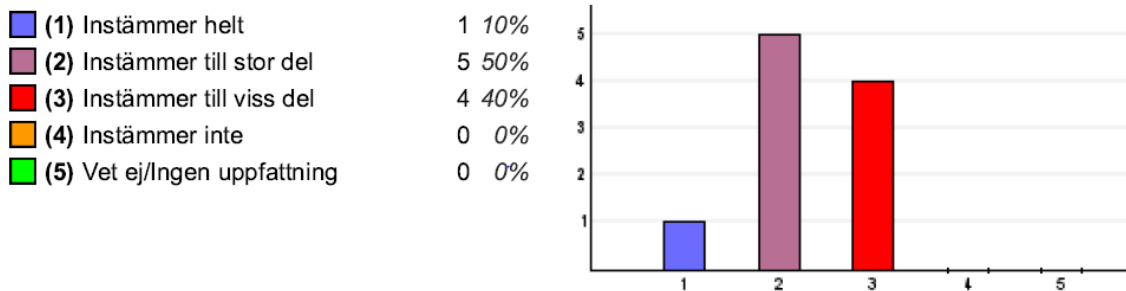
Vår bedömning är att nämnden inte fullt ut har säkerställt att det finns tillräckliga resurser för att nå mål och krav enligt interna beslut och gällande regelverk. Med nuvarande resurser är arbetsbelastningen hög för förvaltningens medarbetare och vissa ansvarsområden får lov att prioriteras bort.



### 3.4 Samarbetsklimat

I enkäten har fråga om det finns ett bra samarbetsklimat mellan ledamöter och tjänstepersoner besvarats enligt bilden nedan.

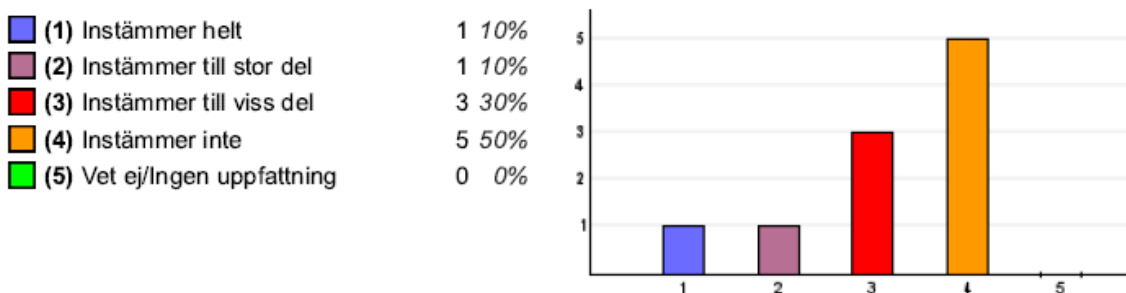
**Det finns ett gott samarbete mellan de förtroendevalda i nämnden och ansvariga tjänstepersoner inom nämndens ansvarsområde**



I fritextsvar till frågan har svaren förtydligats där det dels framkommer ett missnöje med ordförande som enligt respondenter inte fungerar, dels att enskilda ledamöter behandlar tjänstepersoner med arrogans och försöker "sätta dit de".

På fråga om det finns ett gott samtalsklimat i nämnden så är det endast två av tio som anser det. Hälften instämmer inte och tre till viss del. Av ytterligare fråga framkommer att endast hälften av de svarande anser att samtliga ledamöter får komma till tals. Ordförande upplevs avbryta diskussioner bryskt och det finns inte tillräckligt med tid till frågor. I intervjuer framkommer en annan aspekt av detta där det framgår att diskussioner ofta svävar ut långt från det ämne som ska avhandlas vilket gör att nämnden blir ineffektiv. Som ledare av nämndens möten har ordförande rollen att fördela ordet och att ledamöter håller sig till aktuell fråga och tillhörande frågeställningar.

**Det finns ett gott samtalsklimat vid nämndens sammanträden**



Nämnden beskrivs ha varit en trevlig nämnd tidigare med bra dialog men att det nu är flera som tycker att stämningen som råder gör att de funderar på att hoppa av sina uppdrag. I enkätsvar framgår av kommentar att "alla vill hoppa av". De digitala mötena anges i hög grad ha bidragit till det hårda klimatet och den osämja som funnits på nämnden under 2021. Det har varit en del brister redan innan men anses ha eskalerat det senaste halvåret.

## Falu kommun

Styrning, uppföljning och kontroll inom myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor

2021-07-01

I intervjuer beskrivs att det blev turbulent i nämndens presidium efter omvalet i Falu kommun 2019<sup>4</sup>. Det nya valresultatet innebar att MyN bytte ordförande. Omvalet innebar att den som valdes till nämndordförande i valet 2018 senare utsågs till förste vice ordförande och den konflikt som pågår upplevs komma ur en maktkamp mellan dessa som eskalerat över tid. Även i enkätsvar framgår att samarbetet mellan ordförande och vice ordförande fungerar dåligt.

Ordförande<sup>5</sup> beskrivs vara ostrukturerad och upplevdes inledningsvis inte prioritera nämnden i förhållande till sina övriga uppdrag i kommunen. Det har dock skett en förbättring och engagemanget upplevs nu större. Det framkommer en tvetydig bild om lösningen är att ordförande bör bytas ut där vissa anser att det är nödvändigt medan andra anser att problematiken till stor del beror på hur ordförande behandlas av andra ledamöter i nämnden.

Förste vice ordförande upplevs av flertalet intervjupersoner ha ett otrevligt bemötande mot ordförande och ifrågasätta ordförandes kompetens och förmåga att leda nämnden. Även andra ledamöter följer detta tillvägagångssätt och ledamöter från oppositionen har fått agera i samband med nämndsammanträden för att få stopp på påhopp och irrelevanta diskussioner. Representanter från nämnden har informerat kommunstyrelsen om den problematik som finns i nämnden.

Det framkommer vidare att det finns informella ledare i nämnden. Intervjupersoner upplever att det finns en agenda att framställa ordförande som dålig. Det visar sig i att hon påstås vara dåligt påläst och inte uppfyllt sina åtaganden inför beslut i ärenden, falska rykten sprids och det sker direkta personangrepp. Intervjupersoner beskriver situationen som mycket otrevlig. Det beskrivs i intervjuer att handläggarna hamnar i ett utsatt läge då de nyttjas för att komma åt ordförande. Handläggare har sedan klimatet i nämnden hårdnat känt en oro att delta och föredra ärenden på nämnden.

Det ifrågasättande och bemötande som finns över ordförandes förmåga att leda nämnden upplevs av intervjupersoner ha lett till en osäkerhet hos ordförande. Kontakt tas för att dubbelkolla uppgifter och ärenden samt ställa frågor och ha avstämningar med berörda. Ökning av arbetsbelastning är även kopplat till det vi beskrivit tidigare, att ärenden återremitteras vilket gör att handläggare får lägga ytterligare tid för utredning och förslag till beslut utan att anses finnas behov av det.

Även stadsjurist har fått lägga tid för att bistå i nämndens arbete. Det framkommer i intervjuer att stadsjuristen har deltagit frekvent i nämndens sammanträden. Det uppges i stora delar bero på att ordförande vill ha juridisk expertis närvarande då det blir diskussioner i nämnden. Det framhålls att det varit helt nödvändigt att ha denna kompetens närvarande för att säkerställa att korrekta beslut fattas utifrån den osäkerhet som funnits i nämndens agerande under våren 2021.

---

<sup>4</sup> Valprövningsnämnden beslutade om omval till kommunfullmäktige då 145 valseklar inkom för sent till valmyndigheten och därför inte räknades med i valresultatet 2018. De bedömdes genom en känslighetsanalys kunna påverka resultatet. Detta visade sig korrekt vilket ledde till en ny mandatfördelning och en ny ordförande valdes till MyN.

<sup>5</sup> Ordförande i nämnden blev under granskningens genomförande utesluten ur sitt parti. Enligt uppgift från kommunstyrelsens ordförande ska ordförande behålla sitt uppdrag i MyN trots att partitillhörighet saknas.

## Falu kommun

Styrning, uppföljning och kontroll inom myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor

2021-07-01

Vissa frågor tas upp gång på gång på nämnden med avsikt att skapa diskussion. Upplevelser av detta framkommer i både den enkät som genomförts och i intervjuer. De områden som nämns är utbildningar, enskilda avlopp och digitala möten. Trots att beslut och avvägningar förklaras gång på gång så accepterar inte vissa ledamöter detta och anser att ordförande agerar felaktigt.

De fackliga företrädarna har i skriftliga svar angett att de inte fått några signaler kring brister i arbetsmiljön beroende av samarbetsklimatet i nämnden.

### 3.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att det inom nämnden finns allvarliga brister i samarbetet vilket i hög grad påverkar arbetssituationen både för ledamöter och för tjänstepersoner.

En konsekvens av det klimat som råder är att det i nuläget saknas tillit mellan politik och förvaltning. Med nuvarande samarbetsklimat ser vi en påtaglig risk att nämndens styrning och ledning blir bristfällig då den osämja som finns påverkar nämndens beredning och beslutsförmåga med ökad arbetsbelastning och press på förvaltningens chefer och handläggare.

Därtill finns en risk att nämndens ledamöter inte vill vara kvar i sina uppdrag vilket innebär att nämnden skulle behöva en omstart med utbildning och etablering av roller för att nya ledamöter ska kunna ta sig an det ansvar som åligger ledamöter i MyN.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor i vissa delar har en ändamålsenlig styrning och kontroll av verksamheten. Bedömningen baseras på iakttagelserna att det finns etablerade rutiner och strukturer för ärendehantering, mål- och ekonomistyrning samt uppföljning. Arbetet med intern kontroll skulle kunna stärkas genom en större delaktighet av nämndens ledamöter i arbetet med risk- och väsentlighetsanalys och urval av kontrollområden.

Det finns dock allvarliga brister i nämndens samarbetsklimat. Vår bedömning är att det därför finns en påtaglig risk att nämndens styrning och ledning blir bristfällig trots den goda strukturen. Den osämja som finns påverkar i hög grad nämndens berednings- och beslutsförmåga och medför en ökad arbetsbelastning och press på förvaltningens chefer och handläggare.

För att undanröja tvivel om att det inom nämnden finns egenintresse hos ledamöter i ärenden i avloppsfrågor rekommenderas att en utredning påbörjas snarast. Detsamma gäller de indikationer om bristande kontroll kring arvoden och ersättningar som framkommit.

Det agerande som vissa av nämndens ledamöter haft under 2021 har lett till att tilliten mellan politik och förvaltning skadats.

### 4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi nämnden att:

- Skyndsamt vidta åtgärder för att komma tillrätta med de brister i samarbetsklimatet som finns internt i nämnden. I detta arbete rekommenderar vi att externt stöd från HR eller annan part involveras.
- Utredda jävsproblematik och hur detta kan emotses med lämpligt alternativ för hur arbetsgivaransvaret ska se ut för miljöchef och bygglovschef.
- Revidera reglementet med ett tydliggörande hur arbetsgivaransvaret ska utövas om nämnden fortsatt ska ha ansvaret för bygglovschef och miljöchef.
- Utredda om det finns egenintressen som kan påverka beslut inom nämndens ansvarsområden, främst inom avloppsfrågor.
- Tydliggöra processen med verksamhetsplanering och målstyrning så att det finns en förståelse hos nämndens samtliga ledamöter över syftet med detta.
- Ge förvaltningen i uppdrag att upprätta en behovsutredning så att en bedömning kan göras över resursbehov för att hantera samtliga ledningsområden.
- Säkerställa att det finns tillräckliga rutiner och intern kontroll avseende arvoden och ersättningar till ledamöter och ersättare.



**Falu kommun**

Styrning, uppföljning och kontroll inom myndighetsnämnden för bygg- och miljöfrågor

2021-07-01

Datum som ovan

KPMG AB

Jenny Thörn  
*Kommunal revisor*

Magnus Larsson  
*Certifierad kommunal revisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.