

2024-04-24

Vårt diarienummer
KR 2023/0006

Gransknings PM

Grundläggande granskning

Kommunstyrelsen

April 2024

Postadress

Norrköpings kommun
Revisionskontoret
601 81 Norrköping

Besöksadress

Dalsgatan 14

Telefon

011-15 17 99

E-post

revisionskontoret@norrkoping.se

Internet

www.norrkoping.se/revision

Granskning av kommunstyrelsen

Vi vill inledningsvis lyfta fram i denna PM att den är skriven i form av en avvikelserapportering. Det pågår och görs ett kontinuerligt arbete i riktning mot att förbättra och utveckla nämndens arbete vilket inte synliggörs här. Arbetet sker i en kontext mot en alltmer omfattande lagstiftning och normering.

Denna granskning ingår som en del i revisorernas grundläggande granskning av kommunstyrelsen. Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillfredsställande?
- Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillfredsställande?
- Har nämnden en tillräcklig intern kontroll?

Den metod som granskningen baseras på är systematiska dokumentstudier samt intervjuer. Denna PM är sakgranskad av de som intervjuats och kvalitetssäkrad vid revisionskontoret.

De bedömningsgrunder som har bildat underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på gällande lagstiftning och kommunfullmäktiges beslut.

I granskningen har följande revisionskriterier används:

- Lagstiftning (kommunallag, förvaltningslag m.fl).
- Fullmäktiges mål (Budget 2022), KS 2020/1257.
- Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder, KS 2021/0378
- Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder, KS 2022/0636
- Riktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun, KS 2021/0476.
- Nämndens årliga arbete med uppdragsplan, KS 2020/1174
- Riktlinjen för intern styrning och kontroll, KS 2019/0608
- Attestreglemente, KS 2019/1492
- Riktlinje för ekonomistyrning, KS 2015/0144

Sammanfattning

Granskningsområde	Bedömning	Kommentar
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillfredsställande?		Vår bedömning är att nämnden har en tillfredsställande ledning och styrning av verksamheten inom de områden vi granskat.
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillfredsställande?		Vår bedömning är att nämnden har en tillfredsställande ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin inom de områden vi granskat.
Har nämndens en tillräcklig intern kontroll?		Vår bedömning är att nämnden har en i huvudsak tillräcklig ledning och styrning samt intern kontroll inom de områden vi granskat.

Samlad bedömning

Nämndens verksamhet bedöms ha skett på ett ändamålsenligt sätt samt med en i huvudsak tillräcklig intern kontroll. Nämndens verksamhet bedöms ha skett på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Rekommendationer

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer till styrelsen:

- Utveckla arbetet med uppsikten ett steg ytterligare för att samla uppföljningen av samtliga kommunala företag.
- Arbeta för en tajtare koppling mellan uppdragsplanens mål och styrelsens budget.
- Utveckla arbetet med riskbedömning och -hantering inför framtagande av internkontrollplan.

Bedömningskriterium Grön	Nämnden/styrelsen har en tillfredsställande/tillräcklig ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden vi granskat.
Bedömningskriterium Gul	Nämnden/styrelsen har en i huvudsak tillfredsställande/tillräcklig ledning och styrning samt intern kontroll inom de områden vi granskat.
Bedömningskriterium Orange	Nämnden/styrelsen har en delvis tillfredsställande/tillräcklig ledning och styrning samt intern kontroll inom de områden vi granskat.
Bedömningskriterium Röd	Nämnden/styrelsen har inte en tillfredsställande/tillräcklig ledning och styrning samt intern kontroll inom de områden som vi granskat.

1. Granskningsiakttagelser: Basfrågor

	Bedömning	Iakttagelser
Har nämnden fastställt en uppdragsplan som följer styrmodellen?		<p>Uppdragsplanen innehåller mål med koppling till fullmäktiges mål. Det framgår att styrelsen tagit hänsyn till lagstadgade planer, politiskt inriktningsdokument mm. Det finns en tidplan för uppföljning. Uppdragsplanen följer i allt väsentligt styrmodellen.</p> <p>Uppdragsplanen innehåller en skrivning kring de ekonomiska förutsättningarna. Uppdragsplan och internbudget är delvis processade tillsammans.</p>
Har nämnden fastställt uppföljningsbara mål kopplade till kommunfullmäktiges mål?		Kommunstyrelsen har tagit hänsyn till målen som fullmäktige fastställt i uppdragsplanen. Hur målen ska följas upp beskrivs till exempel i termer av "utveckla", "fördjupa", "ta fram", "arbeta för" eller "initiera". Det är svårt att utifrån enbart uppdragsplanen se hur det ska följas upp, i uppföljningen och verksamhetsplanen finns de uppföljningsbara aktiviteterna kopplat till målet.
Nämndens äskade budget och interndriftsbudgetens fördelning samspelar och tar hänsyn till uppdragsplanens fastställda mål och uppdrag?		Styrelsen har äskat en budget i mars -22 inför 2023. Utifrån att det var valår 2022 antas slutlig budget för 2023 först december -22. Kommunstyrelsen har även utifrån sitt dubbla uppdrag berett hela kommunens budget utifrån de äskande som övriga nämnder gjort och överlämnat det till fullmäktige för beslut. Det är inte helt tydligt hur internbudgeten samspelar med uppdragsplanen.
Har nämnden antagit och följt upp en investeringsplan/budget?		Styrelsen har antagit en investeringsplan och budget för 2023 och åren 2024-2026. Styrelsen har sedan 2023 direkt ansvaret för kommunens fastigheter och fastighetsförvaltningen samt lokalförsörjningsprocessen under sin egna verksamhet enligt beslut i fullmäktige. Styrelsen har även sedan tidigare haft ett ansvar utifrån sin uppsikt avseende dessa delar. Revisionen har i tidigare granskningar rekommenderat förbättringsåtgärder kring både investerings- och lokalförsörjningsprocessen. Vi noterar i årets granskning att det har vidtagits åtgärder vilket vi ser positivt på och rekommenderar styrelsen att fortsätta detta arbete.

2. Granskningsiakttagelser: Uppföljning, styrning och kontroll

	Bedömning	Iakttagelser
Har nämnden följt upp uppdragsplanen och vidtas åtgärder?		Styrelsen har fått uppföljning vid helår och halvår 2023. Inga aktiva beslut om åtgärder fattades vid halvårsuppföljningen med anledning av uppföljningen. Vid helårsuppföljningen framgår förslag till åtgärder i underlaget och kommunstyrelsen godkänner uppföljning. Styrelsen rekommenderas att även vid delårsuppföljning tydliggöra sina beslut med anledning av uppföljningen.
Är nämndens uppföljning av ekonomin tillräcklig och ändamålsenlig?		Styrelsen får löpande varje månad en ekonomisk uppföljning där prognos för helåret redovisas och de eventuella avvikelser som finns både för sin egna verksamhet och för kommunen som helhet. Vid varje sammanträde fattar styrelsen beslut om att vidta eller inte vidta åtgärder med anledning av uppföljning på den egna verksamheten och kommunen som helhet.
Har internkontrollplanen för året följts upp och vidtas åtgärder?		Internkontrollplanen följs upp två gånger per år. Muntliga föredragningar sker vid internkontrollrepresentanternas möten och dessa har rätt att vid behov lyfta frågor kring internkontroll. Uppföljningen av internkontrollplanen saknar tydliga förslag till beslut för styrelsen att ta ställning till. Styrelsen rekommenderas att bli mer aktiva i riskarbetet och begära uppföljning som innehåller analys med förslag till åtgärder.
Finns en aktuell förteckning över attestanter, tillämpas den och sker em regemässig kontroll av att attestrutinen följs?		Det finns en förteckning över attestanter och man följer gällande reglemente. Det saknas dock systematiska och dokumenterade kontroller över registren.
Finns en fungerande kommunikation om styrning och kontroll mellan nämnden och verksamheten?		Likt förra året finns delvis rutiner som säkerställer kommunikation om verksamhetsfrågor inom kontoret. En organisationsförändring har skett under 2023 med syfte att renodla verksamheter och öka effektiviteten inom organisationen inför 2024. En omorganisation skapar ofta otydligheter innan alla hittat sina roller. I styrelsens uppsikt noterar revisionen att ansvaret över olika riktlinjer kan behöva tydliggöras, i granskningen framgår att en översyn pågår av styrande dokument.
Har nämnden fått årsprognos om måluppfyllse om verksamheten?		Det ges en prognos för måluppfyllelse per aktivitet på delår i den underliggande dokumentationen. Resultatet i helårsuppföljningen är förenlig med delårsprognosen för verksamheten.
Säkerställer nämnden roller, ansvar och befogenheter i nämndens verksamheter?		Kommunstyrelsen har säkerställt att roller, ansvar och befogenheter är tydliga. Det finns en delegationsordning som uppdateras regelmässigt. Ansvar och befogenheter i uppdraget uppfattas tydligt av organisationen. Under 2023 har ett arbete skett för att tydliggöra organisationsstrukturen med roller och det arbetet avslutades i slutet av året.

3. Granskningsiakttagelser: Riskanalys och hantering av risker

	Bedömning	Iakttagelser
Har nämnden genomfört en riskanalys över oönskade situationer kopplade till verksamhetens mål, uppdrag, lagar, resurser/ekonomi, processer och rutiner?		Riskanalysen kartlägger risker och prioriterar dessa. Riskanalysen sker inte tillsammans med hela styrelsen, det är internkontrollrepresentanterna som är aktiva i det arbetet. Det är på förslag från internkontrollrepresentanterna som internkontrollplanen föreslås och styrelsen har där möjlighet att lägga till ytterligare risk. Bruttolistan finns med vid beslut om ny internkontrollplan. Vissa risker på bruttolistan värderas högt men kommer inte med på internkontrollplanen. Dokumentationen omkring varför dessa risker inte kommer med är otydlig. Styrelsen rekommenderas därför att dokumentera hur de hanterat övriga identifierade risker som inte inkluderas i internkontrollplanen.
Har nämnden tagit ställning till hantering av risker i sin riskanalys?		Styrelsen behöver formulera aktiviteter som anger hur de responderar till riskerna i bruttolistan och IK planen. De risker som finns i IK planen är de prioriterade riskerna, men hur responsen dvs hanteringen av riskerna ska ske behöver förbättras. Styrelsen rekommenderas följa upp de åtgärder som ska sänka riskerna samt ange åtgärdernas effekt på risken.
Bedömer vi att nämndens internkontroll fångar upp nämndens väsentliga riskområden?		Kommunstyrelsens interna kontroll består bland annat av styrelsens internkontrollplan, RSA, bruttolista risker och annan dokumentation. Utöver det finns arbetssätt som ska säkerställa en god intern kontroll.

Bilaga 1 Definitioner

Enligt kommunallagen ska revisorerna bedöma om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Enligt god revisionsed innebär detta att:

- verksamhetens resultat lever upp till fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt gällande lagstiftning och andra föreskrifter som gäller för verksamheten,
- verksamheten klarar att genomföra sitt uppdrag med tillgängliga resurser,
- styrelsen och nämnden har en styrning och uppföljning mot mål och beslut,
- verksamheten bedrivs med god ekonomisk hushållning utifrån fullmäktiges beslut.

Enligt kommunallagen ska revisorerna även bedöma om den interna kontrollen är tillräcklig. Enligt god revisionsed innebär det att det finns systematiskt ordnade kontroller i organisation, system, processer och rutiner, som på en rimlig nivå säkerställer att:

- verksamheten lever upp till målen och är kostnadseffektiv,
- informationen om verksamheten och om den finansiella rapporteringen är ändamålsenlig, tillförlitlig och tillräcklig,
- de regler och riktlinjer som finns för verksamheten följs.

I vår granskning bedöms ovanstående med hjälp av följande bedömningskriterier, som återfinns och uttolkas i Skyrevs¹ vägledning². Det är viktigt att i sammanhanget poängtera att bedömningen gäller utifrån det aktuella året och granskningen, den kan därför variera mellan åren.

Bedömningskriterier

När granskningen inte visar på några väsentliga brister upplyser sakkunnig om detta i rapporten. De kommentarer vi ger är av sådan karaktär att de ska ses som ett stöd i nämndens ordinarie förbättringsarbete och följande skrivning används:

- Vår bedömning är att nämnden/styrelsen har en tillfredsställande ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden vi granskat.

När granskningen däremot visar på vissa förbättringsområden och avvikelser av den karaktären att det finns frågetecken av mindre allvarlig art är rekommendationerna till för kvalitetsförbättring. Följande skrivning används:

- Vår bedömning är att nämnden/styrelsen i huvudsak har en tillfredsställande ledning och styrning samt intern kontroll inom de områden vi granskat.

När granskningen visar på mer brister och avvikelser som behöver åtgärdas eftersom det påverkar nämndens styrning och intern kontroll negativt är rekommendationerna vägledande. Nämnden behöver därför uppmärksamma och korrigera dessa brister så att de inte förvärras eller kvarstår. Följande skrivning används:

- Vår bedömning är att nämnden/styrelsen delvis har en tillfredsställande ledning och styrning samt intern kontroll inom de områden vi granskat.

När granskningen visar på allvarliga brister med en stor påverkan på nämndens förmåga att uppnå en god styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten behöver dessa korrigeras. Om bristen inte korrigeras utan kvarstår kan det få stora konsekvenser för nämndens arbete. Följande skrivning används:

- Vår bedömning är att nämnden/styrelsen inte har en tillfredsställande ledning och styrning samt intern kontroll inom de områden som vi granskat. Nämnden/styrelsen behöver därför åtgärda och korrigera följande brister...

¹ Skyrev är yrkesförening för sakkunniga revisorer, de utarbetar normerande revisionsmetoder för sakkunniga. www.skyrev.se

² Vägledning nr 6, Vägledning grundläggande granskning 2022.