

2023-01-25

Vårt diarienummer
KR 2022/0006

Kommunstyrelsen

Revisions PM av kommunstyrelsen

Kommunrevisionen har inom ramen för den grundläggande granskningen genomfört en delgranskning av kommunstyrelsens verksamhet. Granskningen avser styrelsens interna styrning och kontroll avseende sin verksamhet och ekonomi. De sakkunnigas PM bifogas denna revisionskrivelse.

Vid nästa revisionsdialog kommer vi som revisorer att bland annat följa upp styrelsens arbete avseende de rekommendationer som återfinns i bifogat PM.

KOMMUNREVISIONEN
2023-01-25

Tommy Svensson, revisor

Urban Pehrsson, revisor



Handläggare, titel, telefon

Caroline Nyman, stadsrevisor

Anna Holmberg, sakkunnig revisor

011-15 17 99

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 kommunstyrelsens 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 kommunstyrelsens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillfredsställande?
- Är kommunstyrelsens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillfredsställande?
- Har kommunstyrelsen 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
- Reglementen för kommunstyrelsen, KS 2021/1069
- 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

Avvikelser och bedömning

Det är revisionens avsikt att nämnden ska ha möjlighet att förbättra sin verksamhet och därför lämnas rekommendationer till styrelsen i anslutning till iakttagelse och bedömning.

Är kommunstyrelsens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillfredsställande?

- **Styrning och uppföljning**

Vid förra årets granskning rekommenderades styrelsen att formulera strategiska indikatorer som är uppföljningsbara mer än en gång per år. Styrelsen har gjort förändringar i sin styrning och uppföljning och målen i uppdragsplanen har följts upp vid halvår och helår. Styrelsen har också brutit ner fullmäktiges mål till specifika mål för styrelsens verksamhet. Fortfarande är målen och indikatorerna beskrivande vilket gör det svårt att avgöra om ett mål har nåtts eller inte. Vid halvåruppföljningen får styrelsen en prognos för helåret avseende målen utifrån utfallet vid halvåret.

Styrelsen rekommenderas att fortsätta på den väg som påbörjats. Vi rekommenderar även att en analys görs över resultatet av uppföljningen. Detta är väsentligt för att styrelsen ska kunna fatta beslut om åtgärder vid behov, vilket även påverkar styrelsens interna kontroll.

Är kommunstyrelsens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillfredsställande?

- **Ledning och styrning**

I årets uppdragsplan har kommunstyrelsen identifierat ett målområde, ”Hållbar ekonomi”, där vi tolkar att syftet är att stärka uppsiktplikten enligt kommunallagen. Det har under året implementerats ett arbetssätt för att främja en utökad ekonomi- och prognosuppföljning utifrån ett uppsiktsperspektiv.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att fortsätta detta arbete som ger väsentlig information och underlag för styrelsens ledning, styrning och kontroll av kommunen.

- **Prognoser och ekonomisk uppföljning, investeringar**

I vår granskning för 2021 gjorde vi följande notering till kommunstyrelsen: ”Investeringar står för väsentliga ekonomiska transaktioner och värden i Norrköpings kommun. Ansvaret är här fördelat på flera nämnder/styrelse. Vi har i tidigare granskningar noterat brister och att det finns ett förbättringsarbete att göra kring investeringsprocesserna”.

Vi kan i årets granskning se att kommunstyrelsen har vidtagit vissa åtgärder. Det har skett information till styrelsens ledamöter av

direktörer kring investeringsprocessen, det har konstaterats att det behövs en genomlysning av investeringsprocesserna och att det saknas rutiner.

Den översiktliga granskning av delår 2022, som skett av extern konsult har inte visat på någon förändring utifrån kritiken i bokslut 2021. Vi har i vår granskning inte fått ta del av någon genomlysning eller nya rutiner och vi får olika uppgifter om det som sker.

Intervjuer i granskningen och samtal med berörda kontor (andra nämnder) motsäger att detta arbete har skett. Från vissa intervjuer framgår det att från styrelsens sida pågår ett arbete för att förbättra såväl redovisning som uppföljning av investeringar.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att det sker en genomlysning av investeringsprocesserna, att det finns rutiner och att kommunens anläggningsredovisning följer gällande lagstiftning.

Har kommunstyrelsen en tillräcklig intern kontroll?

- **Riskanalys och internkontrollplan**

Kommunen har i sin interna styrning och kontroll valt att följa den sk COSO¹ modellen. Intern styrning och kontroll är en central del av verksamhets- och ekonomistyrningen och omfattar alla system, processer och rutiner. Ett av kommunstyrelsens styrdokument (verktyg) är internkontrollplanen och dess riskanalys.

Vid föregående års granskning rekommenderades styrelsen att till internkontrollplanen välja risker som har betydelse för hela uppdraget. I årets internkontrollplan har fem risker valts som särskilt väsentliga och som styrelsen därför vill följa. Dessa fem risker rör främst personalfrågor och diarium. Styrelsen har identifierat risker i bruttolistan som fått hög värdering och där det inte framgår varför dessa risker inte omfattas av internkontrollplanen. Enligt intervjuer förstår vi att kommunstyrelsens kontor följer upp dessa risker, men de återrapporteras inte till styrelsen.

De risker som har identifierats finns inom ett spektrum av styrelsens verksamheter, men det är tveksamt om de tar hänsyn till hela styrelsens riskbild. I en tid när kommunen står inför stora investeringar, instabil omvärld och ekonomiskt utmanande situation speglas inte detta i bruttolista eller internkontrollplan. Dessa frågor borde (troligen tillsammans med fler) vara föremål för styrelsens särskilda kontroll och uppföljning.

¹ Comité of Sponsoring Organizations of the Treadway Commissions principer för intern styrning och kontroll.

Kommunstyrelsen rekommenderas att bli ännu mera aktiv i riskanalys och internkontroll. De kontroller som presenteras till styrelsen bör vara de som är av strategiskt väsentlig betydelse för styrelsens uppdrag.

Avslutande bedömning

Vi vill uppmärksamma läsaren på att bedömningen rör gransknings-tidpunkten och kan komma att ändras.

Vår bedömning vid denna granskningstidpunkt är att kommunstyrelsens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten är i huvudsak tillfredsställande. Detta avser även uppsiktsplikten.

Tillfredsställande	I huvudsak tillfredsställande	Delvis tillfredsställande	Inte tillfredsställande
--------------------	-------------------------------	---------------------------	-------------------------

Vår bedömning vid denna granskningstidpunkt är att kommunstyrelsens ekonomiska styrning är i huvudsak tillfredsställande. Avseende uppsiktsplikten är den delvis tillfredsställande

Tillfredsställande	I huvudsak tillfredsställande	Delvis tillfredsställande	Inte tillfredsställande
--------------------	-------------------------------	---------------------------	-------------------------

Vår bedömning vid denna granskningstidpunkt är kommunstyrelsens interna kontroll är delvis tillräcklig. Detta avser även uppsiktsplikten.

Tillräcklig	I huvudsak tillräcklig	Delvis tillräcklig	Inte tillräcklig
-------------	------------------------	--------------------	------------------

Bilaga 1 Definitioner

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

Enligt god revisionsred 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 revisionsred 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.

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

² Vägledning nr 6, Vägledning grundläggande granskning 2022.

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...