



# Basgranskning av kommunstyrelsen 2017

KOMMUNREVISIONEN

→ [www.norrkoping.se](http://www.norrkoping.se)



NORRKÖPING

Kommunrevisorerna

REVISIONSSKRIVELSE

1(1)

2018-03-28

KR-2017/0007

Kommunstyrelsen

## Basgranskning av kommunstyrelsen

Kommunrevisionen har genomfört en basgranskning av kommunstyrelsen. Den övergripande revisionsfrågan är om styrelsens interna styrning och kontroll av den egna verksamheten är tillräcklig. Den övergripande frågeställningen har brutits ned till sex delfrågor som alla besvaras i rapporten.

Revisionen visar att ansvars- och befogenhetsfördelningen varit tydlig, även om den behöver dokumenteras bättre. Den interna styrningen och kontrollen behöver följas upp bättre under året och de styrande dokumenten fastställas tidigare på året. Den sammantagna bedömningen är att styrelsens interna styrning och kontroll av verksamhet och ekonomi har varit delvis tillräcklig under året.

Utifrån rapporten och rekommendationerna vill vi ha ett skriftligt svar på följande:

- Hur tänker kommunstyrelsen utveckla den interna styrningen och kontrollen av sin egen verksamhet så att den blir mer aktiv under året?

Vi vill ha styrelsens skriftliga svar senast den 30 maj 2018.

KOMMUNREVISIONEN  
2018-03-28

Eva Andersson  
Vice ordförande kommunrevisorerna

# Revisionsrapport

## *Basgranskning Kommunstyrelsen 2017*

Norrköpings kommun

*Marie Lindblad,  
certifierad kommunal  
revisor*

*Gabriel Uhlin,  
revisionskonsult*

*Mars 2018*

**pwc**

## Sammanfattning

Revisorerna har beslutat att granskning av Kommunstyrelsen interna styrning och kontroll ska genomföras. PwC har fått uppdraget att genomföra granskningen.

**Vår samlade revisionella bedömning är att kommunstyrelsens interna styrning och kontroll under 2017 har varit delvis tillräcklig.** Styrande dokument har fastställts sent in på året och uppföljning har inte skett löpande under året, så att korrigerande beslut kunnat tas i styrelsen.

Nedan redovisas kortfattat vår bedömning av respektive revisionsfråga:

Är ansvars- och befogenhetsfördelningen tydlig inom kommunstyrelsens kontor?

Vi bedömer att ansvars- och befogenhetsfördelningen inom kommunstyrelsens kontor är tydlig, även om den inte fullt ut är dokumenterad

Hur säkerställer styrelsen att fattade beslut verkställs?

Vi bedömer att styrelsen, rent formellt, inte säkerställer att fattade beslut verkställs. Däremot tar kommunstyrelsens kontor ett ansvar för att fattade beslut verkställs genom den hantering av ärenden som finns, med tilldelade handläggare och uppföljning av pågående ärenden ett par gånger per år. Det är positivt att det finns en ambition att ta fram en ärendelista över pågående ärenden för löpande redovisning till kommunstyrelsen.

Har styrelsen en god intern kontroll?

Vi bedömer att kommunstyrelsens interna kontroll har brister främst avseende den tidsmässiga hanteringen. Då Internkontrollplanen fastställs sent på året och det inte sker någon löpande uppföljning under året blir kommunstyrelsens möjlighet att styra den egna verksamheten kraftigt begränsad. Vi bedömer att det är en brist att internkontrollarbetet inte kan användas av kommunstyrelsen för att styra den egna verksamheten.

Vi bedömer att det finns en god struktur för internkontrollarbetet men att styrelsens hantering av internkontrollen för den egna verksamheten behöver utvecklas.

Utifrån att vi i granskningen inte har kunnat ta del av någon uppföljning av internkontrollplanen för 2017 kan vi inte uttala oss om huruvida den utförda interna kontrollen är god eller ej.

Hur arbetar styrelsen med att säkerställa fullmäktiges mål i den egna verksamheten?

Vi bedömer att kommunstyrelsen i sin uppdragsplan i huvudsak följt de riktlinjer som finns rörande vad uppdragsplanen ska innehålla. Vi bedömer att såväl uppdragsplan som verksamhetsplan fastställdes för sent under 2017 (april respektive juni) för att kunna vara styrande under hela året.

Vi bedömer att kommunstyrelsen (i sina dubbla roller) i övrigt genom sitt löpande arbete har fokus på de uppdrag som kommer från kommunfullmäktige.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Kommunens revisorer ska enligt revisionsreglementet i Norrköpings kommun och kommunallagen årligen granska alla revisionsansvariga i nämnder, styrelser och utskott. Granskningen ska genomföras enligt god revisions sed i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen.

Revisorerna har utifrån sitt prioriteringssamtal i november beslutat att granskning av nämndens interna styrning och kontroll ska genomföras med fokus på verksamhets- och ekonomistyrning av den egna verksamheten.

PwC har fått uppdraget att genomföra granskningen av Kommunstyrelsen.

## 1.2. Syfte och Revisionsfrågor

Den översiktliga revisionsfrågan är om styrelsens interna styrning och kontroll av den egna verksamheten är tillräcklig.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Är ansvars- och befogenhetsfördelningen tydlig inom kommunstyrelsens kontor?
- Hur säkerställer styrelsen att fattade beslut verkställs?
- Har styrelsen en god intern kontroll?
- Hur arbetar styrelsen med att säkerställa fullmäktiges mål i den egna verksamheten?
- Har styrelsen en ändamålsenlig och tillräcklig uppföljning av den egna verksamheten?
- Resulterar uppföljningen i styrningsbeslut som säkerställer verksamhet och ekonomi?

## 1.3. Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på kommunallagen, kommunfullmäktiges beslut, styrmodellen Norrköpings kommun, interna beslutade styrdokument, gällande lagar och författningar samt speciallagstiftning.

## 1.4. Avgränsning och metod

Granskningen sker med fokus på verksamhets- och ekonomistyrning. Granskningen bygger på dokumentstudier, systemgranskning samt intervjuer.

Intervjuer har genomförts med:

- Kommundirektör
- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommunstyrelsens 2:e vice ordförande
- Kanslichef

## 2. *Iakttagelser och bedömningar*

I detta avsnitt redovisas inledningsvis kommunstyrelsens dubbla roll och därefter våra iakttagelser och våra bedömningar för varje revisionsfråga.

### *2.1. Kommunstyrelsens dubbla roll*

Enligt Kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. (KL 6:1). Styrelsens särställning gentemot andra nämnder tydliggörs i kommunallagens 6 kap §§ 8-15.

Enligt reglementet<sup>1</sup> ansvarar kommunstyrelsen för att leda, styra och samordna kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen ska leda och samordna planering och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamheter.

Kommunstyrelsen är anställningsmyndighet för all personal förutom för personal på revisionskontoret och fungerar som löne- och pensionsmyndighet. Personalutskottet som organisatorisk ligger under kommunstyrelsen hanterar personalfrågor. Kommunstyrelsen fungerar också som krisledningsnämnd vid extra ordinära händelser.

Kommunstyrelsen har både ett ansvar för strategiska frågor samt att leda och samordna ett antal specifika områden. Det senare avser bland annat att kommunstyrelsen utgör hamnmyndighet och arkivmyndighet, ansvarar för övergripande försäkringsfrågor, ansvarar för att främja sysselsättning och näringsliv i kommunen, ansvarar för anslagstavlan, ansvarar för konsumentupplysning och ekonomisk rådgivning samt länsövergripande kulturverksamhet. Under kommunstyrelsen återfinns också exempelvis kostverksamhet, familjerådgivning och IT-verksamhet.

I det allmänna nämndreglementet i Norrköpings kommun framgår att nämnd inom sina ansvarsområden bland annat ansvarar för:

- att utarbeta uppdragsplaner
- uppföljning, utvärdering och kvalitetsarbete
- långsiktig planering och strategisk utveckling av verksamheterna
- att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt
- att räkenskaperna är rättvisande
- att den interna kontrollen är tillräcklig
- att budgeten från kommunfullmäktige inte överskrids

Majoriteten av kommunstyrelsens protokollförda ärenden härrör från uppdraget som kommunstyrelse med samlat övergripande ansvar i kommunen, och inte utifrån den egna verksamheten.

<sup>1</sup> KS 2014/0480-13, fastställt i kommunfullmäktige 2002-12-09 § 241, senast reviderad 2016-03-21 § 51.

### 2.3.2. *Bedömning*

Vi bedömer att styrelsen, rent formellt, inte säkerställer att fattade beslut verkställs. Däremot tar kommunstyrelsens kontor ett ansvar för att fattade beslut verkställs genom den hantering av ärenden som finns, med tilldelade handläggare och uppföljning av pågående ärenden ett par gånger per år. Det är positivt att det finns en ambition att ta fram en ärendelista över pågående ärenden för löpande redovisning till kommunstyrelsen.

## 2.4. *Har styrelsen en god intern kontroll?*

### 2.4.1. *Iakttagelser*

Riktlinjen för intern styrning och kontroll tydliggör att kommunstyrelsen, i likhet med övriga nämnder, ska upprätta en internkontrollplan och en rapport över utfallet av kontrollerna avseende den egna verksamheten.

Vid intervjuerna redovisas en samstämmig bild av att arbetet med att identifiera risker i verksamheten sker inom samtliga avdelningar. Det arbetssätt som beskrivs vid intervjuerna överensstämmer med hur det beskrivs i dokumentet "Bilaga 1, Internkontrollplan för kommunstyrelsens verksamhetsområde 2017". Inför framtagandet av 2017 års internkontrollplan ansvarade alla avdelningschefer för att utifrån aktuella anvisningar göra en riskbedömning och ta fram kontrollpunkter för sina områden. Ekonomidirektören gjorde därefter, utifrån de punkter som kom in, en prioritering tillsammans med kommunstyrelsens två valda internkontrollrepresentanter för att sammanställa en internkontrollplan för kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen fastställde internkontrollplan för kommunstyrelsens verksamhetsområde för 2017 på sitt sammanträde den 30 maj 2017. I samma paragraf noterade kommunstyrelsen alla andra nämnders beslutade internkontrollplaner.

Såväl verksamhetsrisker, administrativa risker och ekonomiska risker är inkluderade i planen. Enligt internkontrollplanen ska alla risker kontrolleras 1 gång under året och rapporteras till kommundirektören. De processer inom verksamheten där risker har identifierats handlar om matchning av kompetens på arbetsmarknaden, upphandling/inköp, långsiktig ekonomisk planering, medarbetares sjukfrånvaro, rekrytering av nya medarbetare samt kvalitetssäkrad inköpsprocess.

Vid flera intervjuer lyfts att intern kontroll handlar om något större än en internkontrollplan. Att den interna kontrollmiljön är viktig och att det i kommunen sker ett lärande i form av en tjänstemannagruppering med ett par representanter från alla kontor. Det framförs även att det är viktigt att lyfta avvikelser och lära från dessa samt att kontrollnytta måste ställas mot kontrollkostnad.

Vi har i granskningen inte kunnat ta del av någon uppföljning av internkontrollplanen för år 2017. Uppföljningen av 2016 års internkontrollplan återrapporterades till kommunstyrelsen den 30 maj 2017.

Kommunstyrelsen har i början av mars 2018 ännu inte fastställt någon internkontrollplan för år 2018. Av riktlinjerna för intern styrning och kontroll framgår inga datum för när plan ska fastställas eller följas upp.

Särskilda uppdrag har av kommunstyrelsen tilldelats kommunikationsavdelningen att verka för en kommungemensam varumärkesstrategi. Personalutskottet ska se över styrande dokument för personalpolitiken och kommunstyrelsens kontor ska se över justeringar i styrmodellen. Det uppges att uppföljning av årets uppdragsplan ska presenteras vid årsskiftet.

Vi har iakttagit att uppdragsplanen inte innehåller de särskilda uppdrag som kommunstyrelsen har fått av kommunfullmäktige och som presenterats i budgeten för 2017. Av intervjuer framkommer att dessa hanterats utanför uppdragsplanen.

Utöver kommunstyrelsens uppdragsplan finns även ett arbetsgivaruppdrag från personalutskottet som är riktat till såväl samtliga chefer som till personalavdelningen. Det finns en verksamhetsplan för personalkontoret (var ett kontor i början av 2017) som fastställts i januari 2017. Verksamhetsplanen anger riktningen för personalkontorets arbete och visar på vad som är prioriterade mål och målområden under 2017.

Kommundirektören har beslutat om en verksamhetsplan<sup>4</sup> för kommunstyrelsens kontor, i enlighet med kommunens styrmodell. Verksamhetsplanen är beslutad i juni 2017 och beskriver aktiviteter som ska genomföras för att uppnå kommunstyrelsens mål för verksamhetsåret 2017. I verksamhetsplanen har konkreta aktiviteter preciserats till varje måluppfyllelse vilket ger vägledning till verksamheterna under verksamhetsåret. Verksamhetsplanen har rapporterats till kommunstyrelsen vid sammanträdet 2017-06-20 § 412.

Vid intervjuer framkommer att kontoret i sitt pågående arbete med verksamhetsplan för 2018 kommer att vidareutveckla verksamhetsplanen så att det tydligt framgår vilken avdelning som ansvarar för vilken aktivitet. Kommunstyrelsens verksamhetsplan uppges för 2018 också komma att omfatta två delar – det som härrör från uppdragsplanen och det som härrör från arbetsgivaruppdraget.

Vid intervjuer framförs att den politiska styrningen av verksamheterna även sker genom politiska inriktningsdokument samt genom riktlinjer för verksamheten. För kostverksamheten finns exempelvis både kostriktlinjer samt ett övergripande mål, mål 21, om närproducerad kost, som styr verksamheten.

### 2.5.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen i sin uppdragsplan i huvudsak följt de riktlinjer som finns rörande vad uppdragsplanen ska innehålla. Uppdragsplanen innehåller inte ekonomiska förutsättningar för respektive ansvarsområde utan bara ett samlat belopp för hela kommunstyrelsen. Områdena som lyfts har en mycket tydlig koppling till kommunfullmäktiges målområden, men vi bedömer att kopplingen till de 21 övergripande målen kan bli tydligare. Som måluppfyllelsen är beskriven i uppdragsplanen – *utvecklas, aktivt arbete, verkar för, ges stöd, stärks* - ser vi svårigheter för såväl kommunstyrelsens kontor som kommunstyrelsen att bedöma när tillräckligt goda insatser har gjorts.

Vi bedömer att såväl uppdragsplan som verksamhetsplan fastställdes för sent under 2017 (april respektive juni) för att kunna vara styrande under hela året.

<sup>4</sup> Norrköpings kommun, kommunstyrelsens kontor, *Verksamhetsplan för kommunstyrelsens kontor 2017*. Beslutad av kommundirektören 2017-06-19.



visas i bilaga 2. Där framgår såväl serviceenheter som övriga verksamhet under kommunstyrelsen. Årsredovisningen 2016 behandlade kommunstyrelsen i april 2017. Något särskilt beslut i kommunstyrelsen för att behandla och fastställa den egna verksamhetens uppföljning har vi inte noterat.

### **2.6.2. Bedömning**

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen inte har en ändamålsenlig och tillräcklig uppföljning av den egna verksamheten.

Kommunstyrelsen har genomgående en sparsam uppföljning av sin egen verksamhet. Kontorets verksamhetsplan fastställdes i juni och följdes sedan upp i november, vilket ger en kort genomförandetid. Otydliga målsättningar i uppdragsplanen – *sträva mot, utvecklas* – medför svårigheter att följa upp om målsättningar är uppnådda eller ej. Uppföljningen riskerar att mer bli en redovisning av vad man gjort och inte så mycket kring vad man faktiskt uppnått.

Vi bedömer att den ekonomiska uppföljningen av den egna verksamheten i begränsad omfattning formellt hanteras av kommunstyrelsen. Nämnderna har att följa riktlinje för ekonomistyrning och vi uppfattar att denna även gäller för kommunstyrelsen, såsom en nämnd. Vi bedömer att det är en brist att kommunstyrelsen inte följer upp den ekonomiska utvecklingen för den egna verksamheten utöver serviceenheterna.

Vi kan vidare inte följa en ekonomisk uppföljning som svarar mot den internbudget som är fastställd av nämnden. Varken löpande under året eller i slutet av året.

## **2.7. Resulterar uppföljningen i styrningsbeslut som säkerställer verksamhet och ekonomi?**

### **2.7.1. Iakttagelser**

Som framgår av redovisningen ovan sker uppföljning av såväl verksamhet som ekonomi för kommunstyrelsens egen verksamhet i begränsad omfattning från kommunstyrelsens sida. Granskningen visar dock att avdelningscheferna gör uppföljningar som rapporteras till ekonomi- och styrningsavdelningen.

Uppföljningen av verksamhetsplanen uppges i intervjuerna ligga som bas för styrelsens kommande uppdragsplan.

### **2.7.2. Bedömning**

Utifrån att kommunstyrelsen i begränsad omfattning följer upp den egna verksamheten så bedömer vi att det ger till följd att styrningsbeslut i stort saknas.