

2020-01-29

KR 2019/0006

Kommunstyrelsen

Revisions PM av kommunstyrelsen

Kommunrevisionen har inom ramen för den grundläggande granskningen genomfört en delgranskning av kommunstyrelsens verksamhet. Granskningen avser nämndens ekonomiska styrning och kontroll utifrån dels styrelsens uppsikts över kommunen i stort och dels den egna verksamheten. De sakkunnigas PM bifogas denna revisionskrivelse.

Med anledning av vår granskning önskar vi styrelsens svar på följande frågeställningar:

- Hur tänker styrelsen arbeta för att säkerställa ekonomistyrningen inom sitt eget nämndansvar (undantaget uppsikten)?
 - Vilka förändringar av rutiner och resurser inom styrelsen kommer att genomföras?
 - Hur kommer uppföljningarna att påverkas av de nya rutinerna?

Vi önskar nämndens svar senast den 13 mars.

KOMMUNREVISIONEN
2020-01-29



Tommy Svensson
Ordförande kommunrevisionen



Urban Pehrsson
Vice ordförande kommunrevisionen

2020-01-28

Vårt diarienummer
KR 2019/0006

Revisionskontoret

Handläggare, titel, telefon

Caroline Nyman, stadsrevisor

Anna Holmberg, sakkunnig revisor

Granskning av kommunstyrelsen

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

- Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillfredsställande?
- Är nämndens arbete med prognoser tillfredsställande?

Den metod granskningen baseras på är dokumentstudier samt intervjuer. Intervjuer har skett med styrelsens presidium, ekonomidirektör, ekonomer och avdelningschefer. De bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på gällande lagstiftning och kommunfullmäktiges beslut.

I vår granskning har följande revisionskriterier använts:

- Lagstiftning (kommunallag, förvaltningslag)
- Politisk riktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun, KS 2019/0457 och Tjänstemannariktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun, KS 2019/0458.
- Fullmäktiges mål (Budget 2019), KS 2018/0216
- Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder, KS 2018/1517
- Reglementen för kommunstyrelsen, KS 2018/1517
- Attestreglemente, KS 2013/0267
- Riktlinje för ekonomistyrning, KS 2016/1302

lakttagelser och bedömningar

Kommunstyrelsen har enligt Kommunallagen (2017:725) dubbla uppdrag, dels ett ansvar liksom övriga nämnder i kommunen att styra och leda den egna verksamheten och dess ekonomi (styrelsens nämndansvar) och dels ett uppsiktsansvar över hela kommunen avseende både ekonomi och verksamhet. Vår granskning som här redovisas har gjorts utifrån dessa två uppdrag och redovisas utifrån de båda perspektiven.

Kommunstyrelsen har i juni/juli 2018 tagit del av nämndernas äskande av budget 2019. I handlingarna ingår även kommunstyrelsens egen verksamhet som har beretts av dess kontor. Då 2018 var ett valår genomfördes inte några kommunövergripande budgetdagar.

Vid sammanträdet den 22 oktober 2018 får kommunstyrelsen en presentation av det övergripande ekonomiska läget, planeringsförutsättningar, driftbudget utifrån nämndernas äskande, investeringsplan och finansplan. Representanter från utbildningsnämnden presenterar en analys av utbildningsnämndens ekonomi. Det går inte att från dokumentationen utläsa att kommunstyrelsen ges eller gör någon analys av den egna verksamheten. Därefter lämnar kommunstyrelsen budgetförslaget till kommunfullmäktige som fastställer kommunens budget 2019 vid sitt sammanträde i december 2018.

I februari 2019 beslutar kommunstyrelsen om uppdragsplan och internbudget 2019 för sin egen verksamhet. Enligt intervjuer har dessa processats fram parallellt av en utsedd grupp inom kommunstyrelsen bestående av representanter från samtliga partier.

I kommunstyrelsens uppdragsplan anges den totala budgetramen om 504 mnkr samtidigt anges att uppdragsplanen vänder sig till kommunstyrelsens kontor och dess sju avdelningar samt att budgetramen för dessa endast motsvarar 28% av den totala budgetramen. De uppdrag som ges utifrån ett ekonomiskt perspektiv i uppdragsplanen är enligt vår tolkning på ett övergripande kommunalt perspektiv och inte enbart utifrån de 28% som avser kontoret och dess sju avdelningar, det som uppdragsplanen avser. I vår granskning framkommer denna otydlighet, där kommunstyrelsen blandar ihop den egna verksamhetens ekonomiuppföljning med uppsiktsansvaret.

Kommunstyrelsen har under året utifrån sitt uppsiktsansvar berett ärenden till kommunfullmäktige avseende bla taxor, investeringsärenden, tidiga åtgärder utifrån konsekvenser av minskade budgetramar 2020, uppdatering av olika riktlinjer och ett finanspolitiskt ramverk med finanspolitiska mål. Kommunfullmäktige fastställde i samband med att budget 2020 antogs, det finanspolitiska ramverket och finanspolitiska mål (KS 2019/0150, bilaga 12). Det bakomliggande syftet med ramverket som omfattar sju punkter är enligt uppgift att få en mer långsiktig ekonomisk styrning för kommunen.

En notering vi gör i vår granskning är ett beslut som kommunstyrelsen gjort avseende avslut investeringsärenden i juni 2019, där utfallet har överskridit budget med 871 tkr vilket godkänns. Dessa investeringsärenden aktiverades (avslutades) redan i bokslutet 2018 och årsredovisningen 2018 behandlades av fullmäktige i maj 2019. Aktivering av investeringar styrs utifrån redovisningslagstiftningen och aktivering skall ske när en investering tas i bruk. I kommunen tillämpas rutinen att kommunstyrelsen bereder och föreslår kommunfullmäktige att besluta om avslut av investeringsärenden. Kommunstyrelsens beredning av fullmäktiges beslut borde därför gjorts innan ärendet aktiverades (avslutades) i bokslutet 2018. Det bör finnas rutiner och kontroller inbyggda i verksamheten som förhindrar att aktivering sker innan beslut tagits, eftersom det är orimligt att lägga ansvaret på ledamöterna i kommunstyrelsen att utföra denna kontroll innan beslut.

Kommunfullmäktige har fastställt riktlinjen, Riktlinje för ekonomistyrning, KS 2016/1302, riktlinjen avser kommunens nämnder och förvaltningar. I enlighet med riktlinjen har kommunstyrelsens kontor tagit fram anvisningar för arbetet med ekonomisk uppföljning under 2019. Vidare stadgas i riktlinjen under punkten 2.5 att nämnderna ska månatligen lämna uppföljningar avseende ekonomi och verksamhet enligt anvisningarna. Nämnderna ska alltid redovisa det prognostiserade ekonomiska utfallet vid årets slut. Kommunstyrelsen har som nämnts ovan dubbla roller. Enligt kommunallagen är kommunstyrelsen en nämnd likt andra nämnder avseende sin egen verksamhet. Utifrån detta skall även kommunstyrelsen följa de av fullmäktige fastställda riktlinjerna.

För att tydliggöra har vi valt att i kommande stycken separera iakttagelser och bedömningar av kommunstyrelsens nämndansvar (den egna verksamheten och dess ekonomi) respektive uppsiktsansvar. Avgränsning mellan de två ansvaren görs genom kursiv rubrik

Kommunstyrelsens nämndansvar

Kommunstyrelsen erhåller inte någon prognos för sin egen verksamhet. Det går inte utifrån protokoll eller övrig dokumentation att utläsa att kommunstyrelsen erhåller några analyser, uppföljningar av väsentliga parametrar för ekonomin, utfall, prognoser eller avvikelserapportering avseende sin egen verksamhet. Detta bekräftas i våra intervjuer. Kommunstyrelsens kontor gör ekonomiska uppföljningar av den egna verksamheten, detta är dock något som inte delges kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har inte heller efterfrågat denna uppföljning. Med andra ord, kommunstyrelsen varken kräver eller efterfrågar underlag för att aktivt kunna styra sin egen verksamhet utifrån ett ekonomiskt perspektiv.

Vid sammanträdet i augusti erhåller kommunstyrelsen information om att Digitaliseringsavdelningen prognostiserar ett underskott om 30 mnkr. Tidigare prognoser som lämnats har angett en budget i balans. Kommunstyrelsen beslutar då att de ska få en detaljerad redovisning av digitaliseringsavdelningen från och med september sammanträdet.

Kommunstyrelsens uppsiktsansvar

Kommunstyrelsen erhåller kontinuerligt rapporter avseende kommunens totala ekonomiska prognos för helåret. I dessa rapporter ingår två avdelningar i kommunstyrelsens egen verksamhet, kommunservice fram till och med 30 juni 2019 (omfördelat inom kommunstyrelsen och till andra nämnder from 1 juli 2019) och digitaliseringsavdelningen vilka båda enligt budget endast skall vara till mindre del budgetfinansierade. Dessa två avdelningars prognoser presenteras tillsammans med övriga nämnder enligt standardmallen. Det går inte utifrån protokoll att utläsa att det sker någon muntlig redovisning och enligt intervju uppges att det sällan sker. I rapporten som styrelsen tar del av i slutet av maj avseende prognos helår per 30 april 2019 redovisas för första gången att kommunens finansiella mål om 60 650 tkr ej kommer att nås, totalt saknas 25 250 tkr för att nå de finansiella målen. Kommunstyrelsen noterar redovisningen till protokollet.

Underskottet ökar de kommande månaderna, per 31 maj saknas 38 950 tkr och per 31 juli saknas 64 550 tkr. Kommunstyrelsen noterar redovisningen till protokollet.

I samband med redovisningen per 31 juli beslutar kommunstyrelsen utöver ovan nämnda detaljerade redovisningen av digitaliseringsavdelningen att ge kontoret i uppdrag att bereda förslag på en utökad ekonomisk uppföljning per månad av nämnderna.

Vi kan inte utläsa att kommunstyrelsen efterfrågar några analyser eller ger förslag på åtgärder för en budget i balans utifrån kommunens sammanställda ekonomiska redovisning.

Rekommendationer

Kommunstyrelsen har under året inte varit tillräckligt aktiv med att fatta beslut som påverkar möjligheten att styra ekonomin av sin egen verksamhet. De ekonomiska uppföljningar kommunstyrelsen fått avseende hela kommunen kopplat till de finansiella målen har inte resulterat i förslag och analys för att åtgärda de brister som identifierats.

Vår bedömning är att kommunstyrelsens ekonomiska styrning inte är tillfredsställande.

Revisionen rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra roller och ansvar utifrån det dubbla uppdraget/ansvaret i form av enbart kommunstyrelsen och kommunen som helhet.
- Följa kommunfullmäktiges riktlinje avseende ekonomistyrning och rapportera ekonomisk uppföljning-samt prognos för den egna verksamheten.

Kommunrevisionen

2020-01-28

Vårt diarienummer
KR 2019/0006

- Begära en tydligare ekonomisk uppföljning och prognos av den egna verksamheten.
 - Aktivt agera och fatta beslut utifrån lämnade ekonomiska rapporter för både den egna verksamheten och för kommunen som helhet.
 - Införa en aktiv ekonomistyrning för både den egna verksamheten och för kommunen som helhet.
-