



Basgranskning av tekniska nämnden 2015

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se

2015-11-25

KR-2015/0013

Tekniska nämnden

Handläggare, titel, telefon

Christer Lordh, 1:e revisor

011-15 17 15

Basgranskning 2015

Kommunrevisionen har genomfört en basgranskning av tekniska nämndens verksamhet. Revisionsrapporten bifogas denna revisionskrivelse.

Med anledning av rapporten vill vi särskilt lyfta följande fråga till nämnden:

- Hur kommer nämnden i fortsättningen att följa upp och utvärdera ingångna entreprenad- och driftavtal?
- Hur arbetar nämnden med att komplettera tjänstemännens riskbedömningar och att på så vis bredda arbetet med övergripande och långsiktiga risker?

Kommunrevisionen vill ha nämndens skriftliga svar på frågor ovan senast 19 februari 2016.

KOMMUNREVISIONEN



Peter Åbrodd
förtroendevald revisor



Urban Pehrsson
förtroendevald revisor



NORRKÖPING

Revisionskontoret

Handläggare, titel, telefon
Christer Lordh, revisor
011-15 17 15

Revisionsrapport

1(8)

2015-11-16
KR-2015/0013

Revisionsrapport av tekniska nämnden

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	2
2. Nämndens ansvarsområde.....	3
3. Ansvar och roller för avtalstecknande.....	3
4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer.....	4
4. Avslutande bedömning.....	8
Bilaga 1 Definitioner	

1. Inledning

Kommunens revisorer ska enligt revisionsreglementet i Norrköpings kommun årligen granska alla revisionsansvariga i nämnder, styrelser och utskott. Granskningen ska genomföras enligt god revisionsred i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen. Denna granskning är en översiktlig granskning av nämnden. Fokus i basgranskningen har varit på delegationsordningen samt avtalstecknande och efterlevande av avtal.

1.1. Revisionsfrågor

Denna basgranskning ska besvara följande revisionsfrågor:

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

1.2. Metod och avgränsning

Tekniska nämnden är granskad på ett övergripande sätt vilket innebär att vi utifrån ett särskilt program granskat vissa styrande processer för nämnden. Det innebär att vi i första hand har granskat om nämnden har system och rutiner för en fungerande styrning av verksamheten, tillämpningen har inte granskats. Den metod granskningen bygger på är granskning av styrande dokument, stickprov och intervjuer. Samtliga tjänstemän intervjuas inte utan ett urval har gjorts för att verifiera vårt granskningsresultat. Eftersom nämnden inte bedömts som riskfylld (grön) har vi intervjuat förvaltningsledning, kansli och två verksamhetschefer sammanlagt fem tjänstemän.

1.3. Kvalitetssäkring

Denna rapport är sakgranskad av förvaltningen, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar revisionskontoret för. Rapporten är även kvalitetssäkrad av Caroline Nyman.

1.4. Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på gällande lagstiftning och kommunfull-

mäktiges beslut om uppdrag till nämnden.

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Lagstiftning (kommunallag, förvaltningslag)
- Styrmodellen för Norrköpings kommun.
- Fullmäktiges mål (Budget 2015)
- Reglementen
- Riktlinje angående behörighet att besluta om att ingå avtal för kommunens räkning. (KS-2014.4765)
- Riktlinje för upphandling och inköp. (KS 2013/0644)

2. Nämndens ansvarsområde

Tekniska nämnden har ansvaret för:

- kommunens gator, vägar och parker
- drift och underhåll av spårvagnsspår, hamn- och industrispår.
- parkeringsövervakning på allmän mark
- kommunens naturvårdsåtgärder
- den kommunala färdtjänsten
- skolskjutsar
- parkeringstillstånd för funktionshindrade

Tekniska kontoret bistår tekniska nämnden med förberedelser inför beslut, genomförande, uppföljningar och utvärderingar av verksamheten.

3. Ansvar och roller för avtalstecknande

Den viktigaste utgångspunkten för ansvar och roller vad gäller avtal återfinns i kommunallagen. Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen en skyldighet att utöva uppsikt över nämndernas verksamhet. Det innebär att kommunstyrelsen ansvarar för att gemensamma riktlinjer och regler finns på plats.

Nämnderna är enligt kommunallagen formellt självständiga förvaltnings- och beslutsorgan. I kommunallagen kap 6, 33-38§§ återfinns de kommunalrättsliga reglerna för delegation och verkställighet.

Gränsen mellan delegation och verkställighet har betydelse för om beslutet kan överklagas genom laglighetsprövning eller om beslutet måste anmälas. I förarbeten till lagen nämns exempel på verkställighet vara interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration. Frågorna har karaktären av att intresse att laglighetspröva normalt inte bedöms vara

särskilt stort. Beslut som fattas inom ramen för ren verkställighet är inte delegering i lagens mening och kan därför grundas på instruktioner eller befattning.

Det finns ett förbud mot s.k. blandad delegering dvs. till anställd och förtroendevald i förening. Det går inte heller att delegera till nämndens presidium om inte presidiet är ett utskott. I kommunallagen kap 6, 34§ framgår inom vilka ärenden beslutanderätt inte kan delegeras. Det är naturligt bara nämnd som kan avge yttrande till fullmäktige liksom att myndighetsutövning mot enskild där nämnd ska avgöra ärenden av principiell betydelse.

Behörighet att teckna avtal kan därmed ske med stöd av delegation eller inom ramen för verkställighet. När det gäller beslut som kräver delegation följer behörigheten av delegationsordningen eller i ett särskilt beslut av nämnden. Beslutanderätten inom ramen för verkställighet är inte lika tydlig, men följer i regel av arbetsgivarens instruktion för arbetet, som budgetansvar och attestordning.

4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

4.1. Styrning och ledning av verksamhet

Uppdragsplanen har arbetats fram av en arbetsgrupp med 6-8 politiker ur tekniska nämnden. Kontoret har biträtt politikerna med en sekreterare. Ledningsgruppen har löpande fått återkopplingar via den deltagande tjänstemannen. Utifrån detta har ledningsgruppen fört resonemang kring målformuleringar, uppdrag, tolkningar och sedan kopplat detta till kända ekonomiska förutsättningar. Dessa resonemang har sedan tjänstemannen tagit med sig tillbaka till uppdragsplanegruppen. Parallellt med detta arbete har det förts regelbundna resonemang mellan ordförande och förvaltningschefen om uppdrag, ambition och kontorets möjligheter att möta det politiska uppdraget.

Nämndens arbete med internbudget och uppdragsplan sker parallellt med den centrala kommunala processen. Det innebär att nämnden och förvaltningen påbörjar planering av uppdrag och budget utifrån bl.a. övergripande mål, kommunfullmäktiges ram, kommunens planeringsförutsättningar och egna planeringsförutsättningar. Dessa har sammanställts i en matris vilken även använts av verksamheten vid framtagande av verksamhetsplan. Detta har sedan kompletteras med kvalitetsuppföljningar av nämndens verksamheter. När sedan kommunfullmäktige beslutar om budget i november sker eventuella korrigeringar och anpassningar i nämndens uppdragsplan och budget. Målet är att verksamheten har förutsättningar klara innan verksamhetsåret börjar.

Revisionskontoret

2015-11-13

En riskanalys genomfördes 2012 och har sedan dess kontinuerligt uppdaterats. Under 2014 arbetade verksamheten med Lots och planens har sedan uppdaterats. Arbetet med Lots och den tidigare riskanalysen har påvisat ett antal riskområden, vilka i sin tur i viss mån påverkat verksamhetsplanen.

I årets uppdragsplan har kommunens övergripande mål bearbetats och samlats under fem olika målområden med underliggande mål. Planen har återkopplats till nämnden via en verksamhetsplan.

En ny dimension i planeringsarbetet är Samverkansgruppen, där politiker och tjänstemän från stadsplaneringsnämnden, tekniska nämnden, byggnads- och miljöskyddsnämnden och kultur- och fritidsnämnden samverkar, så att de olika nämndområdena drar åt samma håll. I samverkansgruppen har tjänstemännen fått politikernas uppdrag att ta fram förslag på områden och nivåer där det bör ske samverkan. Samverkansgruppen har sedan enats om vad som ska hanteras på ett likartat sätt i nämnderna och kontorens styrning och planer.

Utifrån uppdragsplanen har det på verksamhetsnivå arbetats fram en verksamhetsplan. Arbetet har förenklats genom den matris där övergripande mål och preciserings sammanställdes på såväl övergripande som verksamhetsområdesnivå. Verksamhetsplanen beslutas av tekniska direktören och en återkoppling sker sedan till nämnden. Parallellt med uppdragsplanen arbetas också budgeten fram. Sedan augusti pågår ett arbete med internbudget 2016, vilket utgår från den föreslagna ramen och med beaktande av nämndens äskande inför 2016.

Internkontrollplanen är framtagen utifrån genomförd riskbedömning, i detta fall Lots-arbetet. Planen för Lots-arbetet omfattar tre år med en planerad rullande uppdatering. Arbetet med internkontroll har skett i samverkan med internkontrollrepresentanterna och förvaltningen.

Planens kontrollpunkter omfattar såväl processer som specifika punkter kopplade till exempelvis det ekonomiska och förvaltningsmässiga arbetet. I förhållande till tidigare års interkontrollplaner finns i 2015 års plan en viss övervikt på processer. Internkontrollplanen reglerar med vilken frekvensen respektive kontrollpunkt ska följas upp. Den kontrollansvariga följer upp och redovisar till förvaltningschefen. Nämnden får en samlad rapportering av kontrollerna vid tre tillfällen per år och då i samband med att verksamhetsplanen statusrapporteras.

Revisionsbedömning

Nämnden arbetar systematiskt med ledningen av sin verksamhet. Arbetet är väl samordnat med verksamhetens planering, styrning och uppföljning. Uppföljningen utgår och relaterar till uppdragsplan, verksamhetsplan och den beslutade internbudgeten.

Revisionskontoret

2015-11-13

Det är bra att nämndens internkontrollplan har punkter med tyngdpunkt på uppföljning av processer och rutiner som är viktiga för måluppfyllelsen. Nämnden bör i sin internkontroll säkerställa efterlevnaden av lagar, föreskrifter och riktlinjer, gällande exempelvis attester samt mutor och jäv.

Nämndens styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten är godkänd, grön.

4.2. Styrning och ledning av ekonomi

Kommunfullmäktige tilldelar nämnden budgetram för driftbudget och ram för investeringspottar. Fullmäktige beslutar också om större enskilda investeringar vilka nämnden fått i uppdrag att genomföra. Tekniska nämnden beslutar sedan om hur driftbudgeten ska fördelas mellan olika verksamheter och vilka investeringar som ska genomföras för investeringspottens pengar. I de ekonomiska uppföljningarna görs ingen skillnad på om investeringar beslutats direkt av fullmäktige eller om nämnden tagit beslutet.

Ekonomiska rapporter görs månadsvis genom ekonomichefens försorg. Där redovisas också klagomål. Statusrapporter över läget i förhållande till uppdrags och verksamhetsplan redovisas tre gånger per år. En kvalitetsrapport tas fram kring oktober/november, där uppföljningar och analyser av årets verksamheter redovisas till nämnden.

Revisionsbedömning

Nämnden har en tydlig uppföljning och redovisning av den ekonomiska utvecklingen gällande såväl drift som investeringspottsramen. Det är positivt att de ekonomiska uppföljningarna kompletteras med statusrapporter tre gånger per år, där läget i förhållande till uppdragsplan och verksamhetsplan redovisas.

Den sammanfattande bedömningen är att nämndens styrning, ledning, kontroll och uppföljning av ekonomin är godkänd, grön.

4.3. Granskning av avtal

Nämnden har fastställt en delegationsordning 17 september 2015. Det var en uppdatering av den ordning som reviderades 25 september 2014. Den reglerar att förvaltningschefen kan anta entreprenader inom budget för tekniska nämnden. Inom kontoret finns en ansvarsfördelning daterad 16 mars 2015. Av den framgår nivåer för verkställighet på olika chefsnivåer. Förutom inköp och avtal regleras även personalfrågor och ekonomiansvar. Till detta finns också en reglering av succession vid tekniska direktörens frånvaro.

Någon reglering över uppsägning av avtal finns inte.

Revisionskontoret

2015-11-13

Kontoret har inköpssamordnare och inköpare. Tekniska kontoret följer den kommungemensamma riktlinjen för upphandling och inköp. Den kompletteras med en rutin som reglerar direktupphandling vid kontoret. Där anges bl.a. nivåer för olika förfaringsätt samt arbetsgång och gränser för när upphandling.

För juridiska frågor kring avtal finns juridisk kompetens inom verksamhetsstöd. När så behövs hämtas stöd hos stadsjuristerna, juristerna vid Upphandlingscenter alternativt Advokatfirman Delphi. Ett antal avtal har granskats utifrån stickprov. Det vi kan se i dessa stickprov är att uppsägningar och avslut av ingångna avtal inte är reglerade i delegationsordningen.

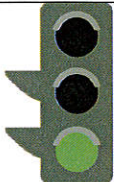
Revisionsbedömning

Rutinerna kring inköp, avtal och upphandlingar bedöms fungera inom nämndens verksamhetsansvar. Det finns delegationer och rutiner som reglerar avtal, upphandlingar och inköp. En reglering av vem som kan häva ingångna avtal bör ske.

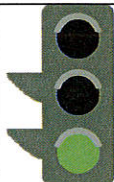
4. Avslutande bedömning

Den avslutande bedömningen av nämndens verksamhet presenteras utifrån revisionsfrågorna nedan.

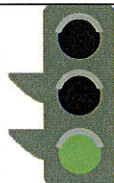
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?

	Den sammantagna bedömningen av nämnden är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten är ändamålsenlig och tillräcklig.
---	---

Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillräcklig?

	Den sammantagna bedömningen är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin är tillräcklig.
---	---

Har nämnden en god intern kontroll?

	<p>Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen är tillräcklig.</p> <p>Nämnden bör i sin internkontroll säkerställa efterlevnaden av lagar, föreskrifter och riktlinjer, gällande exempelvis attester samt mutor och jäv. Vidare bör det regleras vem som kan häva ingångna avtal.</p>
---	---

REVISIONSKONTORET



Christer Lordh
sakkunnig revisor

Bilaga 1 Definitioner

För att underlätta samtal och förståelse av vår bedömning graderas vår analys efter den betydelse vi tillmäter de brister vi funnit. Vi har valt att använda oss av trafikljusmodellen som även kommunen använder sig av för att bedöma måluppfyllelsen i verksamhetsberättelserna. Det är viktigt att poängtera att valet av färg endast innebär att vi önskar uppmärksamma nämnden på ett område och att det inte är att betrakta som en betygsättning. Avsikten är att underlätta nämndens eget förbättringsarbete och möjliggöra för nämnden att ta sitt revisionsansvar.

Rött ljus innebär i normalfallet att vi funnit brister som har en stor påverkan på nämndens förmåga att uppnå en god styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Det kan också innebära att nämnden inom ett specifikt område behöver åtgärda en brist som om den kvarstår får stora konsekvenser för nämndens arbete.

Gult ljus innebär att vi har identifierat brister som nämnden behöver åtgärda och hålla sin uppmärksamhet på. Bristen uppfyller inte kriterierna för rött ljus men påverkar negativt nämndens förmåga att ha en god styrning, ledning, uppföljning och kontroll. Nämnden ska därför uppmärksamma och korrigera dessa brister så att de inte förvärras.

Grön ljus innebär att vi inte har några frågetecken eller att de brister vi ser är av marginell karaktär. De kommentarer vi ger är av sådan karaktär att de ska ses som stöd i nämndens ordinarie förbättringsarbete.