



Granskning av kommunstyrelsens uppsikt 2014

2015-03-31

KR-2014/ 0002

Kommunstyrelsen

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt

Kommunrevisionen har genomfört en fördjupningsgranskning av kommunstyrelsens uppsikt. Kommunens revisorer genomförde 2011 en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt och ett antal behov av förbättringar identifierades. Denna granskning visar på att kommunstyrelsen inom ett flertal av dessa områden förbättrat sin uppsikt.

Revisionsrapporten bifogas denna revisionskrivelse.

Med anledning av rapporten vill vi ha styrelsens svar på följande frågor:

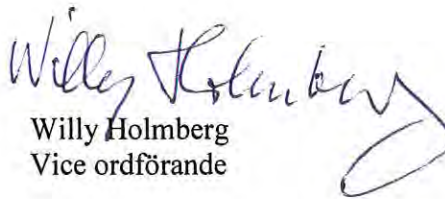
- Hur ser kommunstyrelsen på uppsikten över kommunalförbunden och hur avser ni att förbättra den?
- Hur kommer kommunstyrelsen att arbeta för att kommunfullmäktige tidigare än idag får vetskap om identifierade brister och behov av åtgärder?

Vi vill ha skriftliga svar på revisionsrapportens bedömningar och rekommendationer för förbättringar senast den 12 juni 2015.

KOMMUNREVISIONEN
2014-03-31



Peter Åbrodd
Ordförande



Willy Holmberg
Vice ordförande

Revisionsrapport av kommunstyrelsens uppsikt

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| 1. Inledning | 1 |
| 1.1 Revisionsfrågor | 1 |
| 1.2. Metod och avgränsning | 1 |
| 1.3. Kvalitetssäkring | 2 |
| 1.4 Revisionskriterier | 2 |
| 2. Uppsikt – styrande utgångspunkter | 2 |
| 2.1 Uppsikt enligt kommunallagen | 3 |
| 2.2 Krav på uppsiktens utformning | 4 |
| 2.3 Kriterierna för uppsikt | 5 |
| 3. Förutsättningarna för uppsikten i Norrköpings kommun | 6 |
| 3.1 Organisation och ansvar | 6 |
| 3.2 Styrning | 8 |
| 3.3 Bedömning av styrande dokument | 10 |
| 4. Genomförande av uppsikten | 10 |
| 4.1 Kommunstyrelsens uppsikt över nämnder | 10 |
| 4.2 Kommunstyrelsens uppsikt över bolagen | 11 |
| 4.3. Kommunstyrelsens uppsikt över förbunden | 12 |
| 4.4 Bedömning av tillämpningen | 12 |
| 5. Avslutande bedömning | 12 |
| Källförteckning | 15 |

1. Inledning

Uppsikten innebär enligt kommunallagen, kapitel 6, att kommunstyrelsen ska utöva uppsikt. I förarbeten till kommunallagen går det inte tydligt att utläsa vad som legat till grund för införandet. Det saknas därför ett stöd för hur uppsikten ska utformas och genomföras. Kommunstyrelsen behöver därför själv definiera och avgöra vad uppsikten innebär.

Kommunens revisorer genomförde 2011 en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Granskingen visade att kommunstyrelsen i Norrköping inte fullt ut definierat vad uppsikten innebär och formaliserat den tydligt. I granskingen identifierades ett antal förbättringsområden eftersom uppsikten inte ansågs vara helt ändamålsenlig. Bland annat ansåg revisorerna att uppsikten behövde formaliseras och att uppsikten över de gemensamma företagen behövde förbättras.

Kommunens revisorer har i sin riskbedömning för 2014 identifierat styrelsens uppsikt som en risk. En svag uppsikt från styrelsen sida kan leda till att samordningen över verksamheterna brister och att fullmäktige inte får nödvändig rapportering om verksamhetens tillstånd. Kommunfullmäktige får informationen för sent och har därmed inte möjlighet att begära åtgärdsplaner och agera i tid.

1.1 Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan är om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig uppsikt över kommunkoncernen.

Följande delfrågor ska besvaras:

- Har kommunstyrelsen definierat uppsikten? (innehård och genomförande)
- Hur utövar kommunstyrelsen sin uppsikt? (nämnder och företag)
- Är kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?
- Är kommunstyrelsens rapportering till fullmäktige ändamålsenlig?

1.2. Metod och avgränsning

Granskingen är avgränsad till att vara en uppföljning av den tidigare genomförda revisionen av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Av den anledningen är företrädare för ett urval nämnder och bolag intervjuade, socialnämnd, tekniska nämnden, Hyresbostäder och Visualisering.

Granskningen är genomförd som dokumentstudier kompletterat med intervjuer. Förutom ett urval ledamöter i kommunstyrelsen är även ett urval ledamöter i nämnderna som tidigare nämnts intervjuade.

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 Christer Lordh (revisionskontoret) och Gunnar Uhlin (EY).

1.4 Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på gällande lagstiftning och kommunfullmäktiges beslut om uppdrag till nämnden.

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Kommunallagen.
- Kommunstyrelsens reglemente.
(KS 2013/0480 och KS 2014/0480-13)
- Gemensamt ägardirektiv för Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag. (Fastställt 2013-05-02 av KF)
- Reglemente för ekonomisk förvaltning och intern kontroll avseende Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar. (KS-584/2010 och KS-2014/0001)
- Förbundsordningar för Samordningsförbundet Östra Östergötland (KS-669/2008), Kommunalförbundet Räddningstjänsten Östra Östergötland (KS-834/2012) samt Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen (KS-833/2012).
- Politiska riktlinjer för styrmodellen i Norrköpings kommun. (KS-2013/0558)

2. Uppsikt – styrande utgångspunkter

I detta avsnitt definieras de utgångspunkter som denna granskning vilar på och som slutsatserna baseras på.

2.1 Uppsikt enligt kommunallagen

Av 6 kapitlet 1 § kommunallagen (KL) framgår att:

- Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.
- Styrelsen ska ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs av sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

I ett tillägg till kommunallagen 6 kapitel 1 § infördes fr. o m. 2013 att:

- Styrelsen ska enligt 1 a § i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 23 kap. 17 och 18 §§ pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenligt med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.
- Enligt 1b § ska styrelsen vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17 och 18 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i dessa bestämmelser.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt innebär att den måste utövas även om det inte finns någon konkret anledning till granskning. Kommunallagen och dess förarbeten ger inga tydliga anvisningar om uppsiktens innehåll, utformning eller genomförande. Kommunstyrelsen bestämmer i princip själv formerna för hur tillsynen ska gå till. Exempelvis kan den bestå i krav på kontinuerliga ekonomiska rapporter, stickprovsvisa granskningar etc. Uppsiktsplikten är ett ansvar som vilar på hela kommunstyrelsen. I princip har varje ledamot i styrelsen ansvar för att hålla sig informerad om de frågor som kan påverka kommunens utveckling och dess ekonomiska ställning.

En viktig förutsättning är att kommunallagen inte ger kommunstyrelsen några ”extrema” maktmedel. Uppsikten får anses vara begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i sin egenskap av högsta beslutande organ ingriper.

Det finns inget hinder att ledamöter i kommunstyrelsen är ledamöter i en annan styrelse eller nämnd trots att det innebär att de i praktiken deltar i en kontroll av sin egen funktion i bolaget eller nämnden. Kommunstyrelsen kan inte uppfylla uppsiktsplikten genom att dess ledamöter också är ledamöter i styrelsen för ett kommunalt bolag eller ledamöter i en annan nämnd. En sådan personunion fritar inte kommunstyrelsen från skyldigheten att utöva uppsikt.

Kommunstyrelsen ska i årliga beslut för varje aktiebolag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ pröva om den verksamhet bolaget bedrivit under föregående kalenderår varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. Kommunstyrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17 och 18 §§ är uppfyllda i fråga om aktiebolag som avses i dessa bestämmelser. Den förstärkta uppsiktsplikten innebär att kommunstyrelsens uppsikt redovisas samt att dess beslut kan överklagas enligt 10 kap. i kommunallagen. Förändringen stärker möjligheterna till rättslig prövning av kompetensligheten av de kommunala företagens verksamhet.

En tolkning av den förstärkta uppsiktsplikten och då framförallt av 6 kapitlet 1 b § är att kommunstyrelsen får en mer aktiv roll i förhållande till bolagen. Kommunstyrelsen ska vid behov agera så att bolagens verksamhet svarar mot ändamål och kommunala befogenheter. För att kunna fullgöra denna uppgift måste kommunstyrelsen löpande följa bolagens genomförande i förhållande till ändamål och kommunal kompetens. Uppsikten blir ett medel för att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet i bolagen.

I kommunallagen framkommer att det kommunala ändamålet ska föras in i bolagsordningen vilket innebär att ägardirektiv eller avtal inte längre är tillräckliga för ändamålet. Vidare ska de kommunala principer som utgör ramen för verksamheten anges i bolagsordningen. Fullmäktiges möjlighet att ta ställning innan viktigare beslut fattas ska anges i bolagsordningen.

Kommunstyrelsen kan inte utifrån kommunallagen begära yttranden och upplysningar från bolagen på samma sätt som från nämnderna. Kommunallagen tar inte över aktiebolagslagen vilken saknar anvisningar om kontinuerlig information till aktieägarna. För att kommunstyrelsen ska kunna fullfölja sin uppsiktsplikt bör bolagen genom ägardirektiven åläggas att lämna kommunstyrelsen de uppgifter den anser sig behöva.

2.2 Krav på uppsiktens utformning

Som framgått reglerar inte kommunallagen hur kommunstyrelsen ska utforma uppsikten över nämnderna. Det är i princip upp till respektive kommunstyrelse att själv skapa ändamålsenliga former för genomförandet. Ett krav är dock att uppsikten ska utövas fortlöpande.

När det gäller kommunägda bolag finns i kommunallagen fr.o.m. 2013 en viss reglering av vad uppsikten ska inriktas på. I en PM om uppsiktsplikten tolkar SKL:s jurister att omfattningen av uppsikten *”främst handlar om att göra en övergripande granskning av verksamheternas legalitet, effektivitet, budgetstyrning och ekonomi i*

stort, d.v.s. en uppsikt som bör vara likformig och normalt inte omfatta detaljer”.

2.3 Kriterierna för uppsikt

Vissa generella krav på uppsiktens genomförande kan definieras med utgångspunkt ifrån förarbeten och kommentarer till kommunallagen. Kommunstyrelsen måste för att ett effektivt kunna leda och samordna förvaltningen av stadens angelägenheter ha uppsikt över nämndernas och de kommunala företagens genomförande av sina respektive uppdrag och av styrelser/nämnders styrning och kontroll. Uppsiktsplikten måste kunna genomföras på ett medvetet, förebyggande och kontinuerligt sätt.

För att kommunstyrelsen ska kunna fullfölja sin uppsikt på ett tillfredställande sätt behöver begreppet uppsikt definieras avseende vad den omfattar och hur den ska genomföras.

Utifrån lagens grundläggande förutsättningar har EY definierat en utgångspunkt för bedömning av hur uppsikten utövas. Exempel på generella förutsättningar som kan underlätta uppsikten är:

- Att det finns en ändamålsenlig och effektiv modell för styrning och uppföljning i kommunen och för ägarstyrning av kommunens bolag.
- Att det finns en gemensam och relevant modell för intern kontroll som tillämpas av nämnder och styrelser.
- Att nämnder och styrelser har ett tydligt uppdrag ifrån fullmäktige. Det framgår av reglementet/bolagsordningen vad nämnderna/styrelserna ska ansvara för och det framgår av mål, målprogram, policyer m.m. vad nämnderna ska uppnå.
- Nämnderna/styrelserna har tagit emot och tolkat uppdraget i sin helhet och omvandlat det till genomförbara åtaganden som i sin tur beskrivs i verksamhets-/affärsplaner.
- Nämndernas/styrelsernas avvikelsehantering är effektiv (både förebyggande och avhjälpande).
- Nämnderna/styrelserna har system och verktyg för styrning, ledning, uppföljning och intern kontroll av verksamheten. Nämnderna/styrelserna tillämpar dessa system och verktyg.
- Nämnderna/styrelserna redovisar hur uppdraget har genomförts, tillsammans med resultaten, i förhållande till t ex mål, budget, uppdrag och ägardirektiv.

3. Förutsättningarna för uppsikten i Norrköpings kommun

3.1 Organisation och ansvar

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens reglemente beskriver vad som ingår i kommunstyrelsens styrfunktion. Kommunstyrelsen ska bl.a.:

- Leda och samordna arbetet med utformning av visioner, övergripande mål, lagstadgade planer, uppdragsplaner samt övrig långsiktig planering och strategisk utveckling för styrningen av hela den kommunala verksamheten.
- Övervaka att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs samt att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt.
- Tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.
- Ha förlöpande uppsikt över verksamheterna i de företag, kommunalförbund och samordningsförbund som kommunen helt eller delvis äger eller har annat intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi, intern kontroll, riskbedömning och efterlevnad av uppställda direktiv samt andra förhållanden av betydelse för kommunen.
- Tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars ha intresse i.
- Löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap 17 och 18 §§ kommunallagen är uppfyllda beträffande aktiebolag kommunen innehar aktier i.
- Årligen senast den 30 juni i beslut pröva om den verksamhet som bedrivs i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i enligt 3 kap 17 och 18 §§ kommunallagen under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige snarast. Finner styrelsen brister ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

För år 2013 har uppföljningen av bolagen skett till kommunstyrelsen vid sammanträdet 2014-06-24 (§369). Inga beslut fattades vid mötet som föranledde styrelsen att ta ärendet vidare till kommunfullmäktige.

Tekniska nämnden och socialnämnden

I reglementet för kommunens nämnder regleras bl.a. det ansvar som samtliga nämnder har. Däribland:

- Att utarbete uppdragsplaner
- Uppföljning, utvärdering och kvalitetsarbete
- Långsiktig planering och strategisk utveckling av verksamheterna
- Fullgöra de uppgifter som fullmäktige delegerar till nämnderna
- Att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synvinkel tillfredsställande sätt
- Att den interna kontrollen är tillräcklig
- Att budgeten från kommunfullmäktige inte överskrids

I reglemente för socialnämnden respektive tekniska nämnden beskrivs vilka uppgifter/verksamheter som nämnderna ansvarar för. Nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning. Ansvaret omfattar även verksamheter där vården av en kommunal angelägenhet överlämnats till någon annan.

Hysesbostäder i Norrköping AB och Norrköping Visualisering AB

I bolagsordningarna framgår föremålen för bolagens verksamheter. Hysesbostäder i Norrköping AB, härnäst benämnt Hysesbostäder, ska äga, förvalta, utveckla, bebygga, förvärva och avyttra fastigheter med huvudsaklig inriktning på bostäder med hyresrätt. Bolaget kan äga och driva hela eller delar av anläggningar som producerar miljöanpassad förnyelsebar energi samt äga och driva närvärmeverk för försörjning av i huvudsak egna bostadsfastigheter med fjärrvärme.

Norrköping Visualisering AB, härnäst benämnt Visualisering, ska i samarbete med Linköpings universitet driva, och till allmänhet, skolor, utbildningsanstalter, samhälle och näringsliv marknadsföra och tillhandahålla en arena i Norrköping för interaktiva tillämpningar och gestaltningar inom

medieteknikområdet. Verksamheten innefattar produktion och visning av föreställningar och utställningar.

Bolaget ska förmedla utvecklingsuppdrag mellan näringslivet och aktörerna vid centret samt arrangera konferenser och andra tillställningar med anknytning till visualiseringscentret, ansvara för servering och butiksförsäljning med anknytning till aktiviteter i centret samt att handha försäljning av biljetter till föreställningar och andra tillställningar i centret.

I ägardirektiven framgår respektive bolags syfte och inriktning.

3.2 Styrning

Styrmodellen i Norrköpings kommun

Styrmodellen, som avser den verksamhet som bedrivs i förvaltningsform, har tillämpats sedan 2003 och senast 2013 beslutade kommunfullmäktige om några mindre justeringar i modellen. Den omfattar hierarkiskt sorterade direktiv såsom vision, målområden, budget, lagstadgade planer, uppdragsplaner och verksamhetsplaner. Härutöver finns inriktningsdokument för politikområden och riktlinjer.

Kommunstyrelsen ger budgetanvisningar till nämnderna i början av kalenderåret. Nämnderna analyserar de preliminära ramarna, som baseras på den flerårsplan kommunfullmäktige fastställde föregående år, och föreslår eventuella förändringar av drifts- och investeringsbudget. Budgeten bereds i kommunstyrelsen varefter kommunfullmäktige fastställer den i oktober. Senast i december beslutar nämnderna om budget och uppdragsplaner.

Uppföljning sker via intern kontroll, kvalitetsrapportering, delårsbokslut och årsredovisning. Kommunstyrelsen följer upp och utvärderar de övergripande målen, nämnderna följer upp målen i uppdragsplanerna, och tjänstemännen följer upp verksamhetsplanerna. I en kvalitetsredovisning per nämnd rapporteras slutsatser från de uppföljningar som gjorts och synpunkter som inkommit.

Ekonomisk förvaltning, intern kontroll och rutin för ekonomisk uppföljning

I reglementet för ekonomisk förvaltning och intern kontroll avseende nämnder och förvaltningar beskrivs hur arbetet med budget och uppföljning ska gå till. Uppföljning ska ge underlag för att styra verksamheten. Nämnden är ansvarig för att kontinuerligt följa upp verksamheten. Nämnden ska tidigt vidta åtgärder för att hantera eventuella överskridanden så att budgeten upprätthålls. Om förutsättningarna förändrats i förhållande till det

underlag kommunfullmäktige baserade budgetbeslutet på ska begäran framställas till kommunfullmäktige om anslaget behöver ändras.

Investeringar av projekt som avviker från kalkyl ska omgående redovisas för nämnden och nämnden ska snarast vidta åtgärder. Vid väsentliga fördringar som inte kan förhindras ska kommunfullmäktige pröva investeringen. Nämndernas ansvar för bokslut och verksamhetsberättelse preciseras i reglementet, likaså kommunstyrelsens ansvar att upprätta delårsrapport och årsredovisning. Nämnderna upprättar bokslut och verksamhetsberättelser som underlag till årsredovisningen och lämnar i september underlag till delårsbokslut.

Nämnden ska besluta om interkontrollplan som ska överlämnas till kommunstyrelsen och revisionen innan årets början och samtidigt rapportera uppföljningen av föregående års internkontrollplan.

I januari 2014 beslöt kommunstyrelsen om en rutin för ekonomisk uppföljning för att få en mer enhetlig rapportering från nämnderna. Där framgår att nämndernas månatliga ekonomiska uppföljning ska lämnas till kommunstyrelsen. Om underskott prognostiseras ska det framgå vilka åtgärder som vidtagits och planeras.

Kommunstyrelsen får månatligen en sammanställning över det ekonomiska läget. I maj och oktober redovisas detta för kommunfullmäktige. Vid behov ska kommunstyrelsen föreslå åtgärder till kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen ska utifrån uppsiktsplikten ha fortlöpande dialog med nämnder som redovisar avvikelser i månadsuppföljningarna. Kommunstyrelsen kan föreslå fullmäktige att vidta åtgärder vid andra tidpunkter än maj och oktober om den bedömer att det krävs.

Gemensamma ägardirektiv för Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag

Syftet med ägardirektiven är att tillsammans med andra styrdokument vara ett verktyg för kommunens styrning av bolagen och ett sätt att stimulera kommunikationen mellan ägaren och bolagets ledningar. Den aktiva ägarrollen innebär bl.a. att löpande utvärdera bolagen, dess skötsel och risker med ägarformen. Koncernformen ses som ett effektivt sätt att styra bolagen.

Bolagen ska styras formellt genom styrdokument (bolagsordning, gemensamma ägardirektiv samt specifika ägardirektiv) samt genom dialog. Följande utgångspunkter ges bl.a. för den aktiva ägarstyrningen:

- Bättre verksamhetssamordning i den totala kommunala organisationen.

- Metoder för modern styrning och ledning med koncern- och helhetsperspektiv.
- Gemensam kultur för den totala kommunala organisationen.

Kommunstyrelsen utövar ägarrollen i bolagskoncernen genom att utse ägarens ombud vid bolagsstämma i moderbolaget. Ägaren ska genom moderbolaget ha återkommande kommunikation med respektive dotterbolag där bl.a. mål, strategier, verksamhetsplaner och uppföljning behandlas.

Kommunstyrelsen ska ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i bolagen. Uppsikten omfattar primärt bolagens ekonomi och efterlevnad av gällande styrdokument. I bilaga finns en förteckning över alla styrdokument som bolagen har att följa. Kommunstyrelsen ska årligen pröva om verksamheten är förenlig med ändamålet och om den utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Kommunstyrelsen kan föreslå eller vidta åtgärder om det görs avsteg i förhållande till detta.

Den ekonomiska uppföljningen ska följa den årsplan som fastställs av kommunstyrelsen. Dotterbolagen ska hålla moderbolaget väl informerat om sin verksamhet. Moderbolaget sammanställer bolagens tertiärrapporter och årsredovisningar samt rapporterar till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

3.3 Bedömning av styrande dokument

Kommunstyrelsens reglemente, kommunens styrmodell samt den dokumenterade rutinen för uppsikt över bolagen som börjat tillämpas 2014, ger sammantaget en bild av vad uppsikten i Norrköpings kommun omfattas av. Det är önskvärt att kommunstyrelsen på samma sätt som för bolagen klargör vad uppsikten innebär även inom kommunens nämnorganisation. Det finns såväl relevanta styrdokument som beslutade rutiner för hur uppsikten ska genomföras. Uppsikten över kommunalförbunden är dock inte lika formaliserad och utvecklad. Det saknas såväl ett klargörande av vad uppsikten av kommunalförbunden ska omfatta som en tydlig rutin för hur uppsikten ska utövas.

4. Genomförande av uppsikten

4.1 Kommunstyrelsens uppsikt över nämnder

Kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna innefattar huvudsakligen budgetuppföljningar som rapporteras en gång per månad. Uppföljning av verksamheten sker huvudsakligen i samband med delårsrapport och årsbokslut när de olika verksamhetsmålen som finns i budgeten följs upp. Nämnder som av olika skäl har problem att hålla sin budget får träffa

kommunstyrelsen och förklara hur deras plan att komma i balans ser ut. Nämnden kan även i kommunstyrelsen få redogöra för andra frågor som har bäring på kommunen i stort t ex investeringsärenden eller ärenden som ska beredas till fullmäktige.

I intervjuerna framkommer att budget- respektive bokslutsdagarna är viktigt forum för utövandet av uppsikt. Då ger företrädare för nämnderna information om verksamheternas förutsättningar och planer på kort- och lite längre sikt respektive vilka resultat som uppnåtts.

I förvaltningschefsgruppen kommer också frågor upp som har bäring på kommunstyrelsens uppsikt. Som exempel kan nämnas att ansvaret för uppföljningen av fullmäktiges mål fördelas mellan nämndernas förvaltningar.

4.2 Kommunstyrelsens uppsikt över bolagen

Rådhus AB har en central roll i utövandet av uppsikten över de helägda bolagen. Rådhus AB har tagit fram en rutin för samverkan med kommunstyrelsen så att styrelsen kan hålla uppsikt över de kommunala bolagen. Den reglerar bl.a. vilken information som Rådhus AB ska förmedla vidare till kommunstyrelsen och till kommunfullmäktige.

Rådhus AB får regelbundna ekonomiska rapporter från bolagen, från intervjuer framgår att något bolag lämnar rapport varje månad medan ett annat fyra gånger per år. Tertialuppföljningarna innehåller, utöver den ekonomiska informationen en prognos samt uppgifter om verksamheten. Årsbokslut samt tertialbokslut lämnas vidare till kommunstyrelsen. Bolagens riskanalyser och internkontrollarbete rapporteras till Rådhus AB.

Varje bolag genomför årligen en självutvärdering som styrelsen fastställer innan den skickas till Rådhus AB. Rådhus AB genomför i sin tur en sammanställning över denna självutvärdering och skickar den vidare till kommunstyrelsen.

De områden som rutinen omfattar och som ska självutvärderas är följande:

- Efterlevnad av styrdokument – bolagsordning, ägardirektiv och övriga styrdokument
- Efterlevnad av det fastställda kommunala ändamålet
- Efterlevnad av tillämpliga kommunala befogenheter – allmänt intresse, lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen.

Rådhus AB har även ägardialoger minst en gång per år med varje bolag, dessa dialoger sammanfattas i protokoll och i minnesanteckningar. Bolagsstämman är också ett forum för utövandet av

uppsikt, och då uppges flera från kommunstyrelsen delta. Det förekommer att förtträdare för bolagen bjuds in till kommunstyrelsen för att ge information och diskutera strategiskt viktiga frågor.

Utöver ovanstående träffas de olika ordförandena i bolagskoncernen med Rådhus AB ordförande (som även är kommunstyrelsens ordförande). Denna träff är informell och avsikten är att få en samsyn i vissa strategiska frågor som rör samtliga bolag.

4.3. Kommunstyrelsens uppsikt över förbunden

För kommunalförbunden sker uppföljningar varje tertial till kommunstyrelsen. Utöver denna uppföljning sker delårsuppföljning och årsbokslut från förbunden till styrelsen. Gemensam dialog sker med företrädare för kommunstyrelserna i Norrköping och Linköping huvudsakligen i samband med budgetarbete och ändringar av förbundsordning eller liknande. Protokollen från förbunden anmäls kommunstyrelsen.

4.4 Bedömning av tillämpningen

Kommunstyrelsen utövar en kontinuerlig och systematisk uppsikt över verksamheten såväl den som bedrivs i förvaltnings- som bolagsform. Som vi redan konstaterat är uppsikten över kommunalförbunden mindre strukturerad och utvecklad.

Genom rutiner och tillämpat arbetssätt får hela kommunstyrelsen information om verksamheterna. Kommunstyrelsens arbetsutskott som tillika är moderbolagets styrelse har ett informationsövertag. Vi bedömer dock att kommunstyrelsen säkerställt att hela styrelsen löpande får väsentlig och tillräcklig information om verksamheterna.

5. Avslutande bedömning

Den övergripande revisionsfrågan är om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig uppsikt över kommunkoncernen. För att besvara den frågan har ett antal delfrågor ställts, vilka vi besvarar under detta avsnitt. Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen har en ändamålsenlig uppsikt av kommunkoncernen med undantag av kommunalförbunden.

Har kommunstyrelsen definierat uppsikten?

Kommunstyrelsen har vid justeringen av det allmänna nämndreglementet och reglementet för kommunstyrelsen definierat uppsikten (KS 2013/0480). En definiering av uppsikten har även skett av Norrköping Rådhus AB när

rutinen för Kommunstyrelsens uppsikt över de kommunägda bolagen fastställdes. Det är önskvärt att kommunstyrelsen på samma sätt som för bolagen klargör vad uppsikten innebär även inom kommunens nämndorganisation.

Hur utövar kommunstyrelsen sin uppsikt?

Uppsikten över nämnderna sker huvudsakligen genom de ekonomiska uppföljningarna, budgetdagen, delårsrapporteringen och bokslutet samt vid dialoger med nämnderna. För bolagens del sker detta genom tertialrapporter, bolagsstämman, ägardialoger, delårsrapport och årsredovisning.

Uppsikten över kommunalförbunden är mindre utvecklad än över nämnder och bolag. Någon särskild rutin finns inte och uppsikten är huvudsakligen i skriftlig form genom ekonomiska uppföljningar, protokoll och delårsrapporter. Detta skulle kunna kompletteras med studiebesök eller ägardialoger liknande de som görs med bolagen.

Är kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?

Kommunstyrelsens uppsikt har avsevärt förbättrats sedan granskningen 2012 då en stor del av uppsikten sköttes informellt och genom personunioner. Från mandatperioden 2015-2019 har systemet med personunion tagits bort. Kommunstyrelsen har arbetat fram olika rutiner för att formalisera uppsikten på ett mer ändamålsenligt sätt. För kommunalförbunden finns inte uppsikten formaliserad på samma sätt och här ser revisionen ett förbättringsområde. Bedömningen är att uppsikten är tillräcklig.

Är kommunstyrelsens rapportering till fullmäktige ändamålsenlig?

Den rapportering som går till kommunfullmäktige från kommunstyrelsen är tillräcklig. Det finns dock en risk att ledamöterna i fullmäktige inte uppmärksammas på de problem som kan finnas i enskilda nämnder/styrelser när uppföljningar sker i ett gemensamt underlag. Där kommunstyrelsen identifierat problem och haft dialog som mynnat ut i ett uppdrag till nämnd/styrelse att utarbeta åtgärdsplaner eller liknande bör fullmäktige särskilt medvetandegöras om detta. Vi kan även se att sådana ärenden kan ta lång tid innan fullmäktige får vetskap om problemet. Fullmäktige som ytterst ansvarig riskerar därmed att för sent få kunskap om problem i en nämnd.

Norrköping 2015-03-31



Caroline Nyman
Certifierad revisor, (Stadsrevisor)



Lena Joelsson
Certifierad revisor (EY)

Källförteckning

Reglemente för kommunstyrelsen, 2014-11-17

Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder, 2015-01-13

Reglemente för socialnämnden, 2012-06-18

Reglemente för tekniska nämnden, 2013-12-02

Bolagsordning för Norrköping Visualisering AB, KF 2 maj 2013

Bolagsordning för Norrköping Hyresbostäder AB, KF 2 maj 2013

Ägardirektiv Norrköping Visualisering AB,

Ägardirektiv Norrköping Hyresbostäder AB

Politisk riktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun, 2013-07-02

Reglemente för ekonomisk förvaltning och intern kontroll avseende Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar, 2011-05-30

Rutin för ekonomisk uppföljning, 2014-01-14

Gemensamma ägardirektiv för Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag, KF 2 maj 2013