

Basgranskning av kommunstyrelsen 2013

NORRKÖPINGS KOMMUN Kommunstyrelsens kansli <i>Kommunrevisionen</i>	
2014 -01- 30	
Dnr KS-	Dplan
Handl.nr KS-	

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING

2014-01-29

Dnr KR-2013/0015

Kommunstyrelsen

Handläggare, titel, telefon
Caroline Nyman, stadsrevisor
011-15 17 99

Basgranskning av kommunstyrelsen 2013

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

Med anledning av rapporten vill vi särskilt lyfta följande:

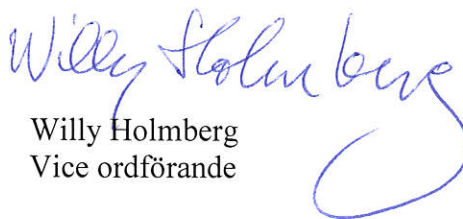
- Hur avser styrelsen att arbeta med riskbedömning inom internkontrollarbetet?
- Hur kommer styrelsen att samordna sin styrning och ledning av de egna verksamheterna?
- Hur kommer kommunstyrelsen, i sitt samordningsansvar, att arbeta med verksamhetens följsamhet till attestreglementet?

Vi vill ha nämndens skriftliga svar på revisionens frågor senast den 7 april 2014.

KOMMUNREVISIONEN
2014-01-29



Peter Åbrodd
Ordförande



Willy Holmberg
Vice ordförande

2014-01-29

Dnr KR-2013/ 0015

Handläggare, titel, telefon

Caroline Nyman, stadsrevisor, 011-15 17 99

Christer Lordh, sakkunnig revisor, 011-15 17 15

Revisionsrapport av kommunstyrelsen

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	2
2. Kommunstyrelsens ansvarsområde	3
3. Resultat och bedömning av kommunstyrelsens egen verksamhet	4
4. Kommunstyrelsens samordningsansvar och uppsiktsplikt över nämnderna	7
5. Avslutande bedömning.....	10
Bilaga 1 Definitioner	

Postadress

Norrköpings kommun
Revisionskontoret
Dalsgatan 14
602 32 Norrköping

Besöksadress

Dalsgatan 14

Telefon

011-15 17 99
011-15 17 15

Telefax

011-15 70 90

E-post

revisionskontoret@norrkoping.se

Internet

www.norrkoping.se/revision

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 kommunstyrelsen.

I rapporten finns även ett avsnitt med samlade iakttagelser från granskningen av övriga nämnder utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt enligt kommunallagen 6 kap 1§.

1.1. Revisionsfrågor

Denna basgranskning ska besvara följande revisionsfrågor:

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

1.2. Metod och avgränsning

Kommunstyrelsen är granskad på ett övergripande sätt vilket innebär att vi utifrån ett särskilt program granskat vissa styrande processer för styrelsen. Det innebär att vi i första hand har granskat om styrelsen har system och rutiner för en fungerande styrning av verksamheten, vilket innebär att tillämpningen inte har 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 granskningsresultatet.

Vi har intervjuat kommundirektör, personaldirektör, ekonomidirektör, näringslivsdirektör, administrativ chef samt kanslichef.

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.

Revisionskontoret

2014-01-29

1.4. Revisionskriterier

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

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Lagstiftning (kommunallag, förvaltningslag)
- Styrmodellen för Norrköpings kommun
- Fullmäktiges mål (Budget 2013-2015)
- Reglementen

2. Kommunstyrelsens ansvarsområde

Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi, finanser och verksamheter. Det innebär att kommunstyrelsen leder arbetet med att utforma förslag till övergripande mål och riktlinjer för kommunens verksamhet. Den ansvarar också för att övergripande följa upp mål och ekonomi för kommunens verksamheter.

Kommunstyrelsen är genom sitt personalutskott anställningsmyndighet för kommunens personal. Personalutskottet ansvarar bl.a. för arbetsgivarfrågor, personalpolitik, förhandlingar, arbetsmiljö, jämställdhet och chefsrekrytering.

Kommunstyrelsens uppgifter som krisledningsnämnd fullgörs vid extraordinära händelser i fredstid av ett krisledningsutskott.

Inom kommunstyrelsens ansvarsområde finns bl.a. kommunens kost- och IT-verksamhet, överförmyndare samt konsument och skuldsanering. Verksamheterna ingår i kommunservice, vilket är ett av fem kontor inom kommunstyrelsens kontor.

Revisionskontoret

2014-01-29

3. Resultat och bedömning av kommunstyrelsens egen verksamhet

3.1. Styrning och ledning av verksamhet

Kommunstyrelsen är, enligt reglementet, kommunens ledande politiska förvaltningsorgan med ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. I ledningsfunktionen ingår att leda och samordna planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamhet samt att ansvara för det övergripande strategiska arbetet.

Utöver det övergripande uppdraget har kommunstyrelsen ett eget verksamhetsansvar inom ett antal specifika områden. För dessa verksamheter är kommunstyrelsen att betrakta som en nämnd i enlighet med kommunens styrmodell och ska upprätta uppdragsplaner.

De övergripande uppdragplanerna som hanteras av kommunstyrelsen (t ex internationell samverkan) är i flertalet fall fastställda efter att verksamhetsåret börjat.

Kommunstyrelsen upprättar och fastställer inte en uppdragsplan för hela sin verksamhet, utan endast för vissa delar. Beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige gällande specifika uppdrag ersätter uppdragsplaner till kommunstyrelsens kontor.

För delar av verksamheterna inom kommunstyrelsens kontor, upprättas verksamhetsplaner. Dessa utgör underlag för den årliga verksamhetsuppföljningen. I de fall verksamhetsplaner inte upprättas finns ett beslut från kommunstyrelsen alternativt kommunfullmäktige, vilket fungerar som styrande för aktiviteter och uppföljning.

Revisionsbedömning

Genom att uppdragsplaner och verksamhetsplaner upprättas i begränsad omfattning för den verksamhet som bedrivs vid kommunstyrelsens kontor, följs inte riktlinjen för kommunens styrmodell. Det i sin tur försvårar uppföljningen av kvalitets- och måluppfyllelse.

Kommunstyrelsen har beslutat om uppdragsplaner och inriktningsdokument efter att verksamhetsåret börjat. Detta leder till ytterligare förseningar när kommunens övriga förvaltningar ska beakta uppdragen i respektive verksamhetsplaner.

I enlighet med styrmodellen ska kommunstyrelsens kontor upprätta skriftliga verksamhetsplaner inom sitt verksamhetsområde. Detta

Revisionskontoret

2014-01-29

görs i begränsad omfattning, vilket är ett avsteg från styrmodellen. Det är revisionens bedömning att verksamheten bör ha en verksamhetsplan som anmäls och följs upp till kommunstyrelsen.

Den sammantagna bedömningen av kommunstyrelsen är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten i huvudsak är ändamålsenlig och tillräcklig.

3.2. Styrning och ledning av ekonomi

I styrelsens interna budgetprocess deltar cheferna inom kommunstyrelsens kontor. I intervjuerna beskrivs processen som en dialog utifrån de övergripande målen, preciseringar, styrelsens uppdragsplaner samt kommunfullmäktiges ram och var inom kommunstyrelsens kontor som uppdraget finns.

Kommunstyrelsen beslutar om budget för kommunstyrelsens kontor. Internbudgeten 2013 beslutades 4 mars. Behov av eventuella extra resurser bereds och förändringar föreslås kommunstyrelsen. Viss verksamhet vid kommunstyrelsens kontor finansieras med ramtilldelade medel och avgifter från nämnder. Dialog kring detta sker direkt med berörda förvaltningar. Uppföljningar av kommunstyrelsens egen budget sker samlat med övriga nämnders ekonomiska uppföljningar till kommunstyrelsen.

I kommunen finns en riktlinje för inventarieförteckning. De intervjuade uppger att det saknas en uppdaterad förteckning och att alla inventarier inte finns i IT-systemet, Multitrace, vilket riktlinjen hänvisar till.

Revisionsbedömning

Utöver kommunstyrelsens funktion som ledande politiska förvaltningsorgan, har styrelsen ett eget ansvarsområde. I styrmodellen, jämförelses kommunstyrelsen, i detta avseende, med nämnd.

Kommunens ekonomiska uppföljning inför kommunfullmäktige sker i flera steg, där nämnderna månadsvis lämnar ekonomisk rapport till kommunstyrelsen i dess egenskap som ”ledande politiska förvaltningsorgan”. Genom att tidigarelägga beslutet av kommunstyrelsens internbudget underlättas styrelsens uppföljning av det egna verksamhetsområdets ekonomi och därmed kommunens samlade ekonomiska uppföljning.

Kommunstyrelsens verksamhet har inte en uppdaterad inventarieförteckning. Styrelsen bör säkerställa att riktlinjen följs.

Den sammantagna bedömningen är att styrelsens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin i huvudsak är tillräcklig.

Revisionskontoret

2014-01-29

3.3. Intern kontroll

Styrelsen har en interkontrollplan som arbetats fram av representanter för kommunstyrelsens kontor tillsammans med internkontrollrepresentanterna. Arbetet sker, enligt de intervjuade, utifrån respektive kontors egen väsentlighets- och riskanalys. Denna risk- och väsentlighetsanalys är inte dokumenterad för samtliga kontor. Flertalet av kontrollplanens punkter avser kommunövergripande processer framför interna rutiner.

3.3.1 System för intern kontroll

Inför dialogen med internkontrollrepresentanterna sker resonemang i chefsgruppen för kommunstyrelsens kontor utifrån respektive kontors riskbedömning. På så vis sammanställs en helhetsbild kring de riskområden som sedan kommuniceras med internkontrollrepresentanterna under det fortsatta arbetet med internkontrollplanen.

Kontrollsystemet utgår till sin huvuddel från stickprov med rapport till kommundirektören. En skriftlig återrapportering till styrelsen sker i samband med att samtliga nämnders interkontrollarbete rapporteras till kommunstyrelsen.

3.3.2 Attestgranskning

Av attestreglementet framgår att det ska finnas förvaltnings specifika föreskrifter för attest kopplade till god intern kontroll. För kommunstyrelsens egen verksamhet saknas förvaltnings specifika föreskrifter.

Inom kommunstyrelsens kontor saknas uppdaterade attestlistor och det maximala attestbeloppet överstiger i vissa fall verksamhetens budget.

Stickprov

Revisionen har omfattat granskning av ett urval fakturor från januari – november 2013 gällande inköp av konsulttjänster, reseräkningar, representation, utlägg och mobiltelefon.

Stickprov gjordes på 127 fakturor och i 14 av dessa förekom självattester, fördelat på tre reseräkningar, nio representationsfakturor samt två fakturor gällande mobiltelefoner. Vid fem fakturor avseende representation saknas korrekt deltagarförteckning och syfte. Av Skatteverkets rekommendationer framgår att avdragsgill representation ska ha en naturlig koppling till verksamheten.

Revisionskontoret

2014-01-29

Representationens genomförande och innehåll har stämts av mot kommunens riktlinjer för representation, beslutad av kommunfullmäktige 2002. Riktlinjen avser extern representation och beskriver övergripande formerna och innehållet.

Revisionsbedömning

Styrelsens internkontrollplan fastställdes i april, vilket är för sent. Enligt internkontrollreglementet ska internkontrollplanen beslutas före verksamhetsåret påbörjas.

Kommunstyrelsens internkontrollplan innehåller kontroll av rutiner som rör serviceuppdraget till övriga nämnder och förvaltningar. Någon dokumenterad riskbedömning för övervägandena inför internkontrollen saknas för delar av verksamheten. En dokumenterad riskbedömning bör därför tas fram inför kommande internkontrollplan.

I enlighet med attestreglementet ska styrelsen ta fram styrelseanpassade föreskrifter. Styrelsen bör uppmärksamma verksamheten på att självattester inte är tillåtet. För fakturor som avser resor och representation ska syftet framgå i en anteckning till fakturan. Vidare bör attestlistor uppdateras så att attestbehöriga som slutat eller ändrat tjänst inte fortsätter att ha behörighet.

Flera formuleringar i riktlinjerna för representation, öppnar för tolkningar och därmed försvåras följsamheten till riktlinjens intentioner. Revisionen ser positivt på att en översyn av riktlinjen har startat.

Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig.

4. Kommunstyrelsens samordningsansvar och uppsiktsplikt över nämnderna

Granskningen av kommunstyrelsen omfattar dels det lednings- och samordningsansvar som framgår av reglementet för kommunstyrelsen, 1§, dels kommunstyrelsens uppsiktsplikt enligt kommunallagen 6 kap 1§.

Under 2013 har kommunstyrelsen initierat och genomfört en översyn och systematisering av kommunens styrdokument. Arbetet har omfattat dokument från fullmäktige-, kommunstyrelse-, nämnd- till verksamhetsnivå och bl.a. syftat till gemensam nomenklatur, utformning och publicering. De styrande dokumenten redovisas på kommunens hemsida, där också styrmodellen beskrivs.

Revisionskontoret

2014-01-29

Under verksamhetsåret har revisionen genomfört såväl basgranskningar som fördjupningsgranskningar av kommunens nämnder. Generella iakttagelser att notera finns inom områdena inventarier, attester samt internkontroll.

4.1. Inventarier

I riktlinje för inventarieregistrering i Norrköpings kommun beskrivs syftet med en enhetlig och aktuell inventarieregistrering. Granskningen visar att inom flera förvaltningar saknas uppdaterade inventarieförteckningar. I intervjuer framkommer också att riktlinjen inte fullt ut är känd.

Revisionsbedömning

Revisionens bedömning är att följsamheten till riktlinjen bör öka för att på så vis uppnå dess syfte och därmed minska kommunens risk vid skada på egendom.

4.2. Attester

Av attestreglementet framgår att varje nämnd ska utfärda förvaltningsspecifika föreskrifter så att en tillfredställande säkerhet förenas med god intern kontroll. Granskningen har visat att sådana föreskrifter i flera fall saknas.

Granskningen har visat att attestlistor inte alltid uppdateras när attestanter slutar eller byter ansvarsområden. I vissa fall finns befattningshavare kvar på attestlistor ett år efter att de lämnat organisationen. Vidare är de beloppsgränser som är kopplade till attestanterna inte prövade utifrån behov och i vissa fall dessutom högre än verksamhetens årsbudget.

I de stickprov som gjorts finns fakturor där syfte saknas eller inte fullt ut följer Skatteverkets rekommendationer. Jävsattester förekommer i varierande utsträckning inom samtliga verksamheter.

Revisionsbedömning

Granskningen visar på brister i attesthanteringen. De förvaltningsanpassade föreskrifterna, bör i enlighet med attestreglementet, tas fram. Attestlistor ska hållas aktuella och beloppsgränserna bör anpassas till det aktuella ansvarsområdets disponibla medel och attestantens roll och ansvar.

Revisionen vill även uppmärksamma styrelsen på att utläggsblankettens utformning behöver kompletteras med namnförtydligande för beslutsattestant. Den nuvarande blanketten saknar namnförtydligande på beslutsattestant vilket ökar risken för fel.

Revisionskontoret

2014-01-29

4.3. Intern kontroll

Internkontroll som ett redskap för verksamhetsstyrning varierar mellan nämnderna. Granskningen visar att väsentlighets- och riskanalyser inte dokumenteras eller att de inte relaterar till processer kopplade till måluppfyllelse och kvalitetsarbete.

Arbete för att utveckla internkontrollen pågår såväl inom förvaltningarna som vid ekonomi- och styrningskontoret. Ekonomi- och styrningskontoret arbetar med tillämpningsanvisningar för internkontroll.

Revisionsbedömning


I arbetet med att nå övergripande mål och uppdrag är internkontroll ett viktigt redskap. Granskningen visar att arbetet utvecklats under året, men att det fortfarande finns en osäkerhet kring internkontrollens roll i ledning och styrning av verksamheten.

Revisionen gör bedömningen att arbetet med att utveckla internkontrollen bör fortsätta.


5. Avslutande bedömning

Den avslutande bedömningen av nämndens verksamhet presenteras utifrån revisionsfrågorna nedan.

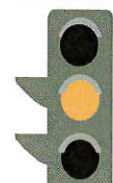
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?

 GRÖN	Den sammantagna bedömningen av styrelsen är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten i huvudsak är tillräcklig.
---	--

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

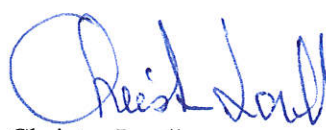
 GRÖN	Den sammantagna bedömningen är att styrelsens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin i huvudsak är tillräcklig
---	---

Har nämnden en god intern kontroll?

 GUL	Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen inte är helt ändamålsenlig och tillräcklig Det saknas en dokumenterad risk- och väsentlighetsbedömning vilket försvårar spårbarheten. Attestreglementet behöver aktualiseras inom kommunstyrelsens kontor så att jävsattest inte förekommer
--	--

REVISIONSKONTORET

Caroline Nyman
Stadsrevisor


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.