



Basgranskning av kommunstyrelsen 2012

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING

2013-02-26

Dnr KR-4/2012 007

Kommunstyrelsen

Handläggare, titel, telefon

Caroline Nyman, stadsrevisor

011-15 17 99

Basgranskning 2012

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

Med anledning av rapporten vill vi särskilt lyfta följande:

- Hur tänker styrelsen följa upp internkontrollrepresentanternas uppdrag i fortsättningen?
- Hur kommer styrelsen arbeta med sitt samordningsuppdrag med anledning av att styrmodellens intentioner inte är klara t ex ekonomiska mål?

Vi vill ha styrelsens skriftliga svar på revisionsrapportens bedömningar och rekommendationer för förbättringar senast den 6 maj 2013.

KOMMUNREVISIONEN

2013-02-26



Peter Åbrodd
Ordförande



Willy Holmberg
Vice ordförande

2013-02-26

Dnr KR-4/2012 007

Handläggare, titel, telefon

Caroline Nyman, stadsrevisor

Revisionsrapport kommunstyrelsen

Innehållsförteckning

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

Bilaga 1 Definitioner

Postadress

Norrköpings kommun
Revisionskontoret
Dalsgatan 14
602 32 Norrköping

Besöksadress

Dalsgatan 14

Telefon

011-15 17 99

Telefax

011-15 17 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 revisionsledning i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen. Denna granskning är en översiktlig granskning av kommunstyrelsen.

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 granskat vissa styrprocesser. Den metod granskningen bygger på följer ett program för basgranskning, med frågeställningar och bedömningskriterier som tillämpas för samtliga nämnder.

Granskning har skett genom dokumentgranskning av styrande dokument och intervjuer. De senare syftar till att få kompletterande information samt verifiera granskningsresultatet. Vi har intervjuat fyra chefer för att granska styrelsens egen verksamhet samt det övergripande samordningsansvaret styrelsen har i kommunen. Övriga nämnders granskning ligger till grund för en samlad bedömning av samordningsansvaret som styrelsen äger.

1.3. Kvalitetssäkring

Denna rapport är faktagranskad vilket betyder att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av dem som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna svarar revisionskontoret för. Rapporten är även kvalitetssäkrad av Bahjat Mourad.

1.4 Revisionskriterier

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

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Lagstiftning (kommunallag, förvaltningslag, vallag)
- Styrmodellen för Norrköpings kommun
- Fullmäktiges mål (Budget 2012-2014)
- Reglemente

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 följa upp att målen för verksamheten och ekonomin efterlevs. Till kommunstyrelsen hör två utskott, krisledningsutskottet och personalutskottet.

Tjänstemännen som stödjer kommunstyrelsen i arbetet finns på kommunstyrelsens kontor och är uppdelade på:

- Kommunstyrelsens kansli
- Ekonomi och styrningskontoret
- Personalkontoret
- Näringslivskontoret
- Kommunservice

3. Resultat och bedömning av kommunstyrelsens egen verksamhet

3.1 Styrning och ledning av verksamhet

Styrelsen följer sitt reglemente och har upprättat uppdragsplaner för delar av sina verksamheter. Dessa har i sin tur upprättat verksamhetsplaner i de fall verksamheterna själva uppfattat det behövt. För symfoniorkestern har exempelvis uppdragsplanen tjänat som verksamhetsplan.

Styrelsen följer upp kommunen med hjälp av jämförande nyckeltal och jämför sin verksamhet tillsammans med några andra jämförbara kommuner. Ett aktivt samarbete finns bland annat tillsammans med Linköpings kommun, där gemensamma styrelsemöten sker några gånger per år.

Revisionskontoret

2013-02-26

Kommunstyrelsen har inte upprättat egna servicedeklarationer för någon annan verksamhet än symfoniorkestern. För närvarande pågår en översyn av servicedeklarationerna inom kommunens samtliga verksamheter.

Medarbetarenkäten är personalkontorets uppföljning av de personalpolitiska målen. Den fungerar även som ett hjälpmedel för verksamheterna. Från granskningen framgår det att förvaltningarna arbetar med medarbetarenkätens svaga områden. Ambitionsnivån i detta arbete är dock varierande. Samtliga förvaltningar arbetar med den "Blå tråden", som handlar om medarbetarskap. Arbetssättet och ambitionsnivån är varierat.

Revisionsbedömning

Styrelsen bör överväga att upprätta en samlad uppdragsplan för hela sin verksamhet. Enligt styrmodellen ska därefter verksamhetsplaner upprättas av förvaltningen.

3.2 Styrning och ledning av ekonomi

Styrelsen upprättar en budget över sin egen verksamhet. Varje verksamhet följer upp sin budget och ekonomiska uppföljningar sker en gång i månaden till styrelsen.

Symfoniorkestern har bolagiserats och övergår vid årsskiftet 2012/2013 i ett eget bolag med egen bolagsstyrelse. Detta innebär att kommunstyrelsen inte längre har symfoniorkestern som en egen verksamhet från 2013. Under 2012 fanns däremot verksamheten under kommunstyrelsens egen förvaltning. För 2012 kommer symfoniorkestern att göra ett underskott om 200 tkr. Den ekonomiska situationen för symfoniorkesterns administrativa personal beskrivs som mycket ansträngd och arbetssituationen som svår. Det är svårt att ta ut ledigheterna då det inte finns möjlighet att ta in vikarier eller ersätta på annat sätt.

Revisionsbedömning

Arbetsmiljön för de anställda i symfoniorkesterns administration är bekymmersam och ledningen för den verksamheten behöver arbeta med förbättring. Det är inte bra att personalen inte kan ta ut komplement och semester till följd av överbelastning.

3.3 Intern kontroll

Styrelsen har tagit fram en internkontrollplan som följer de krav som finns enligt reglementet för internkontroll. Flera verksamheter har genomfört en risk- och väsentlighetsbedömning för att ta fram den rutin som bedöms mest riskfylld. Det har dock inte gått att få fram en dokumenterad risk- och väsentlighetsbedömning för kommunstyrelsens samtliga verksamheter.

Revisionskontoret

2013-02-26

Det går inte att se att de internkontrollrepresentanter som styrelsen utsett också genomfört någon aktivitet i sitt uppdrag. Från intervjuerna framgår inte heller att dessa varit aktiva i internkontrollarbetet.

Revisionsbedömning

Bedömningen är att internkontrollplanen innehåller de väsentliga riskområdena som finns i kommunstyrelsens verksamhet. Styrelsen behöver förtydliga och följa upp internkontrollrepresentanternas uppdrag.

4 Kommunstyrelsen samordningsansvar över nämnderna

4.1 Styrning, ledning, uppföljning, och kontroll av verksamheten

Nämnderna följer upp de mål fullmäktige antagit utifrån en uppföljningsplan styrelsen har lämnat till nämnderna. Uppföljning av målen sker i samband med delårsbokslut och bokslut. När uppföljningen sker har styrelsen tilldelat nämnderna uppföljningsansvar över vissa mål och mål 23 har styrelsen själv uppföljningsansvaret för. Mål 23, som handlar om att tillgänglighetsfrågorna ska integreras i alla verksamheter och på alla nivåer, ska ingå i samtliga nämnders uppdragsplaner enligt budgeten. Detta mål har inte alla nämnder formulerat målsättning för i sina uppdragsplaner.

Flertalet nämnder uppger att de har servicedeklarationer tillgängliga, men att medborgarna inte hör av sig via dem i någon större utsträckning. En översyn av servicedeklarationer är initierad av barn- och ungdomsnämnden och genomförs nu av styrelsen.

Revisionsbedömning

Då inte samtliga nämnder formulerar målsättningar för fullmäktiges mål 23 är det värdefullt att detta mål lyfts fram som gemensamt i den plan för uppföljning som styrelsen skickar ut till samtliga nämnder. Det finns en risk att nämnderna uppfattar att de endast har ansvar för de mål de följer upp och därför inte uppmärksammar detta mål.

4.1 Styrning, ledning, uppföljning och kontroll av ekonomin

Det finns ett krav i uppdragen till nämnderna att ekonomi och verksamhet ska hänga samman. I dokumentet "Politiska riktlinjer för styrmodellen i Norrköpings kommun" står att uppdragsplanen ska innehålla "ekonomiska förutsättningar för respektive ansvarsområde" och "ambitionsnivå i form av uppföljningsbara mål utifrån de övergripande målen, ekonomiskt utrymme och kvalitetskriterierna". I dokumentet "Tjänstemannariktlinjer för styrmodellen i Norrköpings kommun" står att "Tjänstemannaorganisationen

Revisionskontoret

2013-02-26

utformar årliga verksamhetsplaner utifrån målen i uppdragsplanerna och de ekonomiska förutsättningarna.” Detta tolkas lite olika av nämnderna. Flertalet nämnder uppfattar att de ekonomiska förutsättningarna är budgetramen och i uppdragsplanerna nämns därför inte ekonomiska förutsättningar i allmänhet. Som en konsekvens av den tolkningen formuleras inte ekonomiska mål eller resursmål kopplade till verksamhetsmål.

Ovanstående har även en nära relation till jämförande nyckeltal där ett antal nämnder uppger sig ha svårt att hitta relevanta nyckeltal för sin verksamhet.

Revisionsbedömning

Det är väsentligt att det klargörs för samtliga nämnder vad som menas med att uppdragsplanerna ska innehålla ”*de ekonomiska förutsättningarna*” och att ”*ambitionsnivån i form av uppföljningsbara mål utifrån de övergripande målen, ekonomiskt utrymme och kvalitetskriterierna*” ska formuleras. Från revisionen har vi tolkat det så att resursernas koppling till verksamheten behöver formuleras i mål eftersom det uttrycker verksamhetens ambitionsnivå. Denna tolkning gör dock inte alla nämnder och därför behöver styrmodellens intentioner förtydligas. Styrmodellens formulering andas mer än att budgetramen är tillräcklig som målsättning.

4.3 Intern kontroll

Samtliga nämnder har utsett internkontrollrepresentanter, men aktivitetsnivån varierar väsentligt. I några nämnder är representanterna med vid utformningen av internkontrollplanen, genomför egna kontroller och föredrar i nämnden frågor om intern kontroll. I andra nämnder är de osynliga.

Samtliga nämnder har upprättat internkontrollplaner, men de är av varierande kvalitet. Vissa planer har alltför stora rutiner som ska kontrolleras så att det blir oöverskådligt. Andra har planer som nästan är helt finansiellt inriktade och därför saknas en interkontrollplan för verksamheten.

Revisionsbedömning


Det är tydligt att arbetet med intern kontroll är aktivt i samtliga nämnder och det är positivt. Det är väsentligt att tydliggöra att internkontrollrepresentanterna inte ersätter nämndens ansvar för den interna kontrollen. Internkontrollrepresentanternas roll behöver därför förtydligas så att den som har uppdraget vet vad som förväntas.

Den stora variationen i hur internkontrollplaner upprättas samt vilka rutiner som bedöms som väsentliga är inte rimlig. Det behövs ett material som stöd till nämnderna i att utforma och upprätta internkontrollplaner. I brist på ett sådant material riskerar annars planerna att antingen bli för ”luftiga” eller enbart fokusera på finansiella risker.


5. Avslutande bedömning

Den avslutande bedömningen av kommunstyrelsens egen verksamhet presenteras utifrån revisionsfrågorna nedan:


1. Är kommunstyrelsens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?

	<p>Den sammantagna bedömningen av styrelsen är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten är i huvudsak tillräcklig.</p> <p>En samlad uppdragsplan för hela verksamheten skulle kunna förbättra och förenkla för hela verksamheten.</p>
---	--

2. Är styrelsens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillräcklig?

	<p>Den sammantagna bedömningen är att styrelsens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin är i huvudsak tillräcklig.</p>
---	---

3. Har styrelsen en god intern kontroll?

	<p>Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen i huvudsak är tillräcklig,</p> <p>Det är viktigt att internkontrollrepresentanternas uppdrag förtydligas och följs upp.</p>
---	--

REVISIONSKONTORET



Caroline Nyman
Stadsrevisor

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.