

2012-03-27

Dnr KR-9/2011 007

Handläggare, titel, telefon

Caroline Nyman, stadsrevisor
011-15 17 99

Kommunstyrelsen

Fördjupningsgranskning 2011

Kommunrevisionen har genomfört fördjupningsgranskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Revisionsrapporten bifogas denna revisionskrivelse.

Ur rapporten vill vi särskilt lyfta följande:

- Kommunstyrelsens reglemente bör kompletteras med att ha uppsikt över kommunalförbunden och samordningsförbunden, i enlighet med kommunallagens bestämmelser.
- Rapporteringen från bolag och kommunalförbund behöver förbättras. Kommunstyrelsen behöver ha en enhetlig struktur för att utöva uppsikt över nämnder, bolag och kommunalförbund. Detta saknas idag och uppsikten sker informellt. En formalisering av uppsikten är viktig för att det ska bli enklare att fördela det gemensamma arbetet mellan kommunstyrelsens ledamöter.
- Riskbedömning av de helägda bolagens verksamheter saknas. Kommunstyrelsen ska ha ansvar över de företag som kommunen helt eller delvis äger eller har intresse i. Det innebär att styrelsen behöver göra en riskbedömning samt formalisera uppsikten över företagen. Personunion är inte tillräckligt för att uppsikten ska vara tillfredsställande.
- Nämndernas och bolagens arbete med intern kontroll behöver finnas med inom ramen för uppsiktsplikten. Detta är inte tillfredsställande idag.

Vi vill ha styrelsens skriftliga svar på revisionsrapportens bedömningar och rekommendationer till förbättringar senast den 30 juni 2012.

KOMMUNREVISIONEN



Peter Åbrodd
Ordförande



Caroline Nyman
Stadsrevisor



Fördjupningsgranskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt 2011

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING



Norrköpings kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Mars 2012

Roland Svensson

Av Skyrev certifierad kommunal revisor

Johan Rasmusson

Auktoriserad revisor/av Skyrev
certifierad kommunal revisor

Teodora Werngren

Statsvetare

Innehåll

1. Sammanfattning	1
2. Inledning	2
2.1 Bakgrund	2
2.2 Uppdrag	3
2.3 Metod och avgränsning	3
3. Gällande regelverk	5
3.1 Lagar, reglementen och riktlinjer	5
4. Granskningens resultat	8
4.1 Hur ändamålsenliga är formerna för uppsiktsplikten?	8
4.2 Fungerar uppsiktsplikten tillfredsställande och hur följs den upp?	9
4.3 I vilken utsträckning sker rapportering till fullmäktige med anledning av uppsikten? Hur ändamålsenlig är rapporteringen?	11
4.4 På vilket sätt sker uppsiktsplikten avseende nämndernas och företagens arbete med intern kontroll?	12
4.5 Sammanfattande bedömning och rekommendationer	12

1. Sammanfattning

På uppdrag av revisionskontoret och revisorerna i Norrköpings kommun, har Deloitte fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Den övergripande revisionsfrågan är ”om kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna och bolagen är ändamålsenlig och tillräcklig”. Därutöver har följande revisionsfrågor besvarats:

- Hur ändamålsenliga är formerna för uppsikten?
- Fungerar uppsikten tillfredsställande?
- Hur följs uppsikten upp?
- Hur säkerställer styrelsen att den får nödvändig information så att uppsikten är tillräcklig?
- I vilken utsträckning sker rapportering till fullmäktige med anledning av uppsikten? Hur ändamålsenlig är rapporteringen?
- I vilken utsträckning begär styrelsen upplysningar från nämnderna och företagen? Fungerar begäran om upplysningar tillfredsställande?
- På vilket sätt sker uppsiktsplikten avseende nämndernas och företagens arbete med intern kontroll?

Vi gör den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna, bolagen, kommunalförbunden och samordningsförbundet, till viss del är ändamålsenlig och tillräcklig. Men den är inte tillräckligt ändamålsenlig för att den ska anses vara tillfyllest. Denna bedömning bygger bland annat på att:

- Strukturen i form av reglemente, regler m m är tydlig.
- En formalisering av uppsiktsplikten bör ske.
- Den ekonomiska rapporteringen är omfattande och i många avseenden bra.
- Rapporteringen från bolag och kommunalförbund kan förbättras.
- Riskbedömning av de helägda bolagens verksamhet saknas.
- Rapporteringen till fullmäktige i vissa avseenden kan förbättras.
- Uppsiktsplikten avseende den interna kontrollen kan förbättras.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Enligt kommunallagen (KL), 6 kap. 1§, ska kommunstyrelsen ha uppsikt över nämnder, gemensamma nämnder, kommunalförbund och de kommunala företagen¹. Styrelsen har enligt lagen en särställning bland nämnderna genom den ledande och samordnande rollen. Det innebär att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Kommunstyrelsen ska övervaka den ekonomiska förvaltningen, att nämndernas, bolagens och kommunalförbundens verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige beslutat, att lagar och förordningar följs och att medlen används ändamålsenligt.

Kommunstyrelsen har således en skyldighet att utöva löpande tillsyn och den bestämmer formerna för hur denna ska gå till. Formerna kan exempelvis bestå i krav på kontinuerliga ekonomiska rapporter, riskbedömningar av kommunens bolag eller särskilda granskningar. Uppsikten anses, enligt SKL: s kommentarer till kommunallagen, vara begränsad till rätten att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt uppmärksamma fullmäktige på och ge förslag till åtgärder vid behov. Uppsikten och styrelsens särställning innebär dock inte att styrelsen kan besluta över nämnderna.

I bland annat reglementet för kommunstyrelsen, liksom i reglementet för ekonomisk förvaltning och intern kontroll, återfinns styrelsens uppsiktsplikt. Den interna kontrollen är av väsentlig betydelse i styrelsens uppsikt över nämnder, kommunalförbund och bolag.

Ifråga om uppsikten över kommunala bolag kan inte styrelsen med kommunallagen som grund begära in yttranden och upplysningar på samma sätt som när det gäller nämnderna. För att styrelsen ska kunna fullgöra sin uppsiktsplikt, bör därför bolagen genom bolagsordningen åläggas att lämna de uppgifter som behövs.

Vad gäller kommunalförbund ska det enligt KL, 3 kap. 28 § pkt 12, anges i förbundsordningen hur ”förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet” ska regleras.

Det finns även en särskild lag om finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet som beskriver hur kommuner, regioner, arbetsförmedling och försäkringskassan kan samverka i ett gemensamt organ (SFS 2003:1210).

Utöver detta finns bestämmelser i 3 kap 19-19a §§ KL avseende kontroll och uppföljning av verksamhet som läggs ut på entreprenad.

Revisorerna i Norrköpings kommun har identifierat kommunstyrelsens uppsiktsplikt som central och viktig för en fördjupad granskning. Syftet med granskningen är att ge revisorerna ett underlag inför ansvarsprövningen.

¹ I rapporten använder vi begreppet bolag som är synonymt med företag.

2.2 Uppdrag

Den övergripande revisionsfrågan är om kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna och bolagen är ändamålsenlig och tillräcklig.

Övriga revisionsfrågor som ska besvaras är följande:

- Hur ändamålsenliga är formerna för uppsikten?
- Fungerar uppsikten tillfredsställande?
- Hur följs uppsikten upp?
- Hur säkerställer styrelsen att den får nödvändig information så att uppsikten är tillräcklig?
- I vilken utsträckning sker rapportering till fullmäktige med anledning av uppsikten? Hur ändamålsenlig är rapporteringen?
- I vilken utsträckning begär styrelsen upplysningar från nämnderna och företagen? Fungerar begäran om upplysningar tillfredsställande?
- På vilket sätt sker uppsiktsplikten avseende nämndernas och företagens arbete med intern kontroll?

Med utgångspunkt från det ovan nämnda, ges revisorerna ett underlag för att bedöma om kommunstyrelsens uppsiktsplikt är ändamålsenlig och tillräcklig.

2.3 Metod och avgränsning

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentationsgranskning² och intervjuer med representanter för kommunstyrelsen, nämnderna, bolagen, kommunalförbunden och samordningsförbundet (se bilaga 1). Samtliga kommunalråd, oppositionsråd och ordföranden eller vice ordföranden i nämnderna, kommunalförbunden och samordningsförbundet, har fått möjlighet att bli intervjuade. Av olika skäl, har dock inte alla haft möjlighet att delta i intervjuerna.

Två av dem som har intervjuats, är ersättare i kommunstyrelsen, men båda är aktiva som kommunalråd respektive oppositionsråd. Deras kunskap om uppsiktsplikten har därför bedömts vara relevant att ta del av. Samtidigt är det viktigt att betona, att ansvaret för uppsiktsplikten, åvilar i huvudsak kommunstyrelsens samtliga ordinarie ledamöter.

I granskningen har även kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges protokoll för 2011 genomlästs och granskats.

Rapporten har sakgranskats av berörda kommunalråd och oppositionsråd.

Avgränsning

I uppdraget har inte ingått att intervjua tjänstemän, fullmäktiges ledamöter, representanter för dotterbolagen, de delägda bolagen eller stiftelserna. Avseende de kommunala bolagen har enbart Norrköpings Rådhus AB ingått i granskningen.

Eftersom Verksamhetsstyrelsen för Norrköpings Symfoniorkester är en del av kommunstyrelsen, har inte heller denna styrelse ingått i granskningsuppdraget. ”Uppsikten” över

² Bland annat reglementen, bolagsordningar, ägardirektiv, rapporter, riktlinjer för styrning av Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag, diverse ekonomisk uppföljning, protokoll samt tjänsteskrivelser.

deras verksamhet ska istället ske genom kommunstyrelsen, inom ramen för den interna kontrollen (KL 6 kap. 7 §).

3. Gällande regelverk

3.1 Lagar, reglementen och riktlinjer

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt regleras i kommunallagen, 6 kap. 1 §. Där framgår att ”Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet”.

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.”

Som komplement till kommunallagen kan särskilda regler eller riktlinjer för uppsiktsplikten tas fram. Norrköpings kommun har valt att skriva in relevanta delar, med koppling till uppsiktsplikten, i bland annat följande dokument:

- Reglemente för kommunstyrelsen.
- Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder.
- Reglemente för varje enskild nämnd.
- Riktlinjer för styrning av Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag.
- Bolagsordning för Norrköpings Rådhus Aktiebolag.
- Ägardirektiv för Norrköpings Rådhus Aktiebolag.
- Politiska riktlinjer för styrmodellen i Norrköpings kommun.
- Reglemente för ekonomisk förvaltning och intern kontroll avseende Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar.
- Förbundsordning för Samordningsförbundet Östra Östergötland.
- Förbundsordning för kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen.
- Förbundsordning för kommunalförbundet Brand och Skydd Östra Götaland.

Följande avsnitt i ovan nämnda styrdokument, är värda att notera:

Reglemente för kommunstyrelsen

3 § - I kommunstyrelsen styrfunktion ingår att:

- övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs,
- tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret,
- övervaka att nämndernas interna kontroll är tillräcklig,
- ansvara för samordningsträffar med nämndpresidierna och förvaltningscheferna,
- ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag, som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i.

8 § - Kommunstyrelsen ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning och ingångna avtal. Detta gäller även när vården av en kommunal angelägenhet har lämnats över till någon annan³. Kommunstyrelsen ska regelmässigt till fullmäktige rapportera hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under verksamhetsåret.

Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder

35 § - Nämnd som överlämnar vården av en kommunal angelägenhet till en entreprenör ska se till att avtalet med entreprenören innehåller bestämmelser om att kommunrevisionen får granska den verksamhet som entreprenören bedriver på kommunens uppdrag.

Riktlinjer för styrning av Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag

Avsnitt 5.2.2 – Oavsett vem som utövar ägarrollen har kommunstyrelsen uppsiktsplikt över bolagen enligt 6 kap 1 § 2 st kommunallagen.

Kommunstyrelsen ska ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag som kommunen äger helt eller delvis. Uppsikten gäller främst bolagens ekonomi och hur bolagen efterlever det kommunala ändamålet med verksamheten och ägardirektiven.

Kommunstyrelsen har vidare rätt att inspektera bolagen och deras verksamheter. För ändamålet har kommunstyrelsen rätt att ta del av bolagens handlingar och räkenskaper. Detta gäller dock endast i den mån hinder inte möter på grund av författningsreglerad sekretess.

Bolagsordning för Norrköpings Rådhus Aktiebolag

15 § - Kommunstyrelsen i Norrköpings kommun har rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet. Detta gäller dock endast i den mån hinder inte möter på grund av författningsreglerad sekretess.

Förbundsordningarna

I samtliga tre förbundsförordningar finns paragrafer som reglerar kommunstyrelsens rättighet till insyn och kontroll samt även initiativrätt, närvarorätt och yttranderätt⁴.

Bedömning

Vår bedömning är att de reglementen, riktlinjer samt övriga styrdokument som på ett eller annat sätt behandlar kommunstyrelsens uppsiktsplikt, utgör en bra strukturell grund för att kunna utöva denna. Tydligheten och stringensen i flera av dessa dokument skulle dessutom kunna utgöra en bra grund för ett samlat dokument, som mer precist beskriver vad kommunstyrelsens ledamöter har att förhålla sig till vid utövandet av uppsiktsplikten⁵.

Kommunstyrelsen reglemente bör dock kompletteras med att det i kommunstyrelsens styrfunktion även ingår att ha uppsikt gentemot kommunalförbunden och samordningsförbundet, i enlighet med kommunallagens bestämmelser om uppsiktsplikten⁶.

³ Allmänna nämndreglementet 35 §.

⁴ Närvarorätten och yttranderätten har dock inte reglerats för samordningsförbundet.

⁵ Se vidare i avsnitt 4.5.

⁶ 3 § i Reglementet för kommunstyrelsen.

I kommunallagen 3 kap. 19 och 19 a §§ framgår följande:

”19 § Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än som avses i 17 och 18 §§ skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

19 a § Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i 17 och 18 §§ om att denne skall utföra en kommunal angelägenhet skall kommunen eller landstinget beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.”

I reglementet för Norrköpings kommuns nämnder, § 35, har detta delvis reglerats. Ett förtydligande skulle dock kunna göras, där det framgår att inte bara kommunrevisionen utan även ansvarig nämnd har möjlighet att granska den verksamhet som entreprenören bedriver på kommunens uppdrag. På så sätt underlättas förutsättningarna för att kunna skapa en god intern kontroll för ansvarig nämnd. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt gentemot aktuell nämnd blir också enklare och tydligare i detta avseende.

4. Granskningens resultat

I följande avsnitt av rapporten behandlas respektive revisionsfråga för sig, i den mån det är möjligt. Några av revisionsfrågorna är i vissa avseenden närbesläktade och vi har därför valt att redogöra för resultatet av granskningen genom att komprimera revisionsfrågorna. Bedömningen av den övergripande revisionsfrågan samt övriga revisionsfrågor, som angetts under avsnitt 2.2, kommer att ske sammantaget under avsnitt 4.5, sammanfattande bedömning och rekommendationer.

4.1 Hur ändamålsenliga är formerna för uppsiktsplikten?

Iakttagelser

I avsnitt 3.1 beskrevs att reglerna och de styrdokument som reglerar uppsiktsplikten i Norrköpings kommun i de flesta avseenden är tydliga i sin utformning. Det innebär att förutsättningarna för att kunna utöva uppsiktsplikten är goda i kommunen.

Vid granskningen konstaterades dock att inte alla i kommunstyrelsen och bland kommunalråden/oppositionsråden hade tillräcklig kännedom om dessa regler. Ett av skälen till detta är troligtvis att uppsiktsplikten, och de dokument som är kopplade till denna, inte diskuteras i kommunstyrelsen i någon större utsträckning. I någon mening sker uppsiktsplikten även blockvis och inte gemensamt av hela kommunstyrelsen. Det finns med andra ord ingen enhetlig struktur för att utöva uppsiktsplikten över nämnder, bolag och kommunalförbund. Inte heller finns det någon gemensam linje hur den utövas av de båda politiska blocken. Däremot finns det en tydlighet avseende hur uppsiktsplikten formuleras vad gäller den ekonomiska rapporteringen från nämnderna, samt kommunens samlade ekonomi (se vidare under avsnitt 4.2).

Det är dock viktigt att poängtera att det inte finns någon fastlagd god sed eller praxis vad gäller formerna för kommunstyrelsens uppsikt. Med andra ord är det upp till kommunstyrelsen att själv utforma system och rutiner för att fullgöra sin uppsiktsplikt. Uppsiktsplikten har dock inte formaliserats i Norrköpings kommun, annat än på det sätt som beskrevs i avsnitt 3.1.

4.2 Fungerar uppsiktsplikten tillfredsställande och hur följs den upp?⁷

Iakttagelser

Nämnderna

Kommunstyrelsen har en löpande uppsikt över nämndernas och kommunens samlade ekonomi. Under 2011 har kommunstyrelsen fått en sådan ekonomisk uppföljning vid åtta tillfällen, utöver delårs- och helårsbokslutet (se nedan tabell). På kommunstyrelsens möte den 10 oktober, § 293, noterades att fullmäktige beslutat att nämnderna månatligen ska lämna en ekonomisk uppföljning till kommunstyrelsen.

Ekonomisk uppföljning	Delårsbokslut/ Årsbokslut	Rapporteringen erhållen
Per 31 januari		28 februari
	Årsbokslut 2010	4 april
Per 28 februari		9 maj
Per 30 april		7 juni
Per 31 maj		21 juni
Per 31 juli		7 september
Per 31 augusti	Delårsbokslut 31 aug.	10 oktober
Per 30 september		7 november
Per 31 oktober		29 november

Den ekonomiska rapporteringen till kommunstyrelsen kompletteras vid några tillfällen per år med:

- Uppföljning över nämndernas investeringsprojekt.
- Bokslutsinformation.
- Finansrapport samt långsiktig medelsförvaltning.
- Muntlig information om kommunens ekonomiska läge.
- Drift- och investeringsbudgeten.

Därutöver har kommunstyrelsen vid några tillfällen under 2011, på egen begäran, träffat nämndsordföranden samt förvaltningschefen för de nämnder som haft problem med sin ekonomi. Nämndspresidierna medverkar även på en årlig budgetdag.

Den ekonomiska rapporteringen bedöms av de flesta som intervjuats⁸, som tillfyllest. Den är enkel, begriplig och lätt att ta till sig. Det finns dock någon enstaka politiker som anser att de ekonomiska rapporterna är svåra att förstå. Det som har varit problem i den ekonomiska rapporteringen, är att prognoserna inte varit tillförlitliga, framförallt i vissa nämnder.

⁷ I denna revisionsfråga ingår följande fyra frågor:

- Fungerar uppsikten tillfredsställande?
- Hur följs uppsikten upp?
- Hur säkerställer styrelsen att den får nödvändig information så att uppsikten är tillräcklig?
- I vilken utsträckning begär styrelsen upplysningar från nämnderna och företagen?
Fungerar
- begäran om upplysningar tillfredsställande?

⁸ Avseende kommunalråden och oppositionsråden.

En av dem som intervjuades ansåg att kommunstyrelsen bör vara tydligare i sina krav på prognostillförlitligheten i vissa fall.

Några av dem som intervjuades ansåg, trots den digra ekonomiska rapporteringen, att mer djupgående ekonomiska analyser behöver göras för de nämnder som börjar gå åt fel håll och har problem med ekonomin. Det finns nämnder som har haft problem en tid utan att kommunstyrelsen agerat tillräckligt snabbt, vilket leder till att problemen fördjupas.

Verksamheten följs systematiserat upp vid delårs- och helårsboksluten. I övrigt sker en viss sporadisk rapportering till kommunstyrelsen, bland annat via den interna kontrollen (en gång per år). Under 2011 har uppföljning skett av bland annat stadsbyggnadskontorets uppdragsplan, rapportering kring hållbarhet samt några fall av oegentligheter.

I och med att en ny styrmodell införts under 2011, har den verksamhetsmässiga uppföljningen förenklats. En hel del av verksamhetsuppföljningen sker på informationsträffar, gruppmöten samt på kommunstyrelsens sammanträden. Dock diskuteras uppsiktsplikten som sådan sällan eller aldrig i kommunstyrelsen. Kvalitetsmålen diskuteras inte heller särskilt ofta i kommunstyrelsen, enligt en av dem som intervjuats.

En av politikerna efterfrågade en systematisk genomgång av skola, äldreomsorg och andra verksamheter under året. Syftet med en sådan genomgång skulle vara att kommunstyrelsen fick bättre insyn i dessa strategiskt viktiga verksamheter.

Utöver ovan beskrivning, utövas uppsiktsplikten vid diverse informella sammankomster. Bland annat genomför kommunstyrelsens ordförande samordningsträffar med nämndernas ordförande och förvaltningschefen fyra gånger per år. Detta är dock inget som rapporteras till kommunstyrelsen. De kommunalråd och oppositionsråd, som sitter med i nämndernas presidium, utövar också en viss uppsikt över nämndens verksamhet, även om det inte alltid återrapporteras till kommunstyrelsen.

Partigruppsdiskussioner är också viktiga forum för dialog som en del av kommunstyrelsens informella uppsikt. De personliga kontakterna med kommunalråden och oppositionsråden beskrivs som en viktig faktor för nämndsordföranden/vice ordföranden, när det gäller den informella delen av uppsiktsplikten.

Bolagen

Vad gäller de kommunala bolagen sker uppsiktsplikten systematiserat vid delårs- och årsboksluten. Uppsiktsplikten sker även genom den politiska närvaron på bolagens sammanträden, samt vid bolagsstämmorna då alla politiker är välkomna. Ingen systematiserad uppföljning av bolagens verksamhet eller ekonomi sker i övrigt från Norrköpings Rådhus AB till kommunstyrelsen. Vid särskilda händelser, eller då bolagen är nyetablerade, följs bolagen upp mer noggrant av kommunstyrelsen.

Vid intervjuerna framkom att de politiker i kommunstyrelsen, som inte sitter med i Norrköpings Rådhus AB, har liten insyn i vad som händer utöver den traditionella rapporteringen vid delårs- och helårsboksluten.

Någon särskild utvärdering av ägarens risker med de kommunala bolagen har inte gjorts. Inte heller har kommunstyrelseledamöternas möjlighet till inspektion av de kommunala bolagen utnyttjats.

Kommunalförbunden och samordningsförbundet

På kommunstyrelsens sammanträden sker även en viss uppföljning av kommunalförbunden och samordningsförbundet. Protokoll från Kommunalförbundet Brand och Skydd Östra Götaland samt Samordningsförbundet Östra Östergötland kommer med jämna mellanrum till kommunstyrelsens sammanträden. Vad gäller Fjärde Storstadsregionens Kommunalförbund är det först det senare halvåret av 2011 som protokollen finns med på dessa sammanträden. Utöver protokollen sker en rapportering av delårs- och årsboksluten för Kommunalförbundet Brand och Skydd Östra Götaland samt Samordningsförbundet Östra Östergötland. Vid granskningen noterades ingen delårs- eller helårsrapportering för Fjärde Storstadsregionens Kommunalförbund. En av politikerna menade att uppsiktsplikten var bättre innan räddningstjänsten blev ett kommunalförbund.

Sammankomsterna med kommunalförbunden och samordningsförbundet har inte alltid varit optimala. Eftersom dessa speglar olika ägarintressen, har det upplevts som svårt att ibland tolka råden och anvisningarna från medlemskommunerna. I ett av förbunden har ingen av kommunstyrelsens ledamöter varit närvarande på ägarsamråden. Ordföranden anser att kommunen visat litet intresse för förbundets verksamhet.

Entreprenader

Någon särskild rapportering av den del av kommunens verksamhet, som är utlagd på entreprenad, har inte noterats i kommunstyrelsens protokoll under 2011.

4.3 I vilken utsträckning sker rapportering till fullmäktige med anledning av uppsikten? Hur ändamålsenlig är rapporteringen?

Iakttagelser

Rapporteringen från kommunstyrelsen till fullmäktige, avseende nämnderna och kommunens bolag, omfattar både rapportering av verksamhet och ekonomi. Den ekonomiska rapporteringen har under 2011 skett i samband med delårs- och helårsboksluten. Fullmäktige har även fått en rapportering av den ekonomiska uppföljningen per den 31 mars på mötet den 2 maj. Utöver behandlingen av budgeten har fullmäktige vid ett tillfälle även fått en redovisning av avslutade investeringsprojekt.

De av fullmäktige beslutade målen för nämndernas verksamhet tas också upp i samband med delårs- och helårsboksluten. En fördjupad resultatuppföljning av målen genomfördes i form av workshops den 2 maj. Därutöver tas ett antal ärenden med verksamhetsanknytning upp under fullmäktigesammanträdena, bland annat:

- Redovisning av hållbarhetsarbetet.
- Redovisning från nämnderna avseende delegerade medborgarförslag samt andra verksamhetsspecifika ärenden.
- Återrapportering av uppdrag lämnade av fullmäktige.
- Diskussion om övergrepp inom äldreomsorgen.
- Rapportering om tryggare utemiljö.

Värt att notera är att ”frågor av kommunfullmäktiges ledamöter”, är en punkt på dagordningen där diverse verksamhetsfrågor eller frågor om ekonomin tas upp av fullmäktigeledamöterna.

Nämnder, som har problem med ekonomin eller oegentligheter tas dock inte upp på ett strukturerat sätt inför hela fullmäktige. Däremot upplevs informationen, som ges avseende

verksamheten och ekonomin vid delårs- och helårsboksluten, som bra. Diverse projekt som påbörjas, rapporteras i vissa fall enbart till fullmäktige då de är klara.

Rapporteringen avseende Kommunalförbundet Brand och Skydd Östra Götaland samt Samordningsförbundet Östra Östergötland sker också vid delårs- och helårsboksluten. Utöver detta finns ingen strukturerad rutin eller fastlagda former för rapportering till fullmäktige gällande förbunden.

4.4 På vilket sätt sker uppsiktsplikten avseende nämndernas och företagens arbete med intern kontroll?

Iakttagelser

Kommunstyrelsen har en samordnande roll för den interna kontrollen, vilket anges i kommunstyrelsens reglemente. En gång per år erhåller kommunstyrelsen en rapportering från nämndernas arbete med den interna kontrollen. Frågan om hur den interna kontrollen fungerar hos nämnderna tas inte upp och diskuteras inte i något särskilt forum med kommunstyrelsen. Nämnderna får heller ingen återkoppling på deras arbete med den interna kontrollen.

Om avvikelser uppdagas inom ramen för den interna kontrollen, kan nämndens ordförande tillkallas av kommunstyrelsen. Detta har hänt i samband med uppdagade oegentligheter.

Vad gäller de kommunala bolagen, kommunalförbunden och samordningsförbundet sker ingen särskild uppsikt över deras arbete med den interna kontrollen.

De helägda kommunala bolagen har möjlighet att samordna sitt arbete avseende intern kontroll med kommunens arbete med intern kontroll, men detta har inte skett.

4.5 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Den övergripande revisionsfrågan är ”om kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna och bolagen är ändamålsenlig och tillräcklig”. Vi gör den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna, bolagen, kommunalförbunden och samordningsförbundet till viss del är ändamålsenlig och tillräcklig. Men den är inte tillräckligt ändamålsenlig för att den ska anses vara tillfyllest. Denna bedömning bygger på de samlade kommentarerna av revisionsfrågorna nedan.

Hur ändamålsenliga är formerna för uppsiktsplikten?

De strukturella förutsättningarna för att utöva en ändamålsenlig och tillräcklig uppsiktsplikt bedömer vi som goda. Flera av styrdokumenterna är väl genomarbetade och innehåller det mesta, med några undantag (se avsnitt 4.1), som behövs för att uppsiktsplikten ska vara tillfredsställande.

Vår granskning visar dock att det finns ett behov av att tydliggöra formerna för uppsiktsplikten, genom att skapa en tydligare struktur för rapportering och dialog men även genom återrapportering till fullmäktige. Detta är särskilt viktigt med tanke på att kommunens verksamhet bedrivs i en rad olika former som t ex nämnder, hel- och delägda bolag, stiftelser, kommunalförbund och ett samordningsförbund. Formaliseringen av uppsiktsplikten kan t ex handla om:

- Hur den ska tillämpas (möten, informellt och formellt).
- Vem som ansvarar för de olika komponenterna i uppsiktsplikten.
- Vad som ska ingå i uppsiktsplikten.

- Prioriterade områden.
- Formaliserade dialoger med olika instanser.
- Återrapportering till fullmäktige.

En formalisering av uppsiktsplikten är viktig för att det ska bli enklare att reda ut ansvarsfrågorna mellan kommunstyrelsens ledamöter. Dessutom ökar kontinuiteten om personer i kommunstyrelsen entledigas eller vid ett eventuellt mandatskifte. Förutsättningarna för att få en ändamålsenlig och tydlig uppsiktsplikt skulle således förbättras.

Fungerar uppsiktsplikten tillfredsställande och hur följs den upp?

Rapporteringen till kommunstyrelsen avseende nämndernas och kommunens ekonomi är omfattande och sker, i de flesta fall, inom rimlig tid. Vid redovisningen av utfallet per den 28 februari tog det dock drygt två månader innan resultatet presenterades i kommunstyrelsen, vilket är väl lång tid för en månadsrapportering. Generellt bedöms dock den ekonomiska rapporteringen vara tillfredsställande och utgöra en bra utgångspunkt för att kunna utöva uppsiktsplikten. Det är positivt att kommunstyrelsen agerar i de fall nämnderna har problem med sin ekonomi genom att träffa nämndsrepresentanter. Det som är värt att fundera över är om kommunstyrelsen agerar tillräckligt kraftfullt, i de fall en nämnd eller ett bolag har problem med ekonomin eller verksamheten. På samma sätt är det viktigt att kommunstyrelsen ställer krav på nämndernas träffsäkerhet vad gäller prognoser. Det är inte tillfredsställande att en nämnd tillåts komma med nollprognoser varje år, trots att det inte förefaller vara rimligt att det ska vara på det viset.

Uppsiktsplikten avseende framförallt de kommunala bolagen men även nämndernas verksamhet, kommunalförbunden och samordningsförbundet kan förbättras och struktureras på ett tydligare sätt. Ett sätt är självfallet att formalisera den enligt tidigare resonemang om formalisering av uppsiktsplikten. Inom ramen för skapandet av en tydligare struktur för uppsiktsplikten, kan även frågor om fördjupade analyser av vissa verksamheter ingå. Med tanke på de stora ekonomiska värden som bolagen representerar, finns det all anledning att fråga sig om rapporteringen från bolagen bör intensifieras.

Den informella uppsiktsplikten är väl så viktig som den formella. Det som kan förbättras är att övriga kommunstyrelseledamöter informeras om relevanta delar av den informella uppsiktsplikten som äger rum i olika forum. Informationen till politikerna bör vara väl avvägd och lättåtkomlig, med tanke på omfånget av den information kommunstyrelseledamöterna har att hantera.

Ett annat område som skulle kunna utvecklas är att kommunstyrelsen genomför en egen riskbedömning av de helägda bolagens verksamhet. Detta skulle kunna genomföras av en oberoende part och rapporteras direkt till kommunstyrelsen, inom ramen för uppsiktsplikten. På så sätt skulle kommunstyrelsen ha en egen bild av vilka risker som finns för kommunen i egenskap av ägare istället för att som idag, förlita sig på Norrköpings Rådhus AB:s riskbedömning, som främst görs ur ett bolagsperspektiv. Det finns flera frågor i sammanhanget som kan vara intressanta att fundera på som t ex: Vad händer om ränteläget förändras med någon eller några procentenheter? Följer bolagen det kommunala ändamålet? Vilka risker kan få konsekvenser för den skattefinansierade verksamheten?

Uppsiktsplikten över nämnderna inbegriper även att beakta de entreprenader som vissa nämnder ansvarar för. Det är viktigt att kommunstyrelsen även beaktar denna typ av verksamhet vid sin uppsiktsplikt av nämnderna, vilket inte sker idag.

I vilken utsträckning sker rapportering till fullmäktige med anledning av uppsikten? Hur ändamålsenlig är rapporteringen?

Rapporteringen till fullmäktige är i flera avseenden tydlig och bra. Däremot saknas en del i rapporteringen, för att reglementet för kommunstyrelsen till fullo ska kunna anses ha följts. Bland annat framgår av reglementet att uppföljning ska ske till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret - detta sker vid ett tillfälle utöver delårs- och helårsboksluten. En ekonomisk rapportering till fullmäktige vid tre till fyra tillfällen per år får anses vara rimligt. Däremot är det viktigt att fullmäktige informeras ytterligare i det fall nämnderna, bolagen eller kommunalförbunden går med underskott eller har problem med verksamheten.

Vidare framgår att kommunstyrelsen ska ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag, som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i. I riktlinjer för styrning av Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag går att läsa att uppsikten främst gäller bolagens ekonomi och hur bolagen efterlever det kommunala ändamålet med verksamheten och ägardirektiven – detta är en del av uppsiktsplikten som kan förbättras. Det är viktigt att all relevant information med koppling till de kommunala bolagen når fullmäktige.

Vi vill också framhålla möjligheten för kommunfullmäktige att själv hämta in information i ärenden direkt från kommunstyrelsens ledamöter, nämnders ordförande eller vice ordförande, revisorer eller anställda i enlighet med kommunallagens bestämmelser.

På vilket sätt sker uppsiktsplikten avseende nämndernas och företagens arbete med intern kontroll?

Intern kontroll är ett begrepp i kommunallagen som berör nämndernas ansvar för sina verksamhetsområden (6 kap. 7 § 2 st.). Den interna kontrollen kan avse ansvar och befogenheter, redovisningssystem och administrativa system - i syfte att stärka ändamålsenligheten i verksamheten och att verksamheten bedrivs effektivt och säkert. Utformningen av denna måste bygga på en helhetssyn på den kommunala verksamheten och utifrån beaktande av risk- och väsentlighetsaspekter.

En god intern kontroll kännetecknas bl.a. av

- ändamålsenliga och väl dokumenterade system och rutiner för styrning samt att organisationen har god kunskap om styrprocessen
- en rättvisande och tillförlitlig redovisning och övrig information om verksamheten som underlag för problemidentifikation och beslut
- säkerställande av att lagar, policyer, reglementen och andra styrdokument tillämpas
- skydd mot förluster eller förstörelse av kommunens tillgångar
- eliminering eller upptäckt av allvarliga fel, oavsiktliga såväl som avsiktliga.

I kommunstyrelsens reglemente står bland annat att kommunstyrelsen ska övervaka att nämndernas interna kontroll är tillräcklig. Denna del av uppsiktsplikten ansåg få av de som intervjuades vara tillräckligt bra. Det är viktigt att nämndernas och bolagens arbete med intern kontroll finns med inom ramen för uppsiktsplikten. Den interna kontrollen i bolagen kan också förbättras på så sätt att samma system tillämpas i hela "kommunkoncernen" i den mån det är görligt.

Avslutning

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt handlar ytterst om styrning av "kommunkoncernen", genom att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, oavsett driftsform. Kommunstyrelsen kan dock inte uppfylla sin uppsiktsplikt enbart genom att dess ledamöter är ledamöter för ett kommunalt bolag eller en nämnd. Kommunstyrelsen måste

utöva sin tillsyn även om man inte har någon konkret anledning till granskning av en nämnd, ett bolag eller ett kommunalförbund. Kommunstyrelsen bör däremot själv bestämma formerna för hur uppsikten ska se ut.

Bilaga 1 – intervjuade personer

- Lars Stjernkvist (S) – kommunstyrelsens ordförande samt ordförande i Norrköpings Rådhus AB
- Fredrik Bergqvist (M) – kommunstyrelsens 2:e vice ordförande
- Päivi Johansson (M) – ledamot kommunstyrelsen samt ledamot i Norrköpings Rådhus AB
- Mattias Stenberg (MP) – ledamot kommunstyrelsen samt ordförande i stadsplaneringsnämnden
- Olle Johansson (S) – kommunalråd
- Karin Jonsson (C) – oppositionsråd
- Sabina Bernsköld (S) – 1:e vice ordförande barn- och ungdomsnämnden
- Morgan Eklund (S) – ordförande socialnämnden
- Mårten Arnberg (S) – 1:e vice ordförande stadsplaneringsnämnden
- Jan Berglund (S) - 1:e vice ordförande vård- och omsorgsnämnden
- Victoria Strömberg (S) – ordförande Samordningsförbundet Östra Östergötland
- Mårten Jansson (S) – ordförande Kommunalförbundet Brand och Skydd Östra Götaland
- Margaretha Ericsson – Överförmyndare