



Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige för kännedom

Revisionsrapport – Granskning av kommunstyrelsens ansvar

PwC har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av kommunstyrelsens ansvar. Här framkommer att kommunstyrelsen till övervägande del utövar uppsiktsplikten på ett ändamålsenligt sätt men även att det finns behov av att förtydliga och formalisera uppsiktsplikten.

Kommunstyrelsen bedöms följa styrmodellen gällande styrning, ledning, uppföljning samt rapportering av den egna verksamheten.

2016 genomförde revisorerna en granskning av kommunens riktlinjer och struktur för intern kontroll. De brister som uppmärksammades, gällande att säkerställa en god kontrollmiljö, har följts upp i föreliggande granskning. Det konstateras att detta inte har berörts i den riktlinje som finns för intern kontroll.


Utifrån vad som framkommit i granskningen ger revisorerna följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen beslutar hur uppsiktsplikt över nämnder, bolag och kommunalförbund ska formaliseras i kommunen och detta i ett samlat styrdokument.
- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen utövar uppsiktsplikt på ett sådant sätt att samtliga ledamöter får ta del av information kring nämndernas och bolagets verksamhet.
- Vi rekommenderar att det införs regelbunden rapportering av nämnder, kommunalförbund och bolag i form av exempelvis dialoger. Vi rekommenderar också att ekonomisk rapportering sker varje månad såsom är beslutat.
- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen arbetar aktivt för att främja en god kontrollmiljö. I riktlinjerna anges fortfarande inte hur man ska säkerställa detta.

Revisorerna önskar svar från kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden senast 2020-02-21.

För Söderköpings kommuns revisorer


Gerd Aronsson
Ordförande


Ulla Johansson
Vice ordförande

Granskning av kommunstyrelsens ansvar

Söderköpings kommun

Projektledare Maria Björn

Projektmedarbetare Nina Törling



Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och Revisionsfrågor	4
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Kontrollmål	5
1.5.	Avgränsning	5
1.6.	Metod	5
2.	Iakttagelser och bedömningar	6
2.1.	Uppsiktspflicht enligt kommunallagen	6
2.2.	Uppsiktspflicht har formaliserats via aktuella och ändamålsenliga styrdokument	6
2.3.	Tillfredsställande uppföljning och rapportering till kommunstyrelsen	7
2.4.	Kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt	9
2.5.	En ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning över den egna verksamheten	9
2.6.	Åtgärder gällande de brister som har konstaterats i tidigare granskning	11
3.	Rekommendationer	13

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Söderköpings kommun genomfört en granskning gällande dels kommunstyrelsens uppsiktsplikt och dels kommunstyrelsens ledning, styrning och uppföljning av den egna verksamheten.

Syfte och revisionsfrågorna lyder:

Granskningens syfte är att pröva om kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag på ett ändamålsenligt sätt.

Ett annat syfte är att granska om kommunstyrelsen styr, leder och följer upp den egna verksamheten.

Syftet med granskningen är också att bedöma huruvida kommunstyrelsen vidtagit åtgärder gällande de brister som har konstaterats i tidigare granskning gällande intern kontroll.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen delvis har en ändamålsenlig uppsiktsplikt. Det finns viss reglering avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt i reglemente och i styrmodell. Inför den nya mandatperioden har diskussioner förts kring om uppsiktsplikten ska regleras ytterligare i den nya styrmodellen, eller om det enbart ska anges i reglementet. Vår bedömning är att det finns ett behov av att förtydliga kommunstyrelsens uppsiktsplikt och att detta formaliseras i ett dokument.

Vidare anser vi att kommunstyrelsen inte i tillräcklig omfattning dokumenterar hur de följer nämndernas verksamheter, även om verksamheterna berörs i protokollen så framgår det inte om det är inom ramen för kommunstyrelsens uppföljning. Vi anser att det är av vikt att kommunstyrelsen som helhet också får möjlighet till dialog med nämnderna inom ramen för sin uppsiktsplikt.

Vi bedömer att kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning över den egna verksamheten. Det finns en beslutad styrmodell som kommunstyrelsen följer gällande styrning, ledning och uppföljning. Uppföljning och rapportering av verksamheten sker i enlighet med styrmodell och uppdragsplan. Protokollgenomgången visar på att de olika verksamheterna också berörs vid sammanträdena. Vissa punkter, såsom ekonomi är återkommande. Måluppfyllelsen är god såväl för kommunfullmäktiges mål som för kommunstyrelsens uppdrag.

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har vidtagit åtgärder gällande de brister som har konstaterats i tidigare granskning gällande intern kontroll, för att säkerställa en god kontrollmiljö. 2016 genomförde revisorerna en granskning av kommunens nya riktlinjer och struktur för intern kontroll. De fann en brist i att riktlinjerna inte säger på vilket sätt en sådan kontrollmiljö ska säkerställas. I rapporten lämnades rekommendationen att kommunstyrelsen ska arbeta aktivt för att främja en god kontrollmiljö utifrån de aspekter fullmäktige i riktlinjerna har betonat som viktiga att beakta. I rapporten rekommenderades att kommunstyrelsen ska arbeta aktivt för att främja en god kontrollmiljö. I riktlinjerna anges fortfarande inte hur man ska säkerställa en god kontrollmiljö.

Rekommendationer

- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen beslutar hur uppsiktsplikt över nämnder, bolag och kommunalförbund ska formaliseras i kommunen och detta i ett samlat styrdokument.
- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen utövar uppsiktsplikt på ett sådant sätt att samtliga ledamöter får ta del av information kring nämndernas och bolags verksamheter.
- Vi rekommenderar att det införs regelbunden rapportering av nämnder, kommunalförbund och bolag i form av exempelvis dialoger. Vi rekommenderar också att ekonomisk rapportering sker varje månad såsom är beslutat.
- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen arbetar aktivt för att främja en god kontrollmiljö. I riktlinjerna anges fortfarande inte hur man ska säkerställa en god kontrollmiljö.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Uppsiktsplikt

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen ha uppsikt över nämnder och kommunala bolag. Uppsikten utgör förutsättning för att styrelsen ska kunna leda och samordna kommunens angelägenheter, och i det fall detta inte fungerar tillse att frågan förs upp till behandling av kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen ska vidare övervaka den ekonomiska förvaltningen, att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, att lagar och förordningar följs samt att medlen används på ett ändamålsenligt sätt.

Intern styrning och kontroll

Syftet med den interna styrningen och kontrollen är att säkerställa att fullmäktiges mål uppnås. Intern styrning och kontroll är även ett ledningsverktyg för verksamheterna. Den interna styrningen och kontrollen ska i stor utsträckning vara integrerad i verksamhetens dagliga processer och rutiner och beröra all personal. I den interna kontrollen ingår att:

- Skapa ändamålsenliga och väl dokumenterade system och rutiner
- Säkra rättvisande och tillförlitlig redovisning och information om verksamheten
- Säkerställa att lagar, policy, reglemente m m tillämpas
- Skydda mot förluster och förstörelse av kommunens tillgångar
- Eliminera eller upptäcka allvarliga fel

I ansvaret för den interna styrningen och kontrollen ingår att värdera befintliga risker och vidta åtgärder för att förebygga och minimera att det inte önskvärda inträffar.

1.2. Syfte och Revisionsfrågor

Granskningens syfte är att pröva om kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag på ett ändamålsenligt sätt.

Ett annat syfte är att granska att kommunstyrelsen styr, leder och följer upp den egna verksamheten

Syftet med granskningen är också att bedöma huruvida kommunstyrelsen vidtagit åtgärder gällande de brister som har konstaterats i tidigare granskning gällande intern kontroll.

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier utgörs av:

- Kommunallagen
- Budget 2019
- Styrdokument för intern kontroll
- Övriga tillämpbara interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut

1.4. Kontrollmål

- Kommunstyrelsens uppsiktsplikt har formaliserats via aktuella och ändamålsenliga styrdokument.
- Uppföljning och rapportering till kommunstyrelsen fungerar på ett tillfredsställande sätt.
- Kommunstyrelsen har tillräcklig uppsikt över den verksamhet som bedrivs av nämnder och kommunala bolag.
- Kommunstyrelsen utövar en ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning över den egna verksamheten.
- Kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder gällande de brister som har konstaterats i tidigare granskning gällande intern kontroll, för att säkerställa en god kontrollmiljö.

1.5. Avgränsning

Granskningsprojektet omfattar kommunstyrelsen.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, analys och intervjuer samt stickprov i form av en protokollgenomgång.

Intervjuer har genomförts med:

- Kommunstyrelsens presidium
- Kommundirektör
- Ekonomichef

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Uppsiktsplikt enligt kommunallagen

Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktsplikten innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Kommunallagen betonar vikten av styrningen av den kommunala verksamheten *oavsett juridisk form*. Det ska således inte ha någon betydelse om verksamheten bedrivs i förvaltnings- eller bolagsform eller annan form. Det förekommer ofta att det finns personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna/förbunden/bolagen men detta fråntar inte kommunstyrelsen skyldigheten att utöva uppsikt över nämnderna/förbunden/bolagen.

Av författningskommentarerna framgår att styrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med att man har en ledande och samordnande roll. Uppsikten är dock i praktiken begränsad till att lämna råd, anvisningar och påpekanden, samt i de fall det anses nödvändigt, se till att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållande som rör andra nämnders verksamheter. Styrelsens får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpning av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

Uppsikten över gemensamma nämnder åligger kommunstyrelsen i samtliga samverkande kommuner. Den finns med andra ord inte enbart hos värdkommunen. Insyn och kontroll ska finnas av de uppgifter som överlämnats till de gemensamma nämnderna.

Kommunstyrelsen har således sammanfattningsvis en skyldighet att utöva löpande uppsikt. Detta ska ske även när det inte finns någon konkret anledning till granskning. Det är däremot upp till kommunstyrelsen att bestämma hur uppsiktsplikten ska formaliseras. Detta kan exempelvis bestå i krav på kontinuerliga ekonomiska rapporter, riskbedömningar eller stickprovsvisa granskningar samt begära in yttranden och upplysningar som behövs¹.

2.2. Uppsiktsplikt har formaliserats via aktuella och ändamålsenliga styrdokument

2.2.1. Iakttagelser

Av Reglemente för kommunstyrelsen, nämnder och beredningar² framkommer att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ska ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet när det inte särskilt regleras i lag. Kommunstyrelsen ska utöva kommunens ägarfunktion i bolag som kommunen helt eller delvis äger samt kommunalförbund i vilket kommunen är medlemmar.

Styrelsens övergripande uppgifter är att leda och samordna förvaltningen av kommunens ansvarsområde och att ha uppsikt över nämnders och bolags verksamheter, vilket anges i Uppdragsplanen för kommunstyrelsen 2019-2022.

¹ SOU 2004:75

² Reglemente för Kommunstyrelsen, nämnder och beredningar, Antagen 2014-12-10, reviderar 2015-06-17 § 71, 2016-02-10 § 12, 2016-12-07 § 154 och 2018-12-19 § 164.

I styrmodell Söderköpings kommun³ ska kommunfullmäktige vid tre tillfällen per år få en sammanställd återkoppling av givna uppdrag, verksamheter och ekonomi för kommun samt koncern, detta vid tertiäl 1 och 2 samt årsredovisning. Ekonomisk avstämning rapporteras vid varje nämndsammansammanträde. Nämnden avgör omfattning och om det ska ske vid nämndinformation, eller nämndbeslut. Rapporten ska, utifrån program med mål och mått samt givna uppdrag, ge en grund för bedömning om verksamheten är på rätt väg. Rapporten samt uppföljning av internkontrollplaner är kommunstyrelsens verktyg för att fullfölja sin uppsiktsplikt. Vid intervjuer framkommer att riktlinjer för ekonomistyrningen är under revidering och att delar av uppsiktsplikten kommer att regleras i dessa riktlinjer såsom tertiälrapportering och månadsuppföljning. Styrmodellen tas bort och ersätts med förtydligande i Reglemente för kommunstyrelsen, nämnder och beredningar samt i Riktlinjer för ekonomistyrningen.

I ägardirektiv för Ramunderstaden AB⁴ anges att kommunstyrelsen har uppsiktsplikt och utövar kommunens insyn över bolaget. Kommunstyrelsen har rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt att i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet såvida det inte möter hinder på grund av författningsreglerad sekretess. Bolaget ska snarast skicka handlingar såsom protokoll från bolagsstämma och styrelsesammanträden, årsredovisning inklusive revisionsrapport och granskningsrapport, underlag till sammanställd redovisning, delårsbokslut, affärsplan samt övrig information och handlingar som kan vara av vikt till kommunstyrelsen. Ekonomisk rapportering ska följa kommunens tidsplanering.

I intervjuer anges att det inte finns någon specifik riktlinje, eget dokument, som reglerar kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Det finns viss reglering i reglemente och i styrmodellen. Inför den nya mandatperioden har diskussioner förts kring om uppsiktsplikten ska regleras ytterligare i den nya styrmodellen, eller om det enbart ska anges i reglementet. Enligt intervju med kommunstyrelsens presidium finns ett behov av att förtydliga kommunstyrelsens uppsiktsplikt och att detta formaliseras i ett dokument.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet delvis uppfyllt.

Uppsiktsplikten för nämnder, bolag och kommunalförbund regleras till viss del i flera av kommunens styrande dokument såsom reglemente, uppdragsplan, ägardirektiv och styrmodell. Det finns dock ingen riktlinje som i sin helhet beskriver kommunstyrelsens former och ansvar kring uppsiktsplikten. Kommunstyrelsen anges ha påbörjat en översyn av dessa dokument då det finns ett behov av att sammanföra och formalisera uppsiktsplikten i ett styrdokument.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen beslutar hur uppsiktsplikt över nämnder, bolag och kommunalförbund ska formaliseras i kommunen och detta i ett samlat styrdokument.

2.3. Tillfredsställande uppföljning och rapportering till kommunstyrelsen

2.3.1. Iakttagelser

Som nämnts ovan ska kommunfullmäktige, enligt styrmodell, vid tre tillfällen per år få en sammanställd återkoppling av givna uppdrag, verksamheter och ekonomi för kommun samt koncern, detta vid tertiäl 1 och 2 samt årsredovisning. Rapporten ska, utifrån program med mål och mått samt givna uppdrag, ge en grund för bedömning om verksamheten är på rätt väg. Rapportering av ekonomi ska ske månadsvis.

Bolaget ska enligt ägardirektivet snarast skicka handlingar såsom protokoll från bolagsstämma och styrelsesammanträden, årsredovisning inklusive revisionsrapport och granskningsrapport, underlag till sammanställd redovisning, delårsbokslut, affärsplan samt övrig information och handlingar som kan vara av vikt för kommunstyrelsen. Ekonomisk rapportering ska följa kommunens

³ Styrmodell Söderköpings kommun, antagen KF 2015-04-15 § 33.

⁴ Ägardirektiv för Ramunderstaden AB, Antagna av KF 2018-10-10

tidsplanering. Kommunstyrelsen, bolagsstyrelsens presidium, bolagets VD samt kommundirektör ska regelbundet och minst två gånger per år samråda, april och november, i så kallade ägarmöten. Vid ägarmöte följs det upp och säkerställs att bolaget följer styrdokument enligt kommunens styrmodell. Bolaget ska informera kommundirektör/kommunens ägarrepresentanter när hinder för god utveckling som rör bolagets verksamhetsområde föreligger. Informationen ska lämnas skyndsamt och i god tid så att nödvändiga åtgärder kan sättas in. VD för bolaget har i samband med tertial och bokslut muntligen föredragit sina rapporter. Granskningen har efterfrågat protokoll eller anteckningar från ovan angivna ägarmöten men inte fått ta del av någon sådan dokumentation.

Någon ytterligare precisering kring och hur ofta nämnderna och bolaget ska rapportera till kommunstyrelsen anges inte i något styrdokument.

I intervjuer framkommer att protokoll från nämndernas sammanträden skickas till kommunstyrelsen. Det ska av protokollen framgå om särskilda bilagor ska skickas vidare till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Nämnderna rapporterar, i form av en ekonomirapport, varje månad till kommunstyrelsen rörande ekonomi. Ekonomistyrningens riktlinjer är under revidering och mening- en är delar av regleringen kring uppsiktsplikten hädanefter ska framgå här. Ramunderstaden AB har en ny styrelse, varför den månadsvisa rapporteringen kring ekonomi inte görs i nuläget. Från och med den nya mandatperioden får kommunstyrelsen ekonomirapporten redan vid informationsmötet, istället för vid beslutsmötet.

Protokollgenomgång

Från kommunstyrelsens protokoll från andra halvåret 2018 samt första halvåret för 2019 kan vi utläsa att följande har behandlats gällande nämnderna och bolaget:

Ramunderstadens styrelseprotokoll rapporteras löpande under året på kommunstyrelsens sammanträden. Detta sker under punkten; för kännedom.

I oktober 2018 redovisades och informerades om nämndernas och Ramunderstaden AB tertial 2 gällande ekonomi och strategisk plan. I protokollet från november kan utläsas att kommunstyrelsen uppmanar nämnderna att, varje månad, redovisa ekonomiskt utfall med helårsprognos samt genomförda och planerade åtgärder.

I februari redovisades sammanträdesprotokoll och ekonomirapport från servicenämnden. På sammanträdet i mars tas årsredovisning och verksamhetsberättelse för nämnder och bolaget upp. Under punkten för kännedom finns protokoll från servicenämnden och samhällsbyggnadsnämnden.

I maj 2019 följdes nämndernas ekonomi upp och i juni togs tertial 1, 2019, för Söderköpings kommun, nämnderna och Ramunderstaden AB. Detta har innan, enligt anteckningarna, redovisats på kommunstyrelsens informationsmöten.

2.3.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet delvis uppfyllt.

Rapportering till kommunstyrelsen gällande nämndernas och kommunalförbunden sker i den grad som anges, genom tertial 1 och 2 samt årsredovisning. Rapportering av ekonomi ska ske månadsvis, vilket inte, av protokollgenomgången, har gjorts. Servicenämndens protokoll och ekonomi har redovisats vid några tillfällen. Det bör också framhållas att det inte framkommer att det sker någon rapportering, förutom vid tertial och bokslut, såsom exempelvis muntlig rapportering.

Någon rapportering av bolagets verksamhet har inte skett förutom att kommunstyrelsen har fått ta del av styrelseprotokoll, tertial och bokslut. Vi har inte fått del av protokoll eller anteckningar från de så kallade ägarmötena.

Vi rekommenderar att det införs regelbunden rapportering av nämnder, kommunalförbund och bolag i form av exempelvis dialoger samt att ekonomisk rapportering sker varje månad såsom är beslutat.

2.4. Kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt

2.4.1 Iakttagelser

Vid intervjuer framkommer att uppsikt över nämndernas och bolagets verksamhet utövas på bland annat allmän beredning. På allmän beredning sitter alla presidier med vilket gör att information och erfarenheter utbyts. Det anges också att det finns ytterligare information att ta del av gällande nämndernas och bolagets verksamhet om så önskas, såsom sammanträdesprotokoll, ekonomi och underlag till beslut. Upplevelsen är att kommunstyrelsen har tillräckligt med insyn i nämndernas och bolagets verksamhet för att utöva sin uppsiktsplikt. Särskilda händelser eller avvikelser uppkommer sällan, men gör de det, framkommer det i regel i ett tidigt skede och kan hanteras omgående. Det är ovanligt att händelserna är av den art att det ska lyftas till kommunstyrelsen. Dock finns det ingen formaliserad process vid dessa särskilda händelser.

Kommundirektören träffar samtliga förvaltningschefer och chefer inom kommunstyrelsens förvaltning för en strukturerad avstämning ca fyra ggr per år. Vid vissa träffar med förvaltningscheferna deltar HR, ekonomi eller annan strategisk funktion. Inga protokoll förs utan var och en för egna anteckningar. Enligt intervjuer så träffar kommunstyrelsens presidium och kommundirektör de större nämnderna, barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden, samhällsbyggnadsnämnd och servicenämnden fyra gånger per år för att få information om nämndernas verksamhet. Vi har inte fått ta del av anteckningar eller protokoll från vare sig kommundirektörens möten med förvaltningarna eller kommunstyrelsens möte med nämnderna. Inte heller har vi fått information om vilka de större nämnderna är.

Varje vecka hålls politisk ledningsgrupp, här sitter alla ordföranden med, för att diskutera kring styrning och ledning samt annan aktuell information som behöver ges inom nämnderna. Förutom politisk ledningsgrupp hålls något som kallas för gruppledarträffar, bestående av kommunstyrelsens ordförande, vice kommunstyrelsens ordförande och gruppledarna för de fyra majoritetspartierna vice ordföranden deltar.

2.4.2 Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet delvis uppfyllt.

Uppsiktsplikten utövas, förutom genom den rapportering som anges i kontrollmålet ovan, genom allmän beredning. Det anges också att; kommundirektören har avstämning med förvaltningarna, kommunstyrelsen har träffar med de större nämnderna och varje vecka hålls så kallad politisk ledningsgrupp. Detta har dock inte bekräftats genom anteckningar eller protokoll. Vid allmän beredning och politisk ledningsgrupp deltar inte hela kommunstyrelsen. Personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna/förbunden/bolaget fråntar inte kommunstyrelsen skyldigheten att utöva sin uppsiktsplikt. Uppsikt över kommunens verksamhet är även något som förpliktar samtliga ledamöter i kommunstyrelsen. Det gör att vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har tillräcklig uppsikt över den verksamhet som bedrivs av nämnderna och det kommunala bolaget.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen utövar uppsiktsplikt på ett sådant sätt att samtliga ledamöter får ta del av information kring nämndernas och bolagets verksamheter.

2.5 En ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning över den egna verksamheten

2.5.1 Iakttagelser

I Reglemente för kommunstyrelsen, nämnder och beredningar och i Uppdragsplan för kommunstyrelsen 2019 - 2022 framkommer kommunstyrelsens uppdrag. Kommunstyrelsen är kommunens politiska förvaltningsorgan med ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Styrelsens övergripande uppgifter är att leda och samordna förvaltningen av kommunens ansvarsområden och ha uppsikt över nämnders och bolags verksamheter. Därutöver har styrelsen ansvar för administration, ekonomi, upphandling, HR, IT, strategisk kommunikation och information, övergripande och strategisk planering av E22 och översiktsplaner, näringslivsfrågor, fastigheter och lokaler, civilt försvar och säkerhetssamordning. Kommunstyrelsen har därefter också vissa särskilda uppdrag från kommunfullmäktige såsom att nya förskoleavdelningar ska projekteras, strategier för en friskare arbetsplats och god ekonomisk hushållning med ett resultat på två procent.

Med ledning av det uppdrag kommunstyrelsen fått av kommunfullmäktige har sedan kommunstyrelsen givit kommunledningskontoret uppdrag. Det är totalt 21 stycken uppdrag.

I uppdragsplanen anges att särskild uppföljning ska göras under 2019 av tidigare genomförda uppdrag, effekterna av genomförda uppdrag och hur arbetet fortlöpt därefter. Vilka dessa uppdrag är anges sedan i en tabell. Bland annat ska särskild uppföljning göras av uppdragen; Genomföra den kommungemensamma handlingsplanen för att öka den psykiska hälsan hos barn och ungdomar, en frivilligcentral för äldre ska organiseras samt ta fram rutiner och mall för fleråriga kompetensutvecklingsplaner. Det anges att uppdragsplanen ska följas upp i sin helhet i samband med tertial 1, tertialboks slut per den sista augusti och årsboks slut. Internkontroll följs också upp i sin helhet i augusti. Utöver detta ska kommunstyrelsen vid varje informationssammanträde få löpande rapportering av ekonomi inkl. investering och exploatering. Intervju bekräftar att rapportering kring verksamheten, i form av verksamhetsmål, redovisas vid tertialen.

Enligt intervjuer deltar företrädare för samtliga verksamheter som ligger under kommunledningskontoret på kommunstyrelsens sammanträden minst en gång per år för att informera om pågående arbete och projekt. Vissa större projekt och verksamheter uppmärksammas mer, arbetet kring E22 och mark- och exploatering har exempelvis en stående punkt på dagordningen. Det anges också att det på kommunstyrelsens beredning och allmän beredning kan lämnas mer detaljerad information i vissa ärenden. Vissa ärenden berör flera förvaltningar varför det finns ett behov av att det tas upp även på allmän beredning. Särskild och fördjupad information kan också ges av enskild tjänsteman på kommunstyrelsens sammanträden.

Enligt intervjuer framkommer att kommunstyrelsen kan besluta om åtgärder för verksamheten. Dessa åtgärder framgår då av sammanträdesprotokollen, och hur det ska följas upp. Någon särskild åtgärdsplan eller handlingsplan upprättas inte.

Genomgång av dokument

Verksamhetsberättelse kommunstyrelsen 2018

En uppföljning görs av kommunfullmäktiges uppdrag till kommunstyrelsen och sedan görs en uppföljning av kommunstyrelsens uppdrag till förvaltningen. Kommunstyrelsens uppdrag till förvaltningen är tre stycken varav två uppdrag anses uppfyllda och ett uppdrag beräknas uppnås delvis.

Tertialrapport T1 2019 Kommunstyrelsen, 2019-04-30

Inledningsvis redovisar rapporten väsentliga händelser under året, övergripande och för varje verksamhet. Därefter redovisas ekonomi och uppföljning av fullmäktiges uppdrag till nämnden. Grönt om det är uppfyllt/bedöms uppfyllas, gult om uppdraget delvis kommer att uppfyllas och rött om uppdraget inte beräknas uppfyllas under mandatperioden, 2019 - 2022. Tre mål/uppdrag är gula och åtta mål/uppdrag beräknas vara gröna. Under avsnittet ekonomi framgår att efter utan insatta åtgärder beräknas en negativ avvikelse på 1090 tkr. Fullmäktiges uppdrag till nämnderna redovisas sedan även i tertialrapporten för Söderköpings kommun.

Uppföljning av kommunstyrelsens uppdrag till förvaltningen redovisas sedan för sig där sju uppdrag redovisas som delvis uppfyllda och resterande som uppfyllda (14 st). Det framkommer inte av rapporten huruvida åtgärder behöver sättas in för att öka måluppfyllelsen. Gällande den sär-

skilda uppföljningen av tidigare genomförda granskningar redovisas det huruvida uppföljningen är genomförd eller inte. Några uppdrag kommer dock att redovisas först vid tertial 2.

Protokollgenomgång, sammanträden februari - september 2019

Av protokollen framgår att ekonomisk uppföljning av kommunstyrelsens verksamhetsområde är återkommande. Även anteckningar från kommunstyrelsens informationssammanträden, information från allmän beredning och ärenden för kännedom.

Verksamheterna redovisas med jämna mellanrum, såsom ombyggnation av förskola, iordningställande av fastigheter, IT och exploateringsprojekt och E22.

I mars redovisas kommunstyrelsens och nämndernas verksamhetsberättelser samt årsredovisning för Ramunderstaden AB och Söderköpings kommun. I juni beslutas om strategisk plan och tertial 1.

Kommunstyrelsen beslutar också om åtgärder, i bland annat granskningar av revisorerna. I granskning om behörighetshantering inom IT beslutar kommunstyrelsen att uppdra till kommunledningskontoret att implementera rutiner.

2.5.2 Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet uppfyllt.

Det finns en beslutad styrmodell som kommunstyrelsen följer gällande styrning, ledning och uppföljning. Uppföljning och rapportering av verksamheten sker i enlighet med styrmodell och uppdragsplan. Protokollgenomgången visar på att de olika verksamheterna också berörs vid sammanträdena. Vissa punkter, såsom ekonomi är återkommande. Måluppfyllelsen är god såväl för kommunfullmäktiges mål/uppdrag som för kommunstyrelsens uppdrag. Åtgärder beslutas om och protokollförs även om styrelsen inte upprättar särskilda handlingsplaner för detta med tidpunkt för återrapporering.

2.6 Åtgärder gällande de brister som har konstaterats i tidigare granskning

2.6.1 Iakttagelser

2016 genomförde kommunens revisorer en granskning av kommunens nya riktlinjer och struktur för intern kontroll⁵. I granskningen fann revisorerna bland annat att de nya riktlinjerna till stor del ger förutsättningar att leva upp till kommunallagens krav på intern kontroll. Riktlinjerna beskriver vilka aspekter som är viktiga för att skapa en god kontrollmiljö. De fann en brist i att riktlinjerna inte säger på vilket sätt en sådan kontrollmiljö ska säkerställas.

Granskningen rekommenderar kommunstyrelsen att aktivt verka för en god kontrollmiljö utifrån övergripande aspekter så som, kultur, värdegrund och helhetssyn. Kontrollmiljön är grunden till övriga steg i modellen och är en förutsättning för att övriga steg ska fungera tillfredställande. I svaret från kommunstyrelsen, 2018-03-15⁶, ges kommunchefen i uppdrag att definiera hur och med vilken frekvens kontrollmiljön ska mätas och att rapportera framdrift till kommunstyrelsen senast under oktober månad 2018. I svaret från kommunstyrelsen framkommer vidare att begrepp som kultur, värdegrund och helhetssyn är svåra att mäta och säkerställa. Riktlinjerna för internkontroll lyfter särskilt fram fyra aspekter som påverkar, utvecklar och säkerställer en god kontrollmiljö. Dessa aspekter är:

⁵ Revisionsrapport 2017-01-18, EY, Söderköpings kommun, Granskning av kommunens struktur för intern kontroll, genomförd på uppdrag revisorerna.

⁶ Svar på frågan om granskningen av kommunens riktlinjer och struktur för arbetet med intern kontroll avseende området kontrollmiljö, Dnr. KS- 2016-271.

- En tydlig politisk styrning
- Fungerande rutiner/riktlinjer/policys
- Att nyttja medarbetarna erfarenheter och kompetens
- Fungerande teknisk plattform

Under 2017 och 2018 har kommunen jobbat med att tydliggöra kommunens varumärke och värdegrund. Granskningen har inte fått ta del av någon dokumentation kring arbetet och det har inte gjorts några ändringar i riktlinjen.

Den övergripande politiska styrningen baseras på styrmodellen där viljeinriktningar bryts ned till konkreta uppdrag. Ett tydligt chefs- och ledarskap med ett ansvarstagande medarbetarskap är ytterligare en framgångsfaktor som lyfts fram i det personalpolitiska programmet. Ren konkret sker detta arbete löpande i all verksamhet b.l.a. på APT. Vad gäller fungerande teknisk plattform vore det önskvärt med ett tekniskt system som skulle kunna säkerställa uppföljning av styrdokument.

2.6.2 Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet inte uppfyllt.

Kommunstyrelsen har inte vidtagit åtgärder med anledning av brister som konstaterades i den tidigare granskning som EY gjorde 2016. I rapporten rekommenderades att kommunstyrelsen ska arbeta aktivt för att främja en god kontrollmiljö. I riktlinjerna anges inte hur man ska säkerställa en god kontrollmiljö.

3. Rekommendationer

Utifrån resultatet i granskningen rekommenderas följande:

- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen beslutar hur uppsiktsplikt över nämnder, bolag och kommunalförbund ska formaliseras i kommunen och detta i ett samlat styrdokument.
- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen utövar uppsiktsplikt på ett sådant sätt att samtliga ledamöter får ta del av information kring nämndernas och bolags verksamheter
- Vi rekommenderar att det införs regelbunden rapportering av nämnder, kommunalförbund och bolag i form av exempelvis dialoger. Vi rekommenderar också att ekonomisk rapportering sker varje månad såsom är beslutat.
- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen arbetar aktivt för att främja en god kontrollmiljö. I riktlinjerna anges fortfarande inte hur man ska säkerställa en god kontrollmiljö.

2019-12-09

*Uppdragsledare
Lena Brönnert*

*Projektledare
Maria Björn*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Söderköpings Kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.