



MÖLNDALS STAD
Revisorerna

2009 -11- 23

Diariernr 24/2009

Mölnads stad

Kommunstyrelsens uppsikt över
nämnder och bolag

Granskningsrapport

KPMG AB

2009-11-19

Antal sidor: 7

Innehåll

1.	Sammanfattning och bedömning	1
2.	Uppdrag och bakgrund	3
2.1	Regelverk	3
3.	Syfte och revisionsfrågor	4
4.	Revisionskriterier	4
5.	Ansvarig nämnd och avgränsning	4
6.	Metod	4
7.	Resultat	5
7.1	Kommunens styrdokument och utövande av uppsikt	5
7.2	Kommunstyrelsens agerande vid budgetavvikelser	6
7.3	Controllerfunktion för uppsikten	6
7.4	Rapportering till fullmäktige	6
7.5	Uppföljning av styrelsens uppsikt över bolagen	6

1. Sammanfattning och bedömning

KPMG har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölnads stad genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet. Granskningen har även innefattat en uppföljning av vilka åtgärder styrelsen vidtagit utifrån de förbättringsförslag som lämnades i rapporten "Uppföljning av kommunstyrelsens uppsikt över kommunala företag" 2007-01-25.

Nedan sammanfattas våra väsentligaste noteringar från granskningen.

Former och inriktning på uppsikten

Uppsikten kan sägas ske dels genom formella möten i samband med årsredovisning och delårsrapport samt genom månatliga ekonomiska rapporteringar till styrelsen från nämnderna. Fr. o m hösten 2009 har ett forum för dialog införts i form av ordförandeträffar.

Någon dokumenterad rutin för kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet finns inte, mycket av uppföljningen sker enligt företrädare för kommunstyrelsen via informella kontakter.

Innehållet i styrelsens uppsikt är hittills främst inriktad på att följa hur nämndernas ekonomi utvecklas i förhållande till de ramar som fördelats i fullmäktiges budget. Det finns ett flertal dokumenterade anvisningar och regler för hur nämndernas ekonomiska rapportering till kommunledningen skall vara utformade. Vi bedömer att styrelsens uppsikt över hur nämnderna följer fullmäktiges ekonomiska mål synes vara ändamålsenlig och tillräcklig.

När det gäller vad uppsikten ska inriktas mot och hur den skall genomföras beträffande nämndernas agerande för att uppfylla lagstiftning, fullmäktiges beslutade mål och inriktningar och policys finns ännu inte motsvarande tydlighet som vid uppsikten av ekonomin. Det finns en viss redovisning av måluppfyllelse i delårsrapport och årsredovisning men den behöver enligt vår bedömning bli föremål för utveckling och få samma dignitet som den ekonomiska uppföljningen. Enligt ekonomichefen pågår ett arbete inom staden för att utveckla ett kommungemensamt verktyg/modell för verksamhetsuppföljning.

Ett viktigt område som hittills inte har varit föremål för någon systematisk uppsikt från kommunstyrelsens sida är nämndernas interna kontroll. Det är positivt att internkontrollen nu uppmärksammas genom reglementet för intern kontroll. Det värde som en införd, väl fungerande och heltäckande modell för intern kontroll kan ha på möjligheten att i staden bedriva en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet är betydande. Kommunstyrelsen har i detta sammanhang en viktig funktion att fylla när det gäller att tillse att reglementet efterlevs.

Controllerfunktion för uppsikten

Sedan två år finns det en controllerfunktion inom kommunledningskontorets ekonomiavdelning som hittills främst inriktats på arbete med ekonomisk uppföljning.

För en tillräcklig och ändamålsenlig uppsikt är det väsentligt att det inledda arbetet med att utveckla instrument för verksamhetsuppföljning fullföljs. I controllerfunktionen bör även ingå en mer kontinuerlig och strukturerad verksamhetsuppföljning som stöd i kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna.

Kommunstyrelsens agerande vid budgetavvikelser

De ekonomiska styrprinciperna innehåller tydliga anvisningar om hur budgetavvikelser skall hanteras av förvaltningschef och nämnd. Kommunstyrelsen skall följa upp att styrprinciperna efterlevs och hänvisar till dessa vid eventuella avvikelser från styrprinciperna. Något annat agerande från kommunstyrelsen har inte framkommit i granskningen.

Uppföljning av styrelsens uppsikt över bolagen

Samtliga styrelseprotokoll krävs idag in från bolagen och en dokumenterad struktur för hur kommunstyrelsen skall bedriva sin uppsikt har upprättats.

Vår granskning har visat på att det inte finns någon sammanställd uppföljning av att strukturen följs.

Rekommendationer

Följande rekommendationer ges i syfte att utveckla och förbättra kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och bolag.

- Överväg att definiera och dokumentera kommunstyrelsens uppsiktsansvar.
- Fullfölj arbetet med att utveckla instrument för uppsikten över nämndernas verksamhet. Fastställ när detta arbete skall vara klart.
- Ett fundament för en effektiv uppsikt av såväl nämndernas som bolagens verksamhet är att det finns en ändamålsenlig intern kontroll. Kommunstyrelsen behöver i detta sammanhang ta en aktiv roll med att förverkliga anvisningarna i det sedan ett år antagna reglementet för intern kontroll.
- Följ upp och dokumentera hur strukturen för uppsikten av stadens bolag efterlevs. Uppföljningen bör komma till kommunstyrelsen för kännedom och värdering.

2. Uppdrag och bakgrund

Vi har på uppdrag av Mölnads stads revisorer genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsikt av nämndernas verksamhet samt uppföljning av kommunstyrelsens uppsikt över bolagen. Utgångspunkten för vår granskning har varit den av revisorerna godkända granskningsplanen, dnr 17/2008.

Bakgrunden till granskningen är att de förtroendevalda revisorerna i sin egen analys identifierat området som ett väsentligt granskningsområde under 2009. De förtroendevalda revisorerna har noterat att nämnderna periodvis har problem med att följa den av fullmäktige fastställda budgeten. Fullmäktige beslutar efter kommunstyrelsens förslag om budget och mål för nämndernas verksamhet.

2.1 Regelverk

Enligt kommunallagen, 6 kap § 1-2, skall styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas och företagens verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning samt hos fullmäktige göra de framställningar som behövs.

Styrelsen får, enligt kommunallagen 6 kap § 3, från övriga nämnder och beredningar begära in de upplysningar som de behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

Det är viktigt att uppmärksamma att kommunallagen inte ger styrelsen några maktmedel. Uppsikten anses enligt SKLs, (Sveriges kommuner och landsting) kommentarer till kommunallagen vara begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, uppmärksamma fullmäktige i någon nämndsfråga. Därmed har inte styrelsen befogenhet att besluta i annan nämnds ställe, inhibera annan nämnds beslut eller gripa in i myndighetsutövningen som är annan nämnds uppgift.

Enligt fullmäktiges reglemente för kommunstyrelsen skall kommunstyrelsen bland annat:

- med uppmärksamhet följa, och ha uppsikt över, övriga nämnders verksamhet
- övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs, och att stadens löpande förvaltning är rationell och ekonomisk samt ta de initiativ styrelsen finner påkallade.
- ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag och organisationer som staden helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för staden.

3. Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att resultatet av granskningen skall utgöra underlag för revisorernas bedömningar och uttalanden i revisionsberättelsen.

Den övergripande revisionsfrågan är att belysa och bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig.

I enlighet med godkänd granskningsplan har följande revisionsfrågor särskilt belysts:

- Hur har styrelsen organiserat sin interna kontroll av hur nämnderna följer kommunfullmäktiges beslut om resurser och mål? Former för uppsikten.
- Finns det en strukturerad och dokumenterad controllerfunktion för verksamheten/upsikten?
- Hur utkräver styrelsen ekonomiskt ansvar och åtgärder vid budgetavvikelser? Vi har inriktat denna frågeställning på hur kommunstyrelsen agerar vid budgetavvikelser.

Rutin eller fastlagd form för styrelsens återrapportering till kommunfullmäktige har också belysts.

I enlighet med revisorernas skrivelse 2009-05-22 omfattar granskningen även en uppföljning av vilka åtgärder som vidtagits med anledning av rapporten "Uppföljning av kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen", från 2007.

4. Revisionskriterier

Utgångspunkten för vad vi skall rapportera är sådana förhållanden som indikerar svagheter i styrelsens uppföljning och uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet.

5. Ansvarig nämnd och avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen.

6. Metod

Granskningen har genomförts i samråd med en av revisorskollegiet utsedd projektgrupp och genom:

- Studier av styrande dokument för kommunstyrelsens uppföljning och uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet.
- Intervjuer med företrädare för kommunstyrelsen, kommundirektör, fullmäktiges presidium, nämndspresidier, kommunens ekonomichef och controller samt med vd för Kvarnfallet AB.
- Uppstartsmöte och slutmöte med projektgruppen.

- Skriftlig sammanställning, återkoppling av granskningsresultat samt en avrapportering till kommunens revisorer.

7. Resultat

7.1 Kommunens styrdokument och utövande av uppsikt

Kommunens styrdokument med bäring på styrelsens uppsikt över övriga nämnder består av budget som inkluderar ekonomiska styrprinciper och mål samt nämndernas reglementen och det av kommunfullmäktige antagna reglementet för intern kontroll, 2008-10-08. Där anges bland annat att styrelsen har det övergripande ansvaret för att en intern kontrollorganisation upprättas inom kommunen samt tillse att denna utvecklas utifrån kommunens kontrollbehov. Styrelsen skall vidare med utgångspunkt från nämndernas uppföljningsrapporter utvärdera stadens samlade system för intern kontroll. Mot bakgrund av att reglementet för intern kontroll gäller fr. o m år 2009 har det hittills inte fått någon genomslagskraft, d v s att någon uppföljning från kommunstyrelsen av att reglementet efterlevs har inte gjorts vid granskningstillfället. Tillämpningsanvisningar för reglementet finns upprättade och enligt kommundirektören kommer ytterligare detaljerade anvisningar att skickas ut till respektive nämnd.

Det finns ca ett 80-tal policys och planer i övrigt att förhålla sig till men uppsikten av att dessa efterlevs brister, granskningen har inte visat på någon dokumenterad kontroll i detta avseende.

Någon dokumenterad rutin för kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet finns inte, mycket av uppföljningen sker enligt företrädare för kommunstyrelsen via informella kontakter. Den löpande aktiva uppsikten sker främst i samband med särskilda händelser som kräver att styrelsen är informerad. Kommunstyrelsen tar initiativ till träffar då det inträffar händelser i behov av dialog med nämnderna.

Ordförandeträffar har också inletts fr. o m hösten 2009. Förvaltningscheferna är anställda av kommunstyrelsen och rapporterar till kommundirektören. Detta förhållande uppges även vara ett instrument för kommunstyrelsen när det gäller information till kommunstyrelsen om nämndernas situation.

Enligt företrädare för kommunstyrelsen får de också mycket informell information om nämndernas verksamhet utan att den är dokumenterad.

Av intervjuer med företrädare för kommunledningskontoret och dokumentstudier framgår att det finns en tydlig och strukturerad styrprocess för hur, när och vilken information som skall överföras till kommunstyrelsen gällande ekonomisk information till kommunstyrelsen. Våra dokumentstudier har visat att det finns väl dokumenterade rutiner och anvisningar för hur nämnderna skall rapportera månadsvis ekonomisk uppföljning, anvisningar för delårs- och årsbokslut och struktur för budgetarbetet.

Det är också en allmän uppfattning bland de vi intervjuat att kommunstyrelsens uppsikt främst har fokus på nämndernas ekonomiska situation. Uppföljningen av hur lagstiftning, policys och fullmäktiges mål för verksamheten uppfylls är begränsad. Avstämning av mål är något som återrapporteras främst i delårs- och årsredovisningar.

Enligt ekonomichef och controller pågår ett arbete inom staden för att utveckla ett kommundemensamt verktyg/modell för verksamhetsuppföljning.

7.2 Kommunstyrelsens agerande vid budgetavvikelser

Enligt styrprinciperna för Mölnads stad, antagna av kommunfullmäktige i mars 2007, skall vid prognostiserad budgetavvikelse ansvarig förvaltningschef i samband med presentationen av den aktuella ekonomiska rapporten förklara avvikelserna. Visar rapporten ett befarat underskott för året mot budget skall förvaltningschefen skyndsamt lämna förslag till åtgärder så att balans uppnås senast inom pågående budgetår.

Nämnd skall enligt styrprinciperna fatta beslut rörande de förslag som förvaltningschef framlagt. Beslutet skall framläggas till kommunstyrelsen för kännedom.

Enligt våra intervjuer sker inget annat vid redovisade budgetavvikelser än att kommunstyrelsen hänvisar till styrprinciperna vilka uppges fungera väl.

7.3 Controllerfunktion för uppsikten

Sedan ett par år tillbaka finns en särskild controllerfunktion inom kommunledningskontorets ekonomiavdelning. Syftet med controllerfunktionen är att få ett samlat grepp om den ekonomiska uppföljningen. Tidigare har dessa uppgifter varit spridda på flera personer. Hittills har controllerfunktionen varit inriktad på analys/värdering och sammanställande av ekonomisk uppföljning men avsikten är att funktionen även skall komma att innehålla mer av verksamhetsuppföljning.

7.4 Rapportering till fullmäktige

Våra intervjuer och dokumentstudier har inte visat på att återrapportering till fullmäktige över kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna sker på annat sätt än via månadsvisa ekonomiska rapporter som meddelandepunkt och via delårsrapport samt årsbokslut.

Någon specifik rapportering till fullmäktige av utfallet av styrelsens uppsikt över nämnderna förekommer inte.

7.5 Uppföljning av styrelsens uppsikt över bolagen

Kommunens revisorer avlämnade en rapport rörande uppföljning av kommunstyrelsens uppsikt över kommunala företag i Mölnads stad 2007-01-25. I rapporten framgick att staden hade förbättrat sin uppsikt över företagen i flera avseenden men det återstod vissa möjligheter till ytterligare förbättringar. Nedan framgår vilka åtgärder som, enligt vår granskning 2009, vidtagits med anledning av förbättringsförslagen:

Målstyrningen av företagen kan förbättras, särskilt vad avser verksamhetsmålen.

Ingen åtgärd har vidtagits, detta diskuteras f n inte, enligt vd för Kvarnfallet AB.

Kommunstyrelsen bör i större utsträckning följa upp företagens interna kontroll och lagenlighet på detaljnivå genom t ex stickprov.

Inga stickprov har gjorts. Det är kommunledningskontorets uppfattning att det är respektive styrelses ansvar att svara för den interna kontrollen.

Möjligheten att införa en informationspunkt på dagordningen för kommunstyrelsens sammanträden bör införas.

Kvarnfallet ABs styrelse har uppdragit till vd att delta på dotterbolagens styrelsemöten för vidare avrapportering till kommunstyrelsen. Någon sådan rapport har inte upprättats hittills, enligt vd för Kvarnfallet.

Kvarnfallets presidium har heller inte utnyttjat sin rätt att delta på styrelsemötena, tidsbrist har angetts som skäl.

Kallelser, dagordning och handlingar tillsänds presidiet och vd för Kvarnfallet AB.


Samtliga styrelseprotokoll bör krävas in.

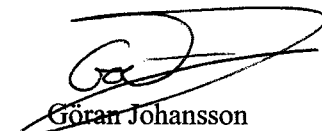
Samtliga protokoll krävs in, läses och arkiveras av vd.

En övergripande struktur för hur kommunstyrelsen skall bedriva sin uppsikt bör upprättas. Vid en sådan struktur bör även ingå en planering för hur kommunstyrelsen skall bedöma om dess uppsikt är tillräcklig och relevant.

En dokumenterad struktur för kommunstyrelsens uppsikt har upprättats i maj månad år 2007, det ingår dock ingen bedömning av om uppsikten är tillräcklig och relevant. I strukturen ingår inbjudan från respektive bolag till presidiet i Kvarnfallet Mölnadal AB till deltagande vid samtliga styrelsemöten. Granskningen har inte visat på om någon uppföljning görs av presidiets deltagande i bolagens styrelsemöten.

Göteborg som ovan
KPMG AB


Kerstin Ingvärsson


Göran Johansson
Auktoriserad revisor
Certifierad kommunal yrkesrevisor