

2017-02-06

1(6)

Revisorerna i kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen,
Norrköpings samt Linköpings kommuner

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Peter Alexanderson, stadsrevisor

013-20 54 95

Revisionsrapport av kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen

Innehållsförteckning

1.	Inledning	2
2.	Kommunalförbundets ansvarsområde	3
3.	Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer	3
4.	Avslutande bedömning	6

1. Inledning

Förbundsrevisorerna ska varje år granska Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen. Granskningen ska genomföras enligt god revisionssed i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen. Revisorerna noterade 2014 brister i styrningen av upphandlingsverksamheten i förbundet. Inför 2016 justerade medlemskommunerna förbundsordningen och förbundsöverenskommelsen. Den största förändringen är att en ny finansieringsmodell antogs för Upphandlingscenter och att båda kommunerna var och en anställt en upphandlingsstrateg som skall samordna inköp och upphandlingar i respektive kommun. Revisorerna har därför bestämt att förbundet behöver granskas på ett övergripande sätt med fokus på styrning och ledning.

1.1 Revisionsfrågor

Denna grundläggande (basgranskning) granskning ska besvara följande revisionsfrågor:

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

1.2. Metod och avgränsning

Kommunalförbundet är granskad på ett övergripande sätt vilket innebär att vi utifrån ett särskilt granskningsprogram gått igenom vissa styrande processer för förbundet. Den metod granskningen bygger på är dels granskning av styrande dokument och dels intervjuer. Det innebär att vi i första hand granskat om förbundet har system och rutiner för en fungerande styrning av verksamheten. Tillämpningen har inte granskats. Intervjuer har skett med ordföranden och vice ordföranden i förbundet samt Förbundsdirektören.

1.3. Kvalitetssäkring

Denna rapport är faktagranskad av förbundsledningen, vilket betyder att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna svarar revisionskontoret för. Rapporten är även kvalitetssäkrad enligt Skyrevs¹ rekommendationer.

1.4. Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på gällande lagstiftning och gällande Förbundsordning samt förbundsöverenskommelsen.

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Lagstiftning (kommunallag, förvaltningslag, speciallagstiftning)
- Förbundsordning för kommunalförbundet fjärde storstadsregionen
- Förbundsöverenskommelsen.

¹ Skyrev är en yrkesförening för yrkesrevisorer i primärkommuner. Föreningen ger ut och normerar yrkesrevisorernas arbete. www.skyrev.se

2. Kommunalförbundets ansvarsområde

Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen bildades 2008, medlemmar i förbundet är Norrköping och Linköpings kommuner. Förbundet är ett led i de utvecklings- och samverkansplaner som finns mellan Norrköpings och Linköpings kommuner.

Enligt förbundsordningen är ändamålet med förbundet att svara för administrativ och konsultativ stödverksamhet till medlemskommunerna. I dagsläget är det inom lönehantering, pensionshantering och upphandling. Områdena är placerade i två verksamheter, Lönecenter och Upphandlingscenter. Verksamheterna ska tillhandahålla de kompetenser som efterfrågas i enlighet med de uppdrag som formulerats i förbundsordningen samt tillhörande dokument.

Förbundet ska regelbundet arbeta med utveckling inom båda verksamhetsområdena.

3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

3.1. Styrning och ledning av verksamhet

Av intervjuerna framgår det att det pågår ett utvecklingsarbete inom förbundet. Förbundet har inför 2016 fått en ny förbundsordning och en ny förbundsöverenskommelse. Förbundet har under året arbetat med att anpassa verksamheten efter den nya förbundsordningen. Framförallt gäller det upphandlingscenter som fått en ny finansieringsmodell som påverkar arbetsprocessen. Under året har också ägardialogerna utvecklats.

Finansieringsmodellen medför att intäkterna kan fluktuera över tid. Detta innebär nya planeringsförutsättningar för arbetet på upphandlingscenter och i budgetarbetet för direktionen. Ytterst kan detta få konsekvenser för förbundet ur ett finansieringsperspektiv.

Ett arbete med att öka medarbetarnas delaktighet i förbundets utveckling och samhörighet mellan centren pågår också. Framför allt framgår det i beskrivningarna av hur framtagandet av verksamhetsplanerna går till. Förbundet framhåller också att kommunernas upphandlingsstrategier förbättrat kommunikationen med direktionen och kommunerna. Det underlättar också för planeringen av upphandlingscenters verksamhet. Förbundet arbetar också med att ta fram nyckeltal som kan beskriva verksamheten.

Direktionen får verksamhetsuppföljningar vid varje sammanträde. De är både skriftlig rapportering och muntlig information.

Av granskningen framgår också att direktionens presidium och förbundsledning träffas kontinuerligt och att det är en framgångsfaktor för utvecklingsarbetet i förbundet.

3.1.1. Affärsplan

Förbundet antog en affärsplan för perioden 2016 till 2019 hösten 2015. Utifrån intervjuerna har direktionen utgått från förbundsordningen och förbundsöverenskommelsen. Affärsplanen beskriver sina verksamhetsområden i enlighet med förbundsordningen.

I affärsplanen beskriver förbundet affärsidé, uppdrag och övergripande målsättningar för verksamheten. De övergripande målen har brutits ned i fem perspektiv. Varav ett är finansiellt. För varje perspektiv finns framgångsfaktorer/strategier som i de flesta fallen är

kopplade till mätbara styrtalet i form av aktiviteter och uppföljningar och nyckeltal. I de flesta fall är styrtalet är målsatta.

Affärsplanen upprättas efter de mål som förbundet beslutat men det är svårt att utläsa vilka mål som påverkat affärsplanen. I affärsplanen anges hur affärsplanen och mål skall följas upp, vilket också framgår av förbundsöverenskommelsen. Affärsplanen skall brytas ned i verksamhetsplaner. Uppföljningen av förbundet redovisas i två delårsrapporter och i årsredovisningen.

3.1.2. Verksamhetsplaner

Lönecenter och Upphandlingscenter tar fram sina verksamhetsplaner utifrån de fem perspektiven i affärsplanen. Perspektiven/strategierna och framgångsfaktorerna bryts ned till aktiviteter av medarbetarna på respektive center. Det är också medarbetarna på respektive center som följer upp aktiviteterna i verksamhetsplanen. Verksamhetsplanerna följs upp halvårsvis. Ett observandum är att medarbetarnas delaktighet i framtagandet av verksamhetsplanen har utvecklats inom upphandlingscenter.

Av aktiviteterna i verksamhetsplanen framgår det att det pågår ett omfattande kvalitetsarbete som dokumenteras i uppföljningen av planen. Det är samma aktiviteter i planen 2016 som i planen för 2017.

Revisionsbedömning

Vi konstaterar att förbundets ledning och styrning har utvecklats över tid och att ett förändringsarbete pågår med att anpassa verksamheten efter ny förbundsordning och förbundsöverenskommelse. En framgångsfaktor som framhållits är presidieträffarna med förbundsledningen.

Förbundet har antagit en verksamhetsplan för perioden 2016 till 2019. Av den framgår att hänsyn tagits till förbundsordning och förbundsöverenskommelser. Affärsplanen antogs hösten 2015. Ny förbundsordning och förbundsöverenskommelse började gälla från januari 2016. En genomgång av affärsplanen för att säkerställa att den är anpassad till den nya förbundsordningen och förbundsöverenskommelsen rekommenderas.

Arbetet med att ta fram verksamhetsplaner visar också att förbundet arbetar systematiskt med kvalitetsarbetet.

Förbundet följer verksamheten genom dokumenterade rapporter och muntlig information från verksamheten. För att förbättra styrningen kan affärsplanen utvecklas för att underlätta uppföljningen i till exempel årsredovisningen. Bland annat kan de målsättningar som refereras till i affärsplanen tydliggöras för att undvika konflikter i tolkningar och uppföljning. Dessutom har en ny förbundsordning och förbundsöverenskommelse börjat gälla från 2016 varför affärsplanen kan utvecklas med avseende på detta.

Vår sammanfattande bedömning är att förbundets styrning, ledning och uppföljning och kontroll av verksamheten huvudsakligen är god.

3.2. Styrning och ledning av ekonomi

Förbundet får en skriftlig ekonomisk uppföljning av verksamheten tre gånger per år. Uppställningen följer budgetbeslutet. Avvikelse mot budget har hanterats i direktionen.

Underlaget till budgeten är endast en ekonomisk information. Någon koppling till affärsplan eller verksamhetsplan har inte dokumenterats.

En samlad bedömning av delårsrapport och årsredovisning görs i separat PM.

Revisionsbedömning

Ett förbättringsområde är att i budgeten ta fram en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret och att i planen för budgetåret ange mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Vår bedömning är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av ekonomin delvis är tillräcklig.

3.3. Intern kontroll

Förbundet har utsett två internkontrollrepresentanter. Förbundet har också tagit fram en internkontrollplan. Inför IK-planen görs en enkel risk och väsentlighetsanalys. Framtagandet av förslag till plan sker i dialog med tjänstemän. Internkontrollplanen innehåller kontroller av de administrativa processerna. Av planen framgår det med vilken frekvens kontrollpunkterna skall följas upp.

Den bestyrkande granskningen som årligen görs av löneprocessen visar att kontroller i löneprocessen genomförs för att säkerställa leverans.

Utöver interkontrollplanen framgår det av intervjuerna att hanteringen av det nya debiteringssystemet för upphandlingscenter hanteras som ett kontrollmoment av förbundet.

De aktiviteter som finns framtagna i framförallt affärsplanen kan också ses som risker och kontroller för verksamheten. Vilka också årligen följs upp av direktionen utöver intern kontrollplanen.

Revisionsbedömning

Förbundets riskanalys och kontroller i internkontrollplanen kan utvecklas med att också hantera risker till exempel utifrån förbundsordning och förbundsöverenskommelsen samt affärsplan och verksamhetsplaner.

Revisionens bedömning är att den interna kontrollen huvudsakligen är tillräcklig.

4. Avslutande bedömning

Den avslutande bedömningen av kommunalförbundets verksamhet presenteras utifrån revisionsfrågorna nedan:

- 1. Är kommunalförbundets ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?**
 - a. Den sammantagna bedömningen av kommunalförbundet är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten är i huvudsak ändamålsenlig och tillräcklig.

- 2. Är kommunalförbundets ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillräcklig?**
 - a. Den sammantagna bedömningen är att kommunalförbundets ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin är delvis tillräcklig.

Grund till bedömning är att det till budgetbeslutet saknas dokumentation enligt KL 8 kap 5 §.

- 3. Har kommunalförbundets en god intern kontroll?**
 - a. Den sammanfattande bedömningen av den interna kontrollen är att den är i huvudsak tillräcklig.

Peter Alexanderson

Revisionskontoret, Linköpings kommun

2017-02-06