

2018-02-12

Diarienummer

Handläggare, titel, telefon

Carolin Nyman, stadsrevisor, 011-15 17 99

Peter Alexanderson, stadsrevisor, 013-20 54 95

Revisionsrapport

Granskning av kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen

Innehållsförteckning

1. Inledning.....2
2. Kommunalförbundets ansvarsområde.....3
3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer3
4. Avslutande bedömning.....9

1. Inledning

Förbundsrevisorerna ska varje år granska Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen på ett grundläggande vis. Granskningen ska genomföras enligt god revisions sed i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen.

Medlemskommunerna har fastställt en ny förbundsordning och finansieringsmodell. Dessutom fastställde förbundet en ny affärsplan för perioden 2016 till 2019. Revisorerna har därför bestämt att förbundet behöver granskas på ett övergripande sätt avseende hur direktionen styr med hjälp av de mål som finns beskrivna i affärsplanen.

Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen kallas nedan kommunalförbundet.

1.1 Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan är om förbundets ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamhet och ekonomi är tillräcklig.

Den övergripande revisionsfrågan har brutits ner i följande delfrågor:

- Hur arbetar direktionen med uppdraget från medlemskommunerna?
- Hur ser direktionens styrning ut, främst avseende mål och uppdrag från medlemskommunerna?
- Är direktionens uppföljning tillräcklig?
- Är den interna kontrollen god?

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 förbundschef, ledningsgrupp och direktionens ordförande och vice ordförande.

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

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.
- Reglemente för intern kontroll (Linköpings kommun)

2. Kommunalförbundets ansvarsområde

Enligt kommunalförbundets affärsplan beskrivs förbundet enligt följande: ”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. Förbundets ansvarsområden är i dagsläget 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, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten

Hur arbetar direktionen med uppdraget från medlemskommunerna?

Av förbundsordningen framgår det inom vilka områden kommunalförbundet ska arbeta. I bilagan till förbundsordningen beskrivs också innehållet i tjänsterna som förbundet ska tillhandahålla.

I förbundsöverenskommelsen anges tre verksamhetsmål för förbundet:

- Effektiv och kvalitetssäkrad verksamhet.
- Verka för att fler kommuner blir medlemmar.
- Verka för utökning av verksamhetsområden.

Direktionen i kommunalförbundet har för perioden 2016 till 2019 fastställt en affärsplan för verksamheterna. Av planen framgår uppdrag och mål. I

Revisionskontoret

2018-03-02

affärsplanen finns rubriken "Långsiktiga mål". Där anges att förbundets övergripande mål bryts ned i fem perspektiv; *finansiellt, kund, process, innovation och utveckling* samt *medarbetare*. Av perspektiven framgår endast ett av målen enligt förbundsöverenskommelsen (effektiv och kvalitetssäkrad verksamhet). Målen "Verka för fler medlemmar" och "Verka för utökning av verksamheterna" är enligt intervjuer en ägarfråga och finns inte med. Enligt intervjuerna diskuteras dessa mål på ägardialogerna. Enligt förbundsordningen har förbundet och medlemskommunerna arbetat tillsammans för att intresserade kommuner ska bli medlemmar. Medlemskommunerna ansvarar för processen och ansökningar om medlemskap lämnas till medlemskommunerna.

Enligt förbundsöverenskommelsen ska de riktlinjer som respektive medlemskommun antagit vara styrande i upphandlingsverksamheten. Detta framgår inte i affärsplanen och följs inte heller upp i direktionen.

Tabellen nedan visar antalet framgångsfaktorer/strategier, styrtal och målta som är kopplade till respektive perspektiv enligt affärsplanen.

Perspektiv	Framgångsfaktorer /strategi	Styrtal	Måltal
Finansiellt	Tre	Två	Två
Kund	Två	Ett	Ett
Process	Fyra	Tre	Två
Innovation/utveckling	Tre	Ett	Inget
Medarbetare	Fyra	Ett	Ett

Enligt intervjuerna behandlar förbundet det finansiella perspektivet som det finansiella målet för förbundet och de övriga perspektiven som mål för verksamheten.

Revisionskontoret

2018-03-02

Hur ser direktionens styrning ut, främst avseende mål och uppdrag från medlemskommunerna?

De styr- och måltal som beskrivs i affärsplanen överensstämmer inte alltid med framgångsfaktorerna/strategierna. Det framgår inte heller på vilket sätt vissa styr- och måltal är relevanta för perspektivet. Ett exempel är det finansiella perspektivet enligt tabellen nedan.

Perspektiv	Framgångsfaktorer /strategi	Styrtal	Måltal
Finansiellt	Förbundet har tydliga mål och uppföljningar. Förbundet ska ha en hållbar finansieringsmodell för verksamheterna. Förbundet har rutiner och styrdokument för god ekonomisk hushållning.	Antal lönespecifikationer/månad. Fakturering inom 10 dagar enligt avtal	Idag ca 25 000/månad 95 % i rätt tid

Av intervjuerna framgår att det är avgörande för verksamhetens förutsättningar att finansieringen av förbundet är hållbart. Med hållbart menas framförallt upphandlingscenters avgiftsfinansiering. Avgiftsfinansieringen kan innebära att efterfrågan på upphandlingscenters tjänster varierar över tid och att förbundet därmed kan gå med underskott. För närvarande kommer förbundet att hantera detta genom att redovisa eventuella underskott mot det egna kapitalet. Genom ägardialoger för direktionen kontinuerliga samtal med medlemskommunerna om finansieringsproblematiken. Förbundsledningen för på samma sätt dialoger med ekonomidirektörerna i kommunerna.

Det finns även framgångsfaktorer/strategier som saknar styr- och måltal. Men utifrån verksamhetsplanerna följs de upp genom olika aktiviteter.

De långsiktiga målen i affärsplanen behandlar till stora delar bilaga 1 till förbundsordningen och ett av målen i förbundsöverenskommelsen (*effektiv och kvalitetssäkrad verksamhet*). Noterbart är att beskrivningarna av verksamheten i bilagan till förbundsordningen i huvudsak avser upphandlingscenter.

I affärsplanen behandlas inte heller alla områden som finns i förbundsordningen eller förbundsöverenskommelsen. Till exempel:

Revisionskontoret

2018-03-02

- Medlemskommunernas utförare av upphandlingsverksamhet utifrån tydliga uppdrag från medlemskommunerna. (förbundsordning)
- Upphandla ramavtal. (Vid upphandling av ramavtal ska referensgrupper med företrädare för medlemskommunerna tillsättas med upphandlare från förbundet som projektledare.)
- Särskilda samrådsgrupper, med uppdrag att ha dialog om löpande verksamhet ska finnas (Förbundsöverenskommelsen)
- Förbundet ska hålla en för medlemskommunerna gemensam organisation som utför löneadministration för medlemskommunernas räkning. Bilaga 1 (Förbundsordningen)
- Förbundet ska hålla en för medlemskommunerna gemensam organisation som utför pensionsadministration för medlemskommunernas räkning. Bilaga 1 (förbundsordningen)

Enligt intervjuerna arbetar förbundet med de delar som finns med i förbundsordningen och förbundsöverenskommelsen. Men på vilket sätt förbundet följer upp att så görs framgår inte av granskningen.

Affärsplanens ”långsiktiga mål” överförs till upphandlingscenters och lönecenters respektive verksamhetsplaner. I verksamhetsplanerna anpassas de olika perspektiven, framgångsfaktorer/strategier, styr- och måltal till aktiviteter. Utifrån intervjuerna arbetar verksamheterna med perspektiven i affärsplanen utifrån verksamhetsplanen. En gång per år följs verksamhetsplanerna upp och redovisas till förbundschefen. En sammanställning enligt affärsplanens perspektiv redovisas sedan till direktionen i samband årsredovisningen. En iakttagelse utifrån intervjuerna är också att verksamheten arbetar enligt förbundsordning och affärsplan. Vi konstatar att vissa styrtalet i affärsplanen är svåra att styra emot och är mer av karaktären intern kontroll till exempel ”hantera förändringar i kundstocken inom tre månader” och ”95 procent i rätt tid” (avseende fakturering inom 10 dagar).

Hur följer direktionen upp målen?

Direktionen följer upp affärsplanens ”långsiktiga mål” enligt perspektiven vid årsredovisningen och delårsrapporten. Verksamhetsplanerna följs upp en gång per år och en sammanställning redovisas till direktionen i samband med årsredovisningen. Till delåret gör verksamheten ingen uppföljning av de aktiviteter de ska genomföra enligt verksamhetsplan. Verksamheten diskuteras också vid varje direktionssammanträde och vid presidieträffar som hålls med förbundsdirektören en gång per månad.

Revisionsbedömning

Vår bedömning är att kommunalförbundet arbetar enligt förbundsordningen och har brutit ned förbundsordningen i en affärsplan för hela förbundet och verksamhetsplaner för verksamheten. Vi konstaterar också att förbundet endast arbetar med ett av verksamhetsmålen enligt

Revisionskontoret

2018-03-02

förbundsöverenskommelsen. Vi ställer oss frågande till den avgränsningen och menar att medlemskommunernas mål då endast kommer att uppfyllas för en tredjedel av uppdraget. Frågan om att inte arbeta med två av målen bör ställas till medlemskommunernas fullmäktigen.

Vi har noterat att alla delar som beskriver hur verksamheten ska genomföras enligt förbundsordningen och förbundsöverenskommelsen inte finns med i affärsplanen, men att förbundet till största delen arbetar enligt beskrivningarna som finns i förbundsordning och förbundsöverenskommelsen.

Det kan också konstateras att det långsiktiga målets olika perspektiv är svåra att mäta och att det ibland saknas koppling mellan framgångsfaktorer/strategi och styr- eller måltal.

Utifrån granskningen konstaterar vi att affärsplanen är styrande för verksamheten, men att direktionen inte använder den aktivt. Vi har svårt att se direktionens beslut kopplade till uppföljningar av affärsplanen.

Affärsplanen kan utvecklas genom att direktionens målsättning med förbundet tydliggörs, att det blir ett instrument för styrning och uppföljning. Den modell med olika perspektiv som finns i affärsplanen är bra, men för att styrningen ska få effekt i de olika perspektiven behöver begreppsnomenklaturen vara samstämmig. Vid intervjuer framkommer att det finns olika bilder av vad som läggs i de olika perspektiven t.ex. vem som är kund.

Vår sammanfattande bedömning är att förbundets styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte är helt tillräcklig.

3.2. Intern kontroll

Direktion har en beslutad internkontrollplan och de har utsett två internkontrollrepresentanter. Internkontrollplanen har föregåtts av en riskanalys och planen följs upp två gånger per år. Gällande plan beslutades i november 2016. Det finns också en plan för internkontrollrepresentanterna. Vid avvikelser får förvaltningen uppdrag att arbeta med frågan. En iakttagelse är att arbetet med internkontrollplanerna inte är kända i centren.

Uppföljningen av affärsplanen och verksamhetsplanerna innebär också att direktionen får kunskap om tillståndet i verksamheten. De månatliga träffarna mellan förbundschef och presidium innebär också att direktionen har insyn i verksamheten och kontinuerligt får återrapportering om tillståndet i verksamheten.

Noterbart är att direktionen kontinuerligt arbetar med styrningsfrågor och under året har de haft fokus på upphandlingscenters debiteringsrutiner.

Revisionsbedömning

Förbundet har utsett två internkontrollrepresentanter som processat och utarbetat en internkontrollplan. Det är också dessa som genomför kontrollerna och kommunicerar med direktionen. Förbundets tjänstemän har för sin del av verksamheten utarbetat en internkontrollplan som innehåller ytterligare rutiner som kontrolleras. Vår bedömning är att förbundets interna styrning och kontroll präglas av en god ordning.

Revisionens bedömning är att den interna kontrollen är tillräcklig.

Revisionskontoret

2018-03-02

4. Avslutande bedömning

Vår avslutande bedömning presenteras utifrån svar på den övergripande revisionsfrågan och i relation till de delfrågor vi undersökt. En stor del av de iakttagelser som finns i denna rapport är av den karaktären att det pågår en förbättringsprocess. Direktionen kan därför använda granskningen som en hjälp i det redan pågående utvecklingsarbetet. Som en hjälp att prioritera de mest väsentliga förbättringsområdena sammanfattas våra rekommendationer här.

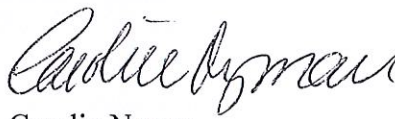
I enlighet med de identifierade bristerna rekommenderas direktionen:

- Arbeta med alla tre verksamhetsmålen i förbundsöverenskommelsen.
- Arbeta med en gemensam tolkning av de olika perspektiven i affärsplanen. Detta underlättar uppföljning och styrning mot de mål som formulerats.

FÖRBUNDSREVISIONEN



Peter Alexanderson
Sakkunnig
Linköpings kommun



Carolin Nyman
Sakkunnig
Norrköpings kommun



Revisionsredogörelse 2017

Inledning

En viktig del i förbundsrevisorernas arbete är planeringen, där valet av granskningsområde blir avgörande för revisionens resultat. Revisionens granskning sker därför utifrån en riskbedömning som dokumenteras i en revisionsplan. Revisorernas samlade bedömning finns i revisionsberättelsen och de väsentligaste synpunkterna finns sammanfattade i denna revisionsredogörelse.

Årets övergripande granskning har skett i dialog med förbundets ledning. Varje granskning har dokumenterats i en rapport som kommunicerats med förbundet.

Revisionens arbete

Under året har revisionen utförts av fyra förtroendevalda revisorer, två från Linköping och två från Norrköping. Dessa har i sitt arbete biträtts av sakkunniga från revisionskontoret i Norrköping och Linköping.

Kostnaden för revisionens arbete har uppgått till 90 tkr.

Revisionen i sammandrag

De förtroendevalda har haft överläggningar i granskningsarbetet vid fyra tillfällen under 2017. De har tagit fram en riskanalys som legat till grund för revisionsarbetet som det beskrivs i revisionsplanen. Revisorerna har också träffat direktionen och direktionens presidium och ledning under året.

Under året har de sakkunniga granskat kommunalförbundets delårsrapport och årsredovisning vilket avrapporterats. De sakkunniga har också genomfört den grundläggande granskningen, vilken också avrapporterats. Utifrån revisorernas riskbedömning har den grundläggande granskningen också breddats med en fördjupning av förbundets målstyrning.

Revisorerna konstaterar utifrån sina granskningsinsatser att förbundet under året arbetat med att utveckla sina processer och dialogen med medlemmarna. Utvecklingen av dialogen med medlemmarna har varit positiv och ett exempel på detta är diskussionen kring finansieringen av upphandlingscenter.

Revisorerna har under året noterat att redovisningen av målen för god ekonomisk hushållning kan förbättras genom att direktionens bedömning av måluppfyllelsen för respektive mål bör anges. Revisorerna konstaterar också att det pågår en förbättringsprocess i förbundet avseende förbundets mål för god ekonomisk hushållning. Vi har i vår revision uppmärksammat att direktionens målsättning med förbundet bör tydliggöras så att det blir ett instrument för styrning och uppföljning. Direktionen ska i sitt arbete med att utveckla målen ta hänsyn till alla tre verksamhetsmål som anges i förbundsöverenskommelsen

d.v.s. uppdraget från medlemmarna. Direktionen har inte visat följsamhet till medlemskommunernas mål och uppdrag till förbundet.

Granskning av Delårsrapport 2017

Kommunalförbundet fjärde storstadsregionen har upprättat en delårsrapport (tertialrapport) med helårsprognos per den 31 augusti 2017.

Revisorerna bedömde utifrån vad som anges delårsrapporten att vi inte kunde bedöma om det finansiella målet (en hållbar finansieringsmodell) kommer att nås för kommunalförbundet i sin helhet. Det saknades också mål för god ekonomisk hushållning i verksamheten och vi kunde därför inte bedöma måluppfyllelsen.

Grundläggande granskning 2017

Revisorerna har även genomfört en översiktlig granskning av förbundets verksamhet, ekonomi och interna kontroll. De slutsatser som basgranskningen lyfter är följande:

- Vår sammanfattande bedömning är att förbundets styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte är helt tillräcklig. Förbundet behöver tydliggöra målsättningarna så att det blir en del av styrningen. Direktionen bör ta hänsyn till hela uppdraget i förbundsöverenskommelsen.
- Vår sammanfattande bedömning är att förbundets styrning, ledning, uppföljning och kontroll av ekonomin är tillräcklig.
- Revisionens bedömning är att den interna kontrollen är tillräcklig.

Granskning av årsredovisning och bokslut 2017

Revisorerna har genomfört en granskning av bokslut och årsredovisning. Den samlade bedömningen är att dessa är upprättade enligt god redovisningssed i kommunal verksamhet och att räkenskaperna är i god ordning.



Beslut om revisionsredogörelsen 2018

Revisionsredogörelsen för kommunalförbundet fjärde storstadsregionen år 2017 fastställdes av förbundsrevisionen den 2 mars 2018.

FÖRBUNDSREVISIONEN

Linköping 2018-03-02



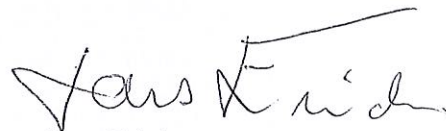
Margareta Ossbahr



Göran Eriksson



Urban Pehrsson



Lars Erichs