

2019-03-21

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 intervjuer.....	3
4. Avslutande bedömning.....	9

1. Inledning

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

Alla granskningsinsatser utgår från de mål, uppdrag och riktlinjer som fullmäktige i medlemskommunerna fastställt för verksamheten samt gällande lagstiftning och andra föreskrifter.

De planerade granskningarna baseras på revisorernas uppdrag enligt kommunallag och god revisions sed samt en riskbedömning av kommunalförbundet. Utifrån revisionsplanen kommer fokus i den grundläggande granskningen ligga på kommunalförbundets utvecklingsarbete av mål och förbundets arbete med EKO-frågor (etik, korruption och oegentligheter).

Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen kallas nedan kommunalförbundet.

1.1 Revisionsfrågor

Granskningen ska utgöra ett underlag till bedömningen av om verksamheterna sköts ändamålsenligt och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Följande övergripande frågeställningar ska besvaras

- Är ansvars- och befogenhetsfördelningen tydlig inom förbundets verksamheter?
- Hur säkerställer direktionen att fattade beslut verkställs?
- Har direktionen en god intern kontroll?
- Hur arbetar direktionen med att säkerställa ägarnas mål i förbundet?
- Har direktionen en ändamålsenlig och tillräcklig uppföljning av den egna verksamheten?
- Resulterar uppföljningen i styrningsbeslut som säkerställer verksamhet och ekonomi?
- Har direktionen säkerställt att det finns en tillräcklig styrning och kontroll för att motverka, förebygga och upptäcka oegentligheter?

1.2 Metod och avgränsning

Kommunalförbundet är granskat 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 förbundsdirektör, ledningsgrupp och direktionens presidium och personalrepresentanter på upphandlingscenter.

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:

- Kommunallagen, brottsbalken kap 10 och övriga förbundet gällande lagar.
- Om mutor och jäv, Vägledning från SKL.
- Förbundsordning och förbundsöverenskommelse

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 löneadministration, pensionsadministration och upphandlingsverksamhet. 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 verksamhetsområdena.”

3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

3.1. Styrning och ledning av verksamheten

3.1.1. Är ansvars- och befogenhetsfördelningen tydlig inom förbundets verksamheter?

Av verksamhetsplanen för 2018 fastställdes av direktionen i mars 2018. I den framgår att förbundsdirektören arbetar på uppdrag av direktionen och

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

2019-03-21

ansvarar för att förbundets övergripande mål uppnås. Förbundsdirektören ska fortlöpande avrapportera till direktionen om hur förbundets verksamhet och ekonomi utvecklas. Verksamhetscheferna har personal- och ekonomiansvar och ansvaret för att uppsatta mål uppnås.

Ansvarsfördelningen utgår från delegationsordning och attestreglemente. Där regleras ansvaret för förbundsdirektören, lönechef, förvaltningschef och bitr. upphandlingschef. Lönechefen ansvarar för lönehanteringen och förvaltningschefen för pensioner och system. För upphandlingscenter har förbundsdirektören personalansvaret och biträdande upphandlingschef har det operativa ansvaret.

Av kommunalförbundets delegationsordning framgår till vem och vilka ärenden som delegerats. Delegationen behandlar bland annat personalärenden, ekonomiärenden, arbetsmiljöärenden enligt 3 kap arbetsmiljölagen, tecknande av firma, föra talan i domstol avseende upphandlingar mm.

Av intervjuerna framgår att det ibland på upphandlingscenter uppstår en otydlighet av ansvar och befogenheter avseende utvecklingsfrågor, beslut och rollerna mellan biträdande chef och förbundsdirektör.

Bedömning

Vår bedömning är att direktionen beslutat om ansvar- och befogenheter och att det ligger till grund för verksamheternas ansvarsfördelning och är tydligt.

Rekommendation

- *Att se över behovet av att tydliggöra roller och befogenheter inom upphandlingscenter*

3.1.2. Hur arbetar direktionen med att säkerställa ägarnas mål i förbundet?

Direktionens presidium har två dialoger per år med "ägarna", representerade i form av kommunstyrelsepresidier och kommundirektörer. Inför dialogerna förs ett resonemang med ägarna om vad som ska avhandlas under dialogen. Ambitionen är att det som avhandlas ska vara strategiskt viktiga. Utifrån dialogerna har förbundet fått vägledning om vad som är viktigt för förbundet. Ägarnas förväntningar tolkas utifrån dialogerna och påverkar innehållet i verksamhetsplanen. Upplevelsen är att samtalen i dialogerna har utvecklats.

När verksamhetsplanen arbetas fram utgår direktionen från hur verksamheten fungerar och vad som skall uppnås. Ägarnas och direktions funderingar och tankar vägs också in. Presidiet jobbar dels ensamma och dels tillsammans med kontoret. Kontoret bryter ned presidiets tankar till de olika centren och målsättningar och nyckeltal arbetas fram. Därefter bereder presidiet sedan planen innan den släpps till direktionen. Ett utkast till verksamhetsplan presenteras för direktionen under marsmötet. Direktionen

Revisionskontoret

2019-03-21

diskuterar innehållet och lämnar synpunkter. Därefter tar förvaltningen med sig synpunkterna och bearbetar planen som sedan beslutas i november.

I verksamhetsplanen för 2018 anges förbundets verksamhetsmål i fyra perspektiv; finansiellt, medarbetare, kund och utveckling. Målen är mätbara. I utvecklingsperspektivet framgår hur de arbetar med förbundsmålen:

- Verka för att fler kommuner blir medlemmar
- Verka för utökning av verksamhetsområden

Vilket sker i dialog med ägarna. Direktionen har beslutat att verksamhetsplanen gäller för 2018.

Revisionsbedömning

Förbundet har utvecklat en process eller rutin för att arbeta fram en verksamhetsplan som ska säkerställa ägarnas målsättningar med förbundet. I verksamhetsplanen för 2019 har förbundet angivit verksamhetsmål som följer ägarnas mål enligt förbundsöverenskommelsen. Förbundet har också påbörjat uppföljningen av verksamhetsplanen.

3.2. Uppföljning av verksamheten

3.2.1. Hur säkerställer direktionen att fattade beslut verkställs?

Av delegationsordningen framgår att förbundet fattar beslut om

- Verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
- Framställningar eller yttranden till fullmäktige samt
- Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild, om de är av principiell beskaffenhet eller av större vikt.

De dokument som styr genomförandet av uppdraget är verksamhetsplanen och budget. Förbundet genomför också en riskanalys och fastställer också internkontrollplan. Förbundet följer upp budget och verksamhetsplan i delårsrapport och årsredovisning. En uppföljning av internkontrollplanen görs också.

Av protokoll framgår att förbundet utöver detta fattar få beslut som ska säkerställas.

Revisionsbedömning

Den sammantagna bedömningen är att förbundet inte har en process som säkerställer att fattade beslut verkställs. Direktionen bör därför besluta om åtgärder när det framkommer avvikelser i återrapporteringen från verksamheten.

3.2.2. Har direktionen en ändamålsenlig och tillräcklig uppföljning av den egna verksamheten?

Direktionen sammanträder fyra gånger per år. I mars beslutade direktionen om årsredovisningen och ett förslag till verksamhetsplan presenterades. I maj redovisades en verksamhetsrapport av förvaltningen. I september

2019-03-21

beslutade direktionen om delårsrapport 2 och i november antogs budget och verksamhetsplan för 2019. Uppföljning av styrtalen sker minst två gånger per år och då i samband med delårsrapport och årsredovisning.

Av protokoll från direktionens möten framgår att direktionen får en återredovisning från verksamheten. Under mötena informeras eller behandlas verksamhetsärenden, till exempel digital anslagstavla och GDPR.

Utöver direktionssammanträdena har direktionens presidium presidieträffar med förbundsdirektören. Till varje möte får presidiet också en ekonomisk rapport. Direktionen får information om det finns en extraordinär avvikelse. Vid presidieträffarna informeras om verksamheten och presidiets synpunkter i olika verksamhetsfrågor lämnas. Nyckeltal som är av betydelse för förbundet diskuteras också under träffarna. Inga minnesanteckningar eller protokoll från presidieträffar förs.

Av delegationsordningen framgår när återrapporteringen av delegationen ska ske och på vilket sätt. Till varje direktionens möte finns en punkt om delegationsbeslut. Av protokollen framgår inte att delegationsbeslut har redovisats under för 2018. En iakttagelse är det saknas en sammanställning för alla delegationsbeslut som fattas enligt delegationsordningen (KL 6 kap 40 §). Enligt intervjuerna framgår det att små beslut inte efterfrågas i återrapporteringen till direktionen.

Revisionsbedömning

Vår bedömning är att förbundet inte har en helt ändamålsenlig och tillräcklig uppföljning av verksamheten. Uppföljning och återrapportering av delegationsbeslut kan förbättras. Av protokollen från direktionens möten framgår att direktionen följer utvecklingen av verksamheten i förbundet.

Rekommendation

- *Att efterfråga återrapportering av delegationsbeslut*

3.2.3. Resulterar uppföljningen i styrningsbeslut som säkerställer verksamhet och ekonomi?

Utifrån styrelsen protokoll finns inga sådana beslut. Det har inte heller funnits några sådana ärenden under året. I verksamhetsplanen och budget framgår vilka förändringar som görs för verksamhet och ekonomi.

Ett exempel på styrningsbeslut som kan vara föremål för beslut i direktionen är osäkerheterna i upphandlingscenters budget. När budgeten beslutas är endast en liten del av upphandlingarna för nästa år kända. Det innebär en risk även om erfarenheterna är att fler upphandlingar än vad som är känt uppstår. På vilket sätt direktionen hanterat denna osäkerhet syns inte i beslutet.

Av intervjuer framgår att ekonomi och verksamhetsfrågor hanteras på presidieträffar.

2019-03-21

Revisionsbedömning

Vår bedömning är att den ekonomiska uppföljningen inte resulterar i beslut som säkerställer verksamhet och ekonomi. En förbättring är att utifrån den rapportering som direktionen erhåller föreslå aktiviteter som direktionen kan besluta om.

3.3. Intern kontroll

3.3.1. Har direktionen en god intern kontroll?

Förbundet har utsett två internkontrollrepresentanter som bereder och utarbetar förslag till internkontrollplan. De genomför kontrollerna och kommunicerar med direktionen. Förbundets tjänstemän har för verksamheten utarbetat en internkontrollplan som innehåller ytterligare rutiner som kontrolleras.

Direktionens två internkontrollrepresentanter lämnar förslag till internkontrollplan. Representanterna är beredande organ till direktionen. Förslaget till internkontrollplan innehåller direktionens kontroller och förvaltningens kontroller. Förvaltningens kontrollplan är beredd av tjänstemännen. Planen tas i sin helhet upp till diskussion i direktionen. Årets plan beslutades i november 2017. Uppföljning av planen och beslut om ny plan görs på direktionssammanträdet i november.

Internkontrollplanen innehåller kontrollmoment och vilka som ansvarar för kontrollmomenten. Hur kontrollen skall genomföras och hur många kontroller eller stickprov som ska utföras för kontrollmomenten framgår inte av alla kontroller i planen eller i uppföljningen. Till den del som avser direktionens interna kontroll saknas riskbedömningar.

Av intervjuerna framgår det att medarbetarna har olika kännedom om den interna kontrollen och att de saknar system för uppföljning av avvikelser i verksamheten. Enligt intervjuerna har den interna kontrollen varit viktig för den framtida planeringen av förbundet.

Revisionsbedömning

Den sammanfattande bedömningen är att förbundets interna styrning och kontroll inte är helt tillräcklig.

Rekommendation

- *Internkontrollplanen kan utvecklas med en beskrivning av hur många stickprov som ska göras. Det underlättar för bedömningen av relevansen av kontrollen och medför att analysen av uppföljningen förbättras.*
- *Att både direktionens och verksamhetens plan bygger på en riskanalys.*

3.3.2. Har direktionen säkerställt att det finns en tillräcklig styrning och kontroll för att motverka, förebygga och upptäcka oegentligheter, till exempel otillåtna gåvor och förmåner?

Förbundet arbetar enligt Linköpings kommuns riktlinjer. Riktlinjerna diskuteras ibland i direktionen för att motverka, förebygga och upptäcka till exempel otillåtna gåvor och förmåner.

Av intervjuer framgår att ämnesområdet diskuterats på direktionens möten och att det anses viktigt att ständigt föra en dialog om till exempel otillåtna gåvor och förmåner. Uppslag från till exempel konferenser som behandlar området lyfts till direktionen utifrån en föregående diskussion i presidiet. Upplevelsen i förbundet är att det är ovanligt att man blir erbjuden något.

För att förebygga och motverka korrupktion och oegentligheter har förbundet nolltolerans mot att ta emot luncher och andra gåvor. Av intervjuerna bekräftas att alla har kännedom om detta. Dialog om detta förs i ledningsgrupp och i arbetsgrupperna.

På upphandlingscenter görs jävsutredningar men det saknas riktlinjer för detta. Det har förekommit att man anlitat kommunjurist för att utreda jäv. Enligt intervjuerna är det känt att varje upphandlare ska påtala jäv. Vid jäv ska upphandlingsuppdraget överlämnas till annan handläggare. Någon uppföljning av efterlevnad eller kontroller av jävsförhållanden görs inte. Man förutsätter att alla efterlever riktlinjerna. I upphandlingsunderlagen finns riktlinjerna från Norrköping och Linköping med i frågeunderlaget.

Utifrån granskningen framgår det inte hur förbundet strategiskt arbetar för att förebygga, motverka och upptäcka otillåtna gåvor och förmåner. Direktionen har inte med området som en risk eller som kontrollområde i internkontrollplanen. Det framgår inte heller av direktionens protokoll att området hanterats i direktionen. Någon uppföljning av efterlevnad görs inte.

Revisionsbedömning

Vår bedömning är att förbundet inte säkerställt att det finns en tillräcklig styrning och kontroll för att motverka, förebygga och upptäcka oegentligheter. Förbundet har inte gjort en riskanalys av området och saknar uppföljningsbara förhållningssätt för att motverka, förebygga och upptäcka till exempel otillåtna gåvor och förmåner. Vi konstaterar också att det saknas skriftliga rutiner och uppföljningar av jävsutredningar vid upphandlingar. Det saknas rutiner för var medarbetarna skall vända sig när brister upptäcks.

Rekommendation

- Att utarbeta rutiner så att medarbetarna vet vad som gäller.
- Att genomföra kontroller som motverkar, upptäcker och förebygger

4. Avslutande bedömning

Vår samlade bedömning utifrån revisionsfrågorna är att verksamheterna i allt väsentligt sköts ändamålsenligt och tillräcklig. Vi bedömer också att arbetet med verksamhetsplanen är ändamålsenlig och att den är i enlighet med förbundsordning och förbundsöverenskommelse.

Utvecklingsområde ändamålsenlig verksamhet

- *Direktionen bör efterfråga en återrapportering av delegationsbeslut*
- *Direktionen bör besluta om åtgärder när det framkommer avvikelser i återrapporteringen från verksamheten.*
- *Att se över behovet av att tydliggöra roller och befogenheter inom upphandlingscenter.*

Vår bedömning av förbundets systematiska arbete med den interna kontrollen är att den är godkänd *med undantag för hur förbundet arbetar med att motverka, förebygga och upptäcka oegentligheter, till exempel otillåtna gåvor och förmåner*. I enlighet med de identifierade bristerna rekommenderas direktionen:

- *att förbundet i sin internkontrollplan utarbetar kontroller som kan förebygga, motverka eller upptäcka till exempel att otillåtna gåvor och förmåner hanteras i verksamheten*
- *att förbundet tydliggöra för var medarbetarna ska vända sig när man upptäcker brister eller avvikelser mot regelverket*
- *Vi rekommenderar att förbundet följer upp att jävsutredningar genomförs*
- *Kontrollerna i verksamhetens kontrollplan kan utvecklas med en beskrivning av hur många stickprov som ska göras. Det underlättar för bedömningen av relevansen av kontrollen och medför att analysen av uppföljningen förbättras.*

FÖRBUNDSREVISIONEN

Peter Alexanderson
Sakkunnig
Linköpings kommun

Carolin Nyman
Sakkunnig
Norrköpings kommun