



Kommunens revisorer
Revisionens kansli
581 81 Linköping

Yttrande över - Granskning avseende Linköpings kommuns målstyrning

KPMG har på uppdrag av Linköpings kommuns revisorer granskat rutiner kring kommunens målstyrning. Kommunrevisorerna har överlämnat revisionsrapporten till kommunstyrelsen för yttrande senast den 2022-03-01.

Kommunstyrelsen har i sitt yttrande över revisionsrapport DNR KS 2022-102 valt att fokusera på revisorernas rekommendationer. Kommunstyrelsen kommenterar nedan kommunrevisionens rekommendationer (i kursiv stil).

KPMG rekommenderar kommunstyrelsen och övriga granskade nämnder att “i samband med att internbudget fastställts även fastställa förvaltningarnas förslag till verksamhetsplan i syfte att tydliggöra förvaltningarnas mandat att bedriva verksamheterna enligt plan.”

I Linköpings kommun fördelas uppdrag, ansvar och befogenheter på olika roller för att kunna förverkliga mål och uppdrag. Den formella fördelningen av uppdrag och ansvar mellan politik och förvaltning styrs via kommunens reglemente och delegation.

Av reglementet framgår att:

- *Förvaltningarnas verksamhetsplaner är en del av nämndernas internbudgetar och ska redovisas till nämnden som en bilaga till nämndens internbudget. Förvaltningscheferna ska besluta om respektive förvaltnings verksamhetsplan som beskriver de aktiviteter som krävs för att uppfylla prioriterade styrdokument, strategiska utvecklingsuppdrag och nämndmål (det vill säga den politiska viljeinriktning som uttrycks i internbudgeten).*
- *Förvaltningar i Linköpings kommun har i uppdrag att bereda och verkställa de beslut som respektive nämnd fattar.*
- *Respektive förvaltningschef är ansvarig gentemot aktuell nämnd för verkställighet inom ramen för nämndens delegationsordning.*

- *En förvaltningschef har det yttersta ansvaret för förvaltningens verksamhet, ekonomi och personal.*

Kommunstyrelsen delar KPMGs uppfattning om att det är viktigt att förvaltningarna känner ett tydligt mandat att bedriva verksamheterna enligt verksamhetsplanen men även i enlighet med reglementet och gällande delegation. En effektiv styrning förutsätter en tydlig rollfördelning. I reglementet framgår det att "Ansvarsfördelningen mellan den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen ska vara tydlig och präglas av tillit, decentralisering och ansvarstagande". Kommunstyrelsen uppfattning är att utformningen av mål- och verksamhetsstyrningen stödjer en tydlig ansvars- och rollfördelning.

Kommunstyrelsen delar därför inte uppfattningen om att nämnderna ska fastställa förvaltningarnas verksamhetsplaner innan nämnden beslutar om budget som en åtgärd för att tydliggöra förvaltningarnas mandat att bedriva verksamheterna enligt plan. Kommunstyrelsen bedömer att det (i enlighet med gällande reglementet) är förvaltningschefen som ska fastställa, efter godkännande av kommundirektören, och verkställa förvaltningens verksamhetsplan. Att det är förvaltningsorganisationen som ska omsätta nämndens viljeinriktning i internbudgeten i aktiviteter i verksamhetsplanen och att ansvara för genomförandet är i enlighet med kommunens grundprinciper om en tillitsbaserad och decentraliserad styrning. Nämnderna ska sträva efter att delegera, eller på annat sätt överlämna, de beslut som inte enligt lag, förordning eller annan statlig styrning måste fattas av dem.

KPMG rekommenderar kommunstyrelsen och övriga granskade nämnder att "som komplement till förvaltningarnas risk- och väsentlighetsanalyser genomföra egna risk- och väsentlighetsanalyser som underlag för internkontrollplan".

I Linköpings kommuns reglemente framgår det att "Ansvarsfördelningen mellan den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen ska vara tydlig och präglas av tillit, decentralisering och ansvarstagande." samt "Förvaltningsorganisationen uppgift är att bereda och verkställa de politiska besluten. För att stödja den politiska organisationens arbete ska förvaltningsorganisationen präglas av en hög professionalitet, saklighet och opartiskhet."

Kommunstyrelsens uppfattning är att en effektiv styrning förutsätter en tydlig rollfördelning och att reglementet bidrar till en tydlig ansvars- och rollfördelning. Förvaltningarnas uppdrag är att bereda beslutsunderlag till nämnderna och de ska präglas av professionalitet, saklighet och opartiskhet. Om beslutsunderlagen eventuellt behöver kompletteras eller förtydligas sker det i normal ordning, det vill säga beslutsunderlaget tas tillbaka av

förvaltningen och bearbetas vidare eller kompletteras ytterligare så att nämnderna kan göra en ny bedömning innan beslut fattas.

I Kommunallagen (2017:725) 6 kap 6 § framgår det att nämnden ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Det innebär att de ska med rimlig grad av säkerhet säkerställa att följande uppnås:

- *Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet*
- *Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten*
- *Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer med mera.*

Ett redskap för att säkerställa ovanstående är en internkontrollplan med kontrollmoment (vanligtvis stickprov) från områdena verksamhet, personal, ekonomi, administration samt oegentligheter, mutor och jäv. Vid prioritering av kontrollmoment tittar förvaltningen främst övergripande på sammanställningen "Riskbruttolista" (riskbruttolistan sammanfattar risker med höga riskvärden från verksamhetens gjorda riskanalyser). Utöver riskbruttolistan kan förvaltningen även titta på utredningar/granskningsrapporter, aktuella händelser, omvärldsbevakning etcetera. Förvaltningen gör därefter en risk- och väsentlighetsbedömning där de prioriterar vilka kontrollmoment som ska föreslås till internkontrollplanen. När förslaget lämnas till nämnden för beslut gör nämnden i vanlig ordning sin bedömning utifrån beslutsunderlaget.

Kommunstyrelsen delar därför inte uppfattningen i att nämnden ska genomföra egna risk- och väsentlighetsanalyser för att stärka den interna kontrollen.

KPMGs rekommenderar kommunstyrelsen att "tillsammans med respektive förvaltning diskutera vilken information nämnden/styrelsen behöver för att vara informerad om verksamheternas utveckling och resultat, när den ska delges nämnden/styrelsen och i vilken form den ska delges, i syfte att minska behovet av detaljstyrning av verksamheterna".

I kommunens reglemente och i program för uppföljning av privata utförare (2020-02-25, § 38) fastställs övergripande krav på uppföljning utifrån vilka kommundirektören kan föra en dialog med respektive förvaltning vilken information nämnder och styrelsen ska ha. Detta görs i dagsläget i olika forum utifrån reglemente, politiska styrdokument, budgetprocessen och kommunstyrelsen fastställda tidplan och direktiv för nämndernas och styrelsens arbete med budget, uppföljning och bokslut (se t.ex. KF 2020-09-29, § 208).

Kommunens styrning bygger på att nämnderna ansvarar för den verksamhet som kommunfullmäktige fastställt genom reglemente samt utifrån kommunens politiska styrdokument, budget och beslut i övrigt eller vad som följer av

gällande lagstiftning. Förvaltningar och nämnder behöver därför själva, i sitt arbete, utgå från sitt respektive uppdrag enligt reglemente, politiska styrdokument och beslut samt den lagstiftning och de föreskrifter som styr verksamheten och utifrån det arbeta vidare med lägga fast inriktning på uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde.

KPMG rekommenderar kommunstyrelsen att “som en del i uppsikten stärka dialogen med och återkopplingen till övriga nämnder i syfte att förtydliga nämndernas styrning över verksamheterna då dialogen ger ett stöd till nämnderna att utifrån en decentraliserad styrmodell utveckla deras styrning, ledning och kontroll över verksamheten”.

Enligt 6 kap 1 § kommunallagen (2017:725), KL, har kommunstyrelsen till uppdrag att samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över all kommunal verksamhet. Det innebär bl.a. att kommunstyrelsen ska ha en uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Uppsiktsansvaret ligger emellertid på en övergripande nivå och innebär i stort att kommunstyrelsen ska följa upp om verksamheterna lever upp till fullmäktiges fastställda mål för verksamheten, om verksamheten följer de lagar och regler som ska tillämpa på området och om verksamheten håller sig inom sin budgetram (se prop. 1990/91:117 s. 90 och 195 f.). Kommunens princip om en decentraliserad styrning som också uttrycks i kommunens reglemente är använda målstyrning och en styrning med hjälp av ramar (istället för detaljstyrning). Utifrån detta förfogar inte kommunstyrelsen över några särskilda medel då den utövar sin ”uppsikt” utan befogenheten innefattar i princip en rätt att lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder, som kommunstyrelsen anser att exempelvis nämnden bör vidta. Detta görs idag genom, som ovan angivet, den kontinuerliga uppföljningen och genom att besluta om tidplan och direktiv för nämndernas och styrelsens arbete med budget, uppföljning och bokslut.

Kommunstyrelsen tar till sig KPMGs rekommendationer om att förtydliga nämndernas styrning över verksamheterna och beaktar dessa inför kommande utbildningar till nämnderna i samband med ny mandatperiod och i det fortsatta arbetet med intern styrning.

KPMG rekommenderar kommunstyrelsen att ”uppmuntra samtliga nämnder att genomföra ”kvalitetsnämnd” minst en gång per år i syfte att ge nämnderna en helhetssyn på verksamhetens förmåga att styra mot mål och uppdrag”.

Det finns i dagsläget inga hinder för nämnderna att införa så kallade kvalitetsnämnder likt äldrenämnden. Samtliga nämnder beslutar om en sammanträdesplan där nämndordförande sedan presenterar dagordningen för respektive sammanträde. Det är således upp till varje nämnd att införa

eventuella s.k. kvalitetsnämnd eller andra former av temauppföljningar utifrån behov.

För Linköpings kommun

Niklas Borg
Kommunstyrelsens ordförande