



Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Rapport

Luleå kommun

KPMG AB

2022-02-11

Antal sidor 19



Luleå kommun
Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2022-02-11

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Lagstiftning	6
3.1	Uppsikt enligt kommunallagen	6
4	Resultat av granskningen	7
4.1	Organisation	7
4.2	Styrande- och styrande dokument	7
4.3	Kommunstyrelsens uppsikt i praktiken	9
4.4	Tidigare granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt	14
5	Slutsats och rekommendationer	17

1 Sammanfattning

Vi har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens uppsiktsplikt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Syftet med granskningen är att ge kommunens revisorer underlag som beskriver och bedömer hur kommunstyrelsen hanterar sin uppsiktsplikt. Den övergripande revisionsfrågan för granskningen är om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet *till viss del* är ändamålsenlig och tillräcklig.

För att uppsiktsplikten ska kunna bedömas som fullt ut ändamålsenlig och tillräcklig är det en förutsättning att samtliga nämnder ingår i uppföljningen. Idag saknas uppföljning av den interna kontrollen för överförmyndarnämnden och valnämnden vilket *Riktlinjer för intern kontroll* stipuleras ska ingå i uppföljningen. Vidare anser vi att kommunstyrelsen är den instans som ska besluta om riktlinjer för intern kontroll. Nu gällande riktlinjer är beslutade av kommundirektören. Riktlinjer för intern kontroll är ett så pass centralt styrande dokument och behövs därmed, för legitimitetens skull inte minst mot de kommunala bolagen, beslutas av kommunstyrelsen.

För att klargöra vad kommunstyrelsens uppsiktsplikt innebär, vad den inriktas mot, vilken information som behövs, hur den praktiskt genomförs etc. bör ett styrande dokument tas fram och beslutas.

Vidare bedömer vi att det behöver definieras vad kommunen anser är en väsentlig avvikelse, detta för att kunna tydliggöra när/om kommunstyrelsen ska begära in åtgärdsplaner vid befarat underskott och/eller om målen inte bedöms nås.

Utifrån den tidigare genomförda granskningen vidhåller vi rekommendationen att kommunstyrelsen bör hantera månadsrapporterna som ett beslutsärende inte minst med tanke på att det nu beslutats att antalet månadsrapporter under året ska minskas.

Vi noterar att kost- och servicenämnden inte finns med/omnämns i varken den strategiska planen eller kommunens årsredovisning.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att;

- ta fram och besluta om ett styrande dokument som formaliserar hur Luleå kommun avser omhänderta uppsiktsplikten (avsnitt 4.2),
- tydliggöra hur kommunstyrelsen följer upp och inhämtar information om hur kost- och servicenämndens uppdrag införlivas i kommunens budget- och uppföljningsprocess. (avsnitt 4.3.2),
- besluta om riktlinjer för intern kontroll (avsnitt 4.2.3),
- säkerställa att samtliga nämnder finns med och bedöms vad gäller den interna kontrollen (avsnitt 4.3.2),
- hantera månadsrapporterna som beslutsärende (avsnitt 4.4),



Luleå kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2022-02-11

— definiera vad en väsentlig avvikelse är när det gäller budgetföljsamhet respektive verksamhetsmål (avsnitt 4.3).

2 Bakgrund

Vi har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner kring kommunstyrelsens uppsikt över nämnder. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen leda, samordna och följa upp förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämnder och kommunala bolags verksamhet, så kallad uppsiktsplikt. Kommunstyrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha en inverkan på kommunens ekonomiska ställning samt hos fullmäktige göra de framställningar som behövs.

Revisorerna ska årligen i samband med årsredovisningen till fullmäktige lämna sitt uttalande i ansvarsfrågan. Uttalandet avser att bedöma följande delar:

- Ändamålsenlig skötsel
- Ekonomiskt tillfredsställande skött verksamhet
- Tillräcklig intern kontroll
- Rättvisande redovisning

Åtminstone de tre första delarna av ovanstående punkter har en tydlig koppling till kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Uppsiktsplikten bör därför regelbundet vara föremål för intresse och granskning av revisorerna.

Kommunrevisionen genomförde under 2018 en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt där ett antal förbättringsområden identifierades. Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen, i sin riskanalys, att kommunens rutiner avseende kommunstyrelsens uppsikt behöver följas upp.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att ge kommunens revisorer underlag som beskriver och bedömer hur kommunstyrelsen hanterar sin uppsiktsplikt. Den övergripande revisionsfrågan för granskningen är:

”Är kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig?”.

För att kunna besvara den övergripande revisionsfrågan besvaras följande revisionsfrågor:

- Hur har uppsiktsplikten formaliserats/strukturerats i kommunen?
- I vilken utsträckning begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och fungerar detta på ett tillfredsställande sätt?
- På vilket sätt sker uppsiktsplikten avseende nämndernas arbete med intern kontroll?
- I vilken utsträckning sker rapporteringen till fullmäktige?
- Vad är status avseende de noterade bristerna i kommunrevisionens tidigare genomförda granskning?



Luleå kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2022-02-11

Granskningen avser kommunstyrelsen och omfattar kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnderna, ej de kommunala bolagen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen
- Tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Studier av gällande lagstiftning och praxis.
- Dokumentstudier av kommunens styrande- och stödjande dokument så som reglemente för kommunstyrelsen, strategisk plan, riktlinjer för intern kontroll, delårsrapporter, årsredovisningar, uppföljning av internkontroll m.m.
- Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, 2: a vice ordförande, kommundirektör och verksamhetskontroller.

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 Lagstiftning

3.1 Uppsikt enligt kommunallagen

Kommunstyrelsens särskilda ansvar regleras i kommunallagen 6 kap 1–6 §§. Uppsiktsplikten berörs huvudsakligen i 1–3 §§. Styrelsen har också ansvaret för att bereda ärenden till fullmäktige, ha hand om den ekonomiska förvaltningen samt verkställa fullmäktiges beslut. Dessa delar är dock reglerade på andra ställen i kommunallagen.

1 § Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen och kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

2 § Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

3 § Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Enligt kap. 6 6 § gäller att nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktspliktens innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Det förekommer ofta personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna men detta frångår inte kommunstyrelsens skyldigheten att utöva uppsikt över nämnderna.

Av författningskommentarerna framgår att styrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med att man har en ledande och samordnande roll. Uppsikten är dock i praktiken begränsad till att lämna råd och anvisningar och påpekanden samt i de fall det anses nödvändigt se till att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. I den kommunallag som gäller fr.o.m. den 1 januari 2018 har kommunstyrelsen ytterligare fått en strategisk roll, där fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet till exempel i frågor som rör ekonomi, personal och miljö.

4 Resultat av granskningen

4.1 Organisation

En kortfattad och enkel beskrivning av rollfördelningen i en kommun är att kommunstyrelsen utses av kommunfullmäktige och har det övergripande ansvaret för ledning och styrning av den kommunala verksamheten. Nämnderna/styrelsen ska ansvara för det dagliga arbetet inom kommunen, förbereda ärenden som ska beslutas av fullmäktige och genomföra beslut som fattas i fullmäktige.

Det finns enligt *Strategisk plan och budget 2021 – 2023* samt *Årsredovisning 2020* sju nämnder/styrelse i Luleå kommun. Dessa är: Kommunstyrelsen, Barn- och utbildningsnämnden, Kultur- och fritidsnämnden, Miljö- och byggnämnden, Stadsbyggnadsnämnden, Socialnämnden, Överförmyndarnämnden samt Valnämnden. Under varje nämnd finns en förvaltning bestående av tjänstepersoner som arbetar efter de beslut som nämnden fattat.

Luleå kommunföretag AB har sju rapporterade bolag: Luleå Energi AB, Lulebo AB, Luleå Lokaltrafik AB, Luleå Miljöresurs AB, Nordiskt Flygteknikcentrum AB, Luleå Business Region AB samt Luleå Hamn AB.

Kommunen uppges nu ska börja tillämpa tillitsbaserad styrning och ledning där ambitionen är att det ska bli mindre byråkrati och mer tillit till den politiska- respektive tjänsteorganisationen.

4.1.1 Kommentarer och bedömning – Organisation

Vi noterar att samtliga nämnder inte finns med/omnämns i varken den strategiska planen eller årsredovisning. Saknas gör kost- och servicenämnden. Däremot framkom det vid faktakontroll att kost- och servicenämndens årsredovisning varit ett informationsärende till kommunstyrelsen (KLF 2021/55).

4.2 Styrande- och styrande dokument

Nedan beskrivs de styrande- och stödjande dokument som vi fått ta del av inom ramen för denna granskning och som kopplar an till granskningens syfte.

4.2.1 Nämndreglemente, Reglemente för kommunstyrelsen¹

Av kommunstyrelsens reglemente framgår kommunstyrelsens ansvarsområden och uppgifter utöver det som stipulerar om kommunstyrelsen och dess verksamhet i kommunallagen, i vissa andra författningar och i gemensamma bestämmelser för Luleå kommuns nämnder.

Reglementet fastslår att i kommunstyrelsens styrande uppgift ingår att:

- planera, leda och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten,

¹ KF, 2019-03-25

- göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållna annan nämnd,
- följa att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas på ett lagligt, rationellt och ekonomiskt sätt. I detta ingår även att utöva uppsikt över övriga nämnders verksamhet samt uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning,
- utforma kommunens förvaltningsorganisation utifrån de förutsättningar som kommunfullmäktige har fastställt,
- utforma kommunens system för internkontroll, se till att uppföljning sker till kommunfullmäktige från samtliga nämnder, bolag och kommunalförbund om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret,
- ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i bolag främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv samt tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i de företag som kommunen helt eller delvis äger,
- ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunalförbund som kommunen är medlem i.

4.2.2 Strategisk plan och budget 2021–2023²

Kommunfullmäktige beslutar årligen om *Strategisk plan och budget* med utvecklingsområden och sträcker sig tre år framåt i tiden. Av den strategiska planen med budget framgår att planen är ett styrande dokument som ger grund för uppföljningar under 2021 och årsredovisningen.

Dokumentet beskriver att planen är kommunens viktigaste verktyg för planering och styrning av verksamheten i det korta perspektivet (1–4 år). Vidare beskrivs att det långa perspektivet omhändertas genom *Vision Luleå 2050*.

En central uppföljning ska ske av utvecklingsområdena som rapporteras till kommunstyrelsen. Dokumentet beskriver planeringsåret där det bland annat framgår att de övergripande målen ska följas upp i november.

4.2.2.1 Kommunens styrmodell

Luleå kommuns styrsystem beskrivs i *Strategisk plan och budget 2021–2023*. Grunden för styrsystemet är *Vision Luleå 2050* och de övergripande målen som tillsammans med översiktsplanen gör den långsiktiga och hållbara utvecklingen.

Strategisk plan och budget 2021–2023 beskriver den röda tråden, från vision och övergripande mål till utvecklingsområdena för mandatperioden samt den årliga processen med planering och uppföljning. Den årliga processen ligger i det fyraåriga mandathjulet.

² KF, 2020-11-23

4.2.3 Riktlinjer för intern kontroll³

Det stödande dokumentet *Riktlinjer för intern kontroll* är beslutade av kommundirektören. Riktlinjen gäller för kommunens verksamhet i sin helhet samt för kommunens helägda bolag och reglerar ansvar, organisation samt tillvägagångssätt för kommunens interna kontroll.

Riktlinjen syftar till att säkerställa att nämnderna upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll, dvs. de ska på ett rimligt sätt säkerställa en:

- ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet,
- tillförlitlig ekonomisk rapportering och information om verksamheten,
- efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer med mera

4.2.4 Kommentarer och bedömning – Styrande dokument

Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktsplikten innehåll och hur den ska genomföras i praktiken.

Kommunen anser sig via de styrande dokumenten slå fast hur kommunstyrelsen ska hantera Luleås uppsiktsplikt. De styrande dokumenten som vi tagit del av inom ramen för denna granskning kopplar, mer eller mindre, an till uppsiktsplikten. Av *Nämndreglemente, Reglemente för kommunstyrelsen* framgår det tydligt att kommunstyrelsen ska utöva uppsikt över nämndernas verksamhet samt uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Däremot bedömer vi att den *Strategiska plan och budget* (som enligt uppgift ska ses som kommunens styr- och ledningsmodell) inte tydligt fastställer vad som avses måste göras i praktiken för att fånga in att uppsiktsplikten ska anses vara uppfylld. Då det saknas ett styrande dokument eller motsvarande, där det tydligt klargörs vad kommunstyrelsens uppsiktsplikt innebär, vad den inriktas mot, vilken information som behövs och hur den praktiskt genomförs rekommenderar vi att ett styrande dokument tas fram.

Av den tidigare granskning avseende internkontroll som genomfördes i början av år 2020⁴ framkom att de av kommunstyrelsen beslutade riktlinjerna för intern kontroll skulle ses över under 2020. Dessa riktlinjer har nu tagits bort och ersatts med riktlinjer som kommundirektören beslutat om. Vår bedömning är dock att riktlinjer för intern kontroll är ett så pass centralt styrande dokument att kommunstyrelsen bör besluta om sådana för att de ska få legitimitet inte minst mot de kommunala bolagen.

4.3 Kommunstyrelsens uppsikt i praktiken

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt är enligt verksamhets- och politiska företrädare, förutom kommunallagen, formaliserat via de styrdokument som finns i kommunen så

³ Fastställd 2020-12-11, KLF 2020/1539

⁴ Granskning av internkontroll, 2020-02-26

som reglemente, delegationsordning etc. I kommunen finns tre olika typer av styrande dokument. Dessa är:

- Organiserande - de styrande dokument som pekar ut ansvar så som reglemente, direktiv och delegationsordning. Exempel koppla till granskningens syfte är *Nämndreglemente, Reglemente för kommunstyrelsen*.
- Aktiverande - de styrande dokument som slår fast vad som ska uppnås exempelvis översiktsplan, utvecklingsplaner, strategisk plan och budget, verksamhetsplaner, affärsplaner och andra planer så som biblioteksplan, grönplan, avfallsplan med flera. Exempel koppla till granskningens syfte är *Strategisk plan och budget 2021–2023*.
- Normerande styrande- och stödjande dokument som stipulerar hur kommunen ska tänka och göra så som policys, riktlinjer, rutiner, vägledningar etc. Exempel kopplat till granskningens syfte är *Riktlinjer för intern kontroll*.

Det långsiktiga perspektiv från *Vision Luleå 2050* och de övergripande målen tas om hand med hjälp av utvecklingsområden för mandatperioden och en årlig strategisk plan och budget i det korta tidsperspektivet.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt anses uppnås genom att leva upp till de styrande dokument som finns samt genom att följa de beslut kommunfullmäktige tagit och den riktning som pekats ut.

Företrädare för politiken anser även att kommunstyrelsen sköter sin uppsiktsplikt genom att hålla sig informerad om vad som händer generellt i kommunen och i de olika nämnderna. Nämnderna kan även kallas in för dragningar/genomgångar i specifika frågor när kommunstyrelsen anser så behövs. Även de regelbundna ordförandeträffarna, där samtliga nämnders ordföringar deltar, anses vara ett led i uppsiktsplikten. Det sker även andra dialoger exempelvis har budgetutskottet dialog och avstämning med respektive nämnd i samband med budgetarbetet. Vid dessa dialoger uppgav företrädare för politiken att diskussioner bland annat gällande utmaningar lyftes upp.

Det sker även planeringsdialoger ett par gånger per år. Under dessa dialoger redogörs det exempelvis för vad som händer på kort respektive lång sikt, i nämnderna/förvaltningarna. Vid dialogerna deltar från kommunstyrelsen/kommunstyrelseförvaltningen; kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande, kommundirektör, ekonomichef samt chef för planering- och analysavdelningen. Från nämnderna deltar nämndsordförande, förvaltningschef och ibland även andra tjänstepersoner så som controller/ekonom eller dyl.

Kommundirektörens rapportering, vilket sker vid varje kommunstyrelsesammanträde, anses även ingå som en del i utövandet av uppsiktsplikten.

Internkontroll

Kommunen har tagit fram *Riktlinjer för intern kontroll*. Internkontrollarbetet är en av de delar som enligt verksamhetsföreträdare bidrar till att säkerställa att kommunstyrelsen fullgör sin uppsiktsplikt samt att nämnderna upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll i den ordinarie verksamheten.

4.3.1 Upplysning och rapportering

Upplysning från kommunstyrelsen till respektive nämnd formaliseras genom anvisningar för verksamhetsplanering såväl som delårs- och årsuppföljning. För intern kontroll gäller att plan samt årsuppföljning av densamma informeras till kommunstyrelsen efter beslut i nämnd.

Kommunens samlade verksamhet och ekonomi följs upp/rapporteras i olika grad genom kommundirektörens rapportering, månadsrapporter, delårsrapporter och årsredovisning. Detta kopplar enligt företrädare för verksamheten an till uppsiktsplikten.

Upplysning och rapportering uppges fungera väl i kommunen.

Utvecklingsområden/mål

Utvecklingsområden/målen är politiskt prioriterade områden där kommunfullmäktige vill se en större förflyttning under mandatperioden. Varje år tar kommunen fram en *Strategisk plan och budget* där det framgår vad som ska uppnås under nästa år och hur pengarna ska fördelas under de tre kommande åren. Alla kommunala verksamheter har egna verksamhetsplaner som visar de åtaganden, mål och mått som behövs för att gemensamt nå den mer långsiktiga utvecklingen.

Grunden för kommunens övergripande planering är enligt uppgift att i möjligast mån tillämpa tillitsbaserad styrning där nämnder ges mandatet att själva beskriva hur de bäst kan förbättra kommunens resultat inom de olika utvecklingsområdena. Det innebär att nämnderna tar fram olika åtaganden, mätetal och indikatorer i sin verksamhetsplan som beskriver hur de avser att arbeta för att uppnå utvecklingsområdena som kommunfullmäktige fastställt. Möjlighet finns för budgetutskott, kommunstyrelse och kommunfullmäktige att besluta om riktade mål för specifik verksamhet om det anses nödvändigt. Åtaganden resursbedöms av nämnderna om de kan genomföras inom befintlig preliminär budgetram eller med särskilda medel.

Uppföljning av utvecklingsområdena ingår i kommunens uppsiktsplikt och sker via delårsrapportering och årsredovisning. Nämnder som i sin prognos för utvecklingsområdena/målen befarar väsentliga avvikelser mot uppsatta ramar/mål ska ta fram en åtgärdsplan.

Delårsrapporter

Delårsrapporterna är enligt uppgift framåtsyftande och fokuserar på bedömd ekonomisk prognos och måluppfyllelse vid årets slut och omfattar all kommunal verksamhet.

Nämnder som i sin ekonomiska årsprognos och/eller prognos för utvecklingsområdena befarar väsentliga avvikelser mot uppsatta ramar/mål ska ta fram en åtgärdsplan. Av anvisningarna för delårsrapporter framgår att;

"Nämnder som i sin ekonomiska årsprognos samt prognos för utvecklingsområdena befarar väsentliga avvikelser mot uppsatta ramar/mål ska, utöver kommentarerna redogöra för förvaltningsövergripande åtgärder som planeras, ta fram en åtgärdsplan. Ur åtgärdsplanen ska det framgå orsak/-er till avvikelsen, avvikelsens storlek (om ekonomisk), förslag till åtgärder samt tidpunkt för när dessa ska vidtas."

Luleå kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2022-02-11

Åtgärdsplanen kan enligt uppgift, om så behövs, ligga till grund för beslut i kommunstyrelsens om uppdrag till nämnd.

Nedan tabell beskriver årsprognos vid delårsrapporterna per sista april och sista augusti år 2021. Procenttalen inom parentes åskådliggör avvikelserna i procent mot budget.

Mkr, %	Delårsrapport per sista april 2021, helårsprognos	Delårsrapport per sista augusti 2021, helårsprognos
Kommunstyrelsen	+ 4	+ 4
Barn- och utbildningsnämnd	+ 30 (- 2%)	+ 38 (- 2%)
Kultur- och fritidsnämnd	- 3 (+ 1%)	+ 4 (- 1%)
Miljö- och byggnadsnämnd	+/- 0	+ 1 (-2 %)
Socialnämnd	+/- 0	+/- 0
Stadsbyggnadsnämnd	- 9 (+ 4%)	+ 5 (- 3%)
Valnämnd	+/- 0	+/- 0
Överförmyndarnämnd	+/- 0	+ 1 (+6 %)

Varken vid delårsrapport per sista april eller sista augusti 2021 prognostiserade nämnderna eller kommunstyrelsen att något av verksamhetsmålen inte skulle uppnås år 2021 (dvs. vara rödmarkerade).

Senast någon verksamhet vid delårsrapporteringen bedömde att de inte kommer klara av måluppfyllelse för verksamhetsanknutna mål (markerade röda) var vid delårsrapporten per sista augusti 2019 då bland annat miljö- och byggnämnden och kultur- och fritidsnämnden uppgav att de inte kommer klara uppsatta mål. På kommunövergripande nivå bedömdes ej heller att två av målen skulle uppnås.

Ingen av de nämnder som prognostiserat ett underskott och/eller markerat att de bedömt att de inte kan nå måluppfyllelse i ett specifikt mål (rödmarkerat mål) har de senaste åren inkommit med en åtgärdsplan. Kommunstyrelsen har ej heller efterfrågat åtgärdsplaner för de som uppvisat negativa avvikelser eftersom de enligt uppgift ansett att avvikelserna inte varit av väsentlig karaktär.

Enligt uppgift kan kommunstyrelsen fatta beslut om åtgärder alternativt omprioritering av medel i samband med delårsrapporteringen om de finner det nödvändigt.

Årsredovisning

Årsredovisningen är kommunstyrelsens redovisning av verksamheten för det gångna året och syftar till att ge en informativ redovisning till kommunfullmäktige och

kommunens medborgare. Årsredovisningen redogör för utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid räkenskapsårets slut.

Internkontroll

Enligt *Riktlinjer för internkontroll* är uppföljning av internkontroll en av de delar som bidrar till att säkerställa att kommunstyrelsen fullgör sin uppsiktsplikt samt att nämndernas och bolagens styrelser upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll i den ordinarie verksamheten.

Under pågående verksamhetsår hanteras internkontroll och dess arbete inom respektive nämnd såvida inte något av allvarlig karaktär dyker upp, då ska kommunstyrelsen och i vissa fall även kommunfullmäktige informeras.

Formellt hanterar kommunstyrelsen internkontroll två gånger per år. Vid det första tillfället får kommunstyrelsen information om internkontrollarbetet och vid de andra tillfället i samband med bokslutet/årsredovisning.

Kommunstyrelsen bedömer i samband med årsredovisningen huruvida kommunens samlade system för intern kontroll är betryggande. Bedömningen bygger på rapporter från nämnderna och förmedlar ett samlat resultat av uppföljningen av interna kontrollplanen och en bedömning av nämndens internkontrollarbete.

Vid bedömning av internkontroll år 2020 beslutade kommunstyrelsen i mars 2021 återremittera ärendet för att komplettera med mer utförlig information från stadsbyggnadsnämnden gällande åtgärder kopplat till kontrollområdet för GDPR samt för mer utförlig information från miljö- och byggnadsnämnden om åtgärder för samtliga kontrollområden.⁵ Vid sammanträdet i juni 2021 beslutade kommunstyrelsen att utifrån åiterrapporterade underlag är den sammanvägda bedömningen att den interna kontrollen fungerar tillfredsställande vid kommunens nämnder år 2020.⁶

Rapportering till kommunfullmäktige

Delårsrapport för perioden januari-augusti samt årsredovisning rapporteras och fastställs av kommunfullmäktige. Även exempelvis ej verkställda beslut och inkomna medborgarförslag rapporteras till kommunfullmäktige.

Kommunfullmäktige tar inte del av någon explicit rapportering avseende internkontroll. Däremot stipulerar *Riktlinjer för intern kontroll* att allvarliga brister som upptäcks och kan få rättsliga följder omedelbart ska rapporteras till kommunfullmäktige. Kopplat till primärkommunen har så inte skett hittills eftersom inga allvarliga brister som kan få rättsliga följder upptäckts.

4.3.2 Kommentarer och bedömning – Uppföljning och rapportering

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt i olika grad på ett antal adekvata sätt bland annat genom uppföljning så som delårsrapporter och olika forum exempelvis dialoger och ordförandeträffar etc.

⁵ KS, 2021-03-15 § 82

⁶ KS, 2021-06-07 § 158

Vi ser positivt på att det tydligt framgår att det vid väsentliga avvikelser mot uppsatta ramar/mål ska tas fram en åtgärdsplan. Däremot anser vi att det finns en otydlighet i vad väsentliga avvikelser är, är det när en nämnd prognostiserar ett underskott, när underskottet går över en viss nivå i förhållande till budget, när en nämnd prognostiserar att målet inte kommer uppnås (rödmarkerat) etc. För att tydliggöra vad kommunen anser är en väsentlig avvikelse rekommenderar vi att definiera vad en väsentlig avvikelse är när det gäller budgetföljsamhet respektive verksamhetsmål.

Vidare anser vi att det är otydligt hur kommunstyrelsen följer upp och inhämtar information om hur kost- och servicenämndens uppdrag införlivas i kommunens budget- och uppföljningsprocess.

Intern kontroll

Vid redovisning/uppföljning av den interna kontrollen år 2020 beslutade kommunstyrelsen återremittera ärendet till två nämnder då styrelsen inte ansåg att redovisningen/underlagen var till fylles. Detta är ett gott exempel på utövning av uppsiktsplikten. Däremot saknades uppföljning av samtliga nämnder. Av *Riktlinjer för intern kontroll* framgår att riktlinjen gäller för kommunens verksamhet i sin helhet samt för kommunens helägda bolag. Dock kan vi i 2020 års samlade uppföljning av den interna kontrollen som kommunstyrelsen beslutat om inte finna att överförmyndarnämnden eller valnämnden finns med och bedöms. Vi uppmanar därför kommunstyrelsen säkerställa att samtliga nämnders interna kontroll bedöms och beslutas i enlighet med *Riktlinjer för intern kontroll*.

4.4 Tidigare granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

I den tidigare granskningen som genomfördes under 2018 gjordes bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna i många delar fungerade på ett tillräckligt sätt avseende innehåll, omfattning och genomförande. Dock lämnades ett antal rekommendationer. Nedan redogörs för rekommendationerna och hur kommunen hanterat rekommendationerna.

Kommunen bör prioritera arbetet med utveckling av styrmodellen samt en tydligare koppling mellan beslutade mål och resursfördelning.

Kommunen har sedan den tidigare granskningen förändrat styrmodellen som nu tillämpas. Fullmäktiges mål är formulerade som utvecklingsområden och mål att uppnå under mandatperioden 2019–2022. Planeringsförutsättningarna som presenteras årligen i april innehåller preliminära ramar.

Nämnderna beskriver eventuella konsekvenser av de preliminära ramarna samt sina åtaganden inom fullmäktiges utvecklingsområden. Denna del av planeringsprocessen anser företrädare för verksamheten innebära en möjlighet att göra en bedömning av resurser i relation till fullmäktiges mål och riktlinjer.

Utveckla kommunens mål för att göra dessa mätbara i högre utsträckning än idag samt att tydliggöra vilka resultat som ska uppnås för att ett mål ska anses vara uppfyllt.

Fullmäktiges mål är formulerade som utvecklingsområden utifrån de övergripande målen till vision 2040 och beskriver vad som ska uppnås under mandatperioden samt mätbara indikatorer för hur området ska följas på central nivå. Under mandatperioden

har tre av områdena varit relativt oförändrade. Området avseende "Starkare ekonomi för tillväxt" har dock förändrats en hel del under mandatperioden, år 2019 fanns det fem delmål och år 2021 har de reducerats ner till tre delmål.

Nämndernas åtaganden har varierat mellan åren, liksom dess mätbarhet. År 2019 saknade flera nämnder utgångslägen för sina mätetal innan beslut om strategisk plan togs av fullmäktige men de kompletterades i samband med uppföljningen. År 2020 saknades dokumentationen av mätbara mål för utvecklingsområdena och nämndernas ambitioner i strategisk plan och budget. I årsredovisningen 2020 beskrevs dock utvecklingsområdena med mätbara indikatorer/mätetal. *Strategiska planen 2021–2023* innehåller nämndernas åtaganden och ambitioner, som beskriver hur de ska omhänderta fullmäktiges mål.

Kommunstyrelsen bör hantera månadsrapporterna som beslutsärenden.

Månadsrapporterna är kvar som informationspunkt. Företrädare för verksamheten uppgav att anledningen till att de fortfarande är kvar som information är att de ska vara så aktuella som möjligt.

I syfte att stärka kopplingen mellan ekonomi och verksamhet besluta om verksamhetsplan och budget vid ett och samma tillfälle.

Av planeringsförutsättningarna framgår nu att nämnderna ska besluta om åtaganden inom fullmäktiges utvecklingsområden och konsekvenser av de preliminära ramarna i början av hösten. Detta anses ge förutsättningar för att stärka kopplingen mellan verksamhetsplan och budget.

Anvisningen till nämnderna är att de, innan årets slut, ska anta verksamhetsplaner med fördelning av kommunbidraget på olika verksamhetsområden. Mall för verksamhetsplan med internbudget finns i verksamhetssystemet Stratsys.

I samband med avvikelser i måluppfyllelse besluta om åtgärder samt säkerställa verkställighet av dessa.

Vid delår och helår beslutar nämnder och kommunstyrelsen om uppföljningen genom delårs- och helårsrapporter för verksamheten. Kommunfullmäktige beslutar om andra delårsrapporten samt årsredovisningen. Vid delårsuppföljning är måluppfyllelse prognosbaserad dvs. uppföljningen ska utgå från en bedömning om vad som gäller vid årets slut.

Kommentarer som lämnas i verksamhetssystemet Stratsys ska vara väl underbyggda, konkreta och kortfattat beskriva det viktigaste som skett under perioden inom målområdet avseende resultat och effekter. De ska vara lätta att förstå och tydligt förklara vad som har åstadkommit eller aktivt förändrats inom ramen för målområdet. I den mån de är knutna till delområden inom utvecklingsområdet bör även detta tydliggöras.

Än mer än idag proaktivt ta beslut och tydliggöra åtgärder i samband med avvikelser i måluppfyllelse samt säkerställa verkställighet av beslutade åtgärder.

Beroende på avvikelsernas storlek och relevans bedöms enligt verksamhetsföreträdare åtgärder och avvikelser från fall till fall. Om avvikelsernas karaktär bedöms som väsentlig ska den följas av en handlingsplan som tydligt ska visa vilka åtgärder som ska vidtas.

I samband med den förenklade delårsrapporten jan-april 2019⁷ beslutade kommunstyrelsen att godkänna förenklad delårsrapporten och att kommundirektören fick i uppdrag att redovisa åtgärder i syfte att uppnå målen i strategisk plan och budget. Vid ett beslut i april 2020⁸ beslutade kommunstyrelsen om ett förstärkt klimatarbete utifrån strategisk plan och budget.

Utveckla den interna kontrollen ytterligare genom att fokusera ännu mer på arbetet med riskanalyserna samt arbeta mer aktivt med informationsutbyte mellan nämnder/förvaltningar.

Riktlinjen för intern kontroll i kommunen har omarbetats sedan 2018. Nu gällande riktlinjer beskriver att riskanalyser och värderingar ska ingå i arbetet med framtagande av intern kontrollplan.

Arbetsätt för riskanalysen anses nu säkerställa både nämndens och förvaltningens delaktighet. Riktlinjen föreskriver också att nämnder ska säkerställa att de har rutiner för arbetet i verksamheten. Detta har följts upp av kommunstaben 2021. I framtagandet av rutiner har förvaltningarna haft erfarenhetsutbyten samt att det skett vissa utbildningsinsatser avseende intern kontroll har genomförts av kommunstaben i enstaka nämnder.

4.4.1 Kommentarer och bedömning - Tidigare granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Vi konstaterar att kommunen sedan den tidigare granskningen till stor del tagit till sig av vad revisionen pekat på och de rekommendationer som lämnats i samband med granskningen. Däremot anser vi fortfarande att månadsrapporterna ska vara ett eget beslutsärende framför allt när det nu beslutats att månadsrapporteringen under året ska minskas ner till att, utöver delårsrapportering och bokslut, redovisas två gånger om året.

Vidare bedömer vi att det behöver tydliggöras vad som är en väsentlig avvikelse (se avsnitt 4.3.2 ovan).

⁷ KS, 2019-06-03 § 183

⁸ KS, 2020-04-06 § 103

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet *till viss del* är ändamålsenlig och tillräcklig.

För att uppsiktsplikten ska kunna bedömas som fullt ut ändamålsenlig och tillräcklig är det en förutsättning att samtliga nämnder ingår i uppföljningen. Idag saknas uppföljning av den interna kontrollen för överförmyndarnämnden och valnämnden vilket *Riktlinjer för intern kontroll* stipuleras ska ingå i uppföljningen. Vidare anser vi att kommunstyrelsen är den instans som ska besluta om riktlinjer för intern kontroll. Nu gällande riktlinjer är beslutade av kommundirektören. Riktlinjer för intern kontroll är ett så pass centralt styrande dokument och behövs därmed, för legitimitetens skull inte minst mot de kommunala bolagen, beslutas av kommunstyrelsen.

Kommunen slår via de styrande dokumenten fast hur kommunstyrelsen ska hantera Luleås uppsiktsplikt. Dock är vår bedömning att det saknas ett tydligt styrande dokument där det klargörs vad kommunstyrelsens uppsiktsplikt innebär, vad den inriktas mot, vilken information som behövs och hur den praktiskt genomförs.

Vidare bedömer vi att det behöver definieras vad kommunen anser är en väsentlig avvikelse, detta för att kunna tydliggöra när/om kommunstyrelsen ska begära in åtgärdsplaner vid befarat underskott och/eller om målen inte bedöms nås.

Utifrån den tidigare genomförda granskningen vidhåller vi rekommendationen att kommunstyrelsen bör hantera månadsrapporterna som ett beslutsärende inte minst med tanke på att det nu beslutats att antalet månadsrapporter under året ska minskas.

Vi noterar att kost- och servicenämnden inte finns med/omnämns i varken den strategiska planen eller kommunens årsredovisning.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ta fram och besluta om ett styrande dokument som formaliserar hur Luleå kommun avser omhänderta uppsiktsplikten (avsnitt 4.2),
- tydliggöra hur kommunstyrelsen följer upp och inhämtar information om hur kost- och servicenämndens uppdrag införlivas i kommunens budget- och uppföljningsprocess. (avsnitt 4.3.2),
- besluta om riktlinjer för intern kontroll (avsnitt 4.2.3),
- säkerställa att samtliga nämnder finns med och bedöms vad gäller den interna kontrollen (avsnitt 4.3.2),
- hantera månadsrapporterna som beslutsärende (avsnitt 4.4),
- definiera vad en väsentlig avvikelse är när det gäller budgetföljsamhet respektive verksamhetsmål (avsnitt 4.3).



Luleå kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2022-02-11

Datum som ovan

KPMG AB

Camilla Strömbäck

Certifierad kommunal revisor

Eva Henriksson

Certifierad kommunal revisor och kundansvarig

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i try