



Kommunstyrelsen

Revisionsrapport 2020: Grundläggande granskning av Kommunstyrelsen

Vi, av kommunfullmäktige i Gävle kommun utsedda förtroendevalda revisorer, har granskat Kommunstyrelsens verksamhet.

I vårt arbete har vi biträtts av sakkunniga från revisionskontoret och KPMG. Granskningen har utförts enligt kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente.

Granskningen har omfattat:

- Dokumentanalys
- Löpande följa kallelser, handlingar och protokoll
- Dialogmöte

Styrelsen ansvarar för att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och effektivt sätt med god intern kontroll och bedrivs enligt gällande reglemente, mål, ramar och styrdokument beslutade av fullmäktige samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Styrelsens reglemente

”Utöver det som föreskrivs i ”Huvudreglemente för kommunstyrelse och nämnder i Gävle kommun”, kommunallagen och annan författning gäller bestämmelserna i detta reglemente.

1 § Allmänt om kommunstyrelsens uppgifter

Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen är anställande myndighet och har därmed arbetsgivaransvaret för den kommunala förvaltningen.

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet (**ledningsfunktion**). Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund.

Styrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och därvid också leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen (**styrfunktion**).

Styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige (**uppföljningsfunktion**).

Styrelsen ansvarar för i detta reglemente angivna uppgifter jämte sådana uppgifter som inte lagts på annan nämnd (**särskilda uppgifter**).”

Styrelsens ansvar för styrningen av ekonomi och verksamhet

En ny förvaltningsorganisation infördes 2019-01-01. Kommunstyrelsen har fått en stärkt ställning i förhållande till andra nämnder såvitt gäller rätten att fatta beslut om nämndernas verksamhet. Hittills har kommunfullmäktige gett kommunstyrelsen rätt att fatta beslut om strategiska personalfrågor och samtliga nämnders lokalresurser både på lång sikt och kort sikt.

En ny styrmodell har införts, ”tillitsbaserad styrning”, som ersatt konceptet ”balanserad styrning”. För innevarande valperiod gäller fem kommunövergripande mål som speglar de politiska fokusområdena samt därtill finansiella mål.

Reglemente 1999-05-31 Intern kontroll av ekonomi och verksamhet: ”Intern kontroll syftar till att stödja och styra organisationen i dess strävan att:

- Disponera tillgängliga resurser så effektivt som möjligt för uppnående av fastställda mål
- Upprätta en riktig och fullständig redovisning av ekonomiska transaktioner
- Säkerställa god ekonomisk hushållning enligt kommunallagens kapitel 8:1
- Utvärdera verksamhetens prestationer gentemot medborgarens behov
- Presentera informationen på ett sådant sätt att beslutsfattare kan vidta erforderliga åtgärder
- Vidmakthålla och tillföra erforderlig kompetens på alla nivåer i organisationen.

Den interna kontrollens syften innebär att kommunens organisation och ansvarsfördelning måste utformas så att sambandet mellan mål och medel framgår på ett tydligt sätt. Likaså innebär syftet att verksamhetsplaneringen måste integrera arbetet med mål, budget och redovisning....”

Enligt styrelsens verksamhetsplaneringsanvisningar för nämnder/enheter skall den så kallade COSO-modellen tillämpas, ett internationellt framtaget ramverk för riskhantering. (One of the most commonly-used frameworks written by the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission COSO-ERM.) Följande bild åskådliggör ramverket.

COSO - Enterprise Risk Management Framework

- Bilden återspeglar förmågan att fokusera på helheten i en organisations verksamhetsövergripande riskhantering:
- De fyra målkategorierna återfinns i de vertikala kolumnerna
- De åtta komponenterna i de horisontella raderna
- Organisationens olika enheter utgör den tredje dimensionen.



Inom ramen för en organisations fastställda syfte eller vision fastställer ledningen strategiska mål, väljer strategi och preciserar en uppsättning mål för verksamhetens olika delar.

Kommunstyrelsen ansvarar för uppföljning av enheternas internkontrollplaner och genomförde en uppföljning under juni 2020.

Revisorernas granskning av styrning och ledning

Vid dialogmöten 2019 uppmärksammades brister i riskhanteringsprocessen. Revisorerna aviserade vid dialogmöte med styrelsen 2019 att riskhanteringsprocessen var ett viktigt granskningsområde 2020. I samband med revisionens förstudie 2019 av marköverlåtelse till Microsoft noterades även att försäljningen inte föregåtts av riskanalys.

Riskhantering är det vedertagna begreppet för processen att identifiera risker för att målen inte kan uppnås, värdering och prioritering av de risker som måste hanteras, hantering av och uppföljning av riskarbetet. God kommunikation mellan ansvarsområdena är en förutsättning för framgång i verksamhetsstyrningen.

Kommunstyrelsens reglemente för intern kontroll från 1999 har brister och ger inte i tillräckligt hög grad stöd och styrning för nämndernas arbete. Detta har konstaterats vid revisorernas granskning.

Granskningen har visat att det grundläggande arbetet (de horisontella raderna i kuben) med målformulering för ansvarsområdet, riskinventering, värdering och prioritering genomförs på tjänstemannanivå, inte av ansvarig nämnd. Arbetet dokumenteras i Stratsys. Analysen utmynnar i ett förslag till internkontrollplan till nämnden för beslut. Riskhanteringsprocessen alternativt COSO tillämpas inte, inte heller av styrelsen, som utfärdat anvisningarna.

De ansvariga nämnderna är i begränsad omfattning involverade i riskhanteringsprocessen, som inte dokumenteras och följs upp löpande. Detta gäller även Kommunstyrelsens egen process med riskhantering för sin verksamhet.

Styrelsen konstaterar själva att reglementet behöver ses över. Ett förbättringsarbete har påbörjats 2021 och ett "internkontrollforum" har skapats på tjänstemannanivå.

Granskningen har visat att de viktigaste områdena att förbättra är Kommunstyrelsens och nämndernas delaktighet i hela riskhanteringsprocessen:

- Tydlighet kring mål för verksamheten på nämndnivå
- Analys av alla risker som kan innebära att målen inte uppfylls
- Prioritering utifrån konsekvens och riskkostnad
- Löpande uppföljning i kommunstyrelsen och nämnder där incidenter, tillsynsrapporter med mera beaktas
- Löpande kommunikation om avvikelser från nämnderna till kommunstyrelsen i samband med uppföljningar.

Styrelsens egen internkontrollplan 2020 omfattar enbart fyra risker:

- Regler för representation följs inte
- Felaktig hantering av betalkort
- Attestregler följs inte
- LOU efterlevs inte

Revisorernas bedömning är att dessa risker är risker i ekonomihanteringen och styrande policydokument samt lagstiftning inom sektor styrning och stöd. Inga risker finns analyserade som avser målen för styrelsens breda verksamhet.

Vid revisorernas granskning av Överförmyndarnämnden konstaterades brister i målformuleringar för den lagreglerade verksamheten samt en riskhanteringsprocess där nämnden inte varit involverad. Revisorerna har emellertid gjort bedömningen att nämnden trots brister i riskhanteringen varit medvetna om risker för verksamheten på grund av brist på kvalificerad personal och för låg budget för

att kunna genomföra verksamheten. Nämnden har tagit sitt ansvar i och med att man kommunicerat problemen med kommunstyrelsens ordförande, dock utan resultat. Revisionen har begärt yttrande av styrelsen med önskat svar i februari 2021 men har ännu inte i juni 2021 fått svar.

Styrelsens ansvar för personalfrågor och lokalresurser

Enligt ovan nämnda granskning av Överförmyndarnämnden har styrelsens ansvar för personalfrågor och lokalresurser hamnat i konflikt med Överförmyndarnämndens ansvar för genomförandet av en lagreglerad myndighetsuppgift. Det visar även på brister i kommunikationen mellan nämnd och styrelsen. Den tillsynsrapport som Länsstyrelsen Falun genomfört och översänt till Överförmyndarnämnden och styrelsen har inte blivit ett ärende i styrelsen, vilket även tyder på kommunikationsproblem.

Eftersom styrelsens inte hört sammat revisorernas begäran om yttrande över rapporten kan vi inte ta ställning i ansvarsfrågan för överförmyndarverksamheten.

Frågan om ansvar är emellertid generell om den enhet som har ansvar för verksamhet inte tilldelas tillräckliga resurser.

Sammanfattningsvis anser revisorerna:

Allvarliga brister har uppmärksammats i styrelsens styrning och ledning. Det gamla reglementet för intern kontroll från 1999 samt anvisningar i verksamhetsplaneringsdokument har inte i tillräcklig grad varit stödjande för att uppnå en god riskhanteringsprocess i nämnderna. Trots att ett antal större förändringar har skett över tid och bara under de senaste åren: ny organisationsmodell, ny styrningsmodell, uppdateringar av Kommunallagen – ändå har inte reglementet uppdaterats. Det behövs en översyn och tydliggörande av reglementet för intern kontroll, vilket även Kommunstyrelsen själva noterar.

Allvarliga brister har uppmärksammats i styrelsens egen interna riskhantering när styrelsen inte har följt sitt eget reglemente för intern kontroll. Ett förbättringsarbete har inletts, men även i internkontrollplanen 2021 saknas en helhetssyn och heltäckande analys av risker för att målen för styrelsen inte uppnås.

Allvarliga problem med kommunikationen och dokumentationen mellan nämnder/enheter och styrelsen i riskhanteringsprocessen, vilket Överförmyndarnämnden är ett exempel på.

När det gäller den finansiella redovisningen redovisar styrelsen för 2020 ett positivt resultat på 200,5 mnkr. Med ett budgeterat resultat på + 164,2 mnkr, betyder det ett överskott på +36,3 mnkr. Huvuddelen utgörs av realisationsvinster. Vi bedömer att det ekonomiska resultatet är tillfredsställande.

Gävle 2021-06-09



Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef