



**ÖSTERSUNDS
KOMMUN**
STAAREN TJÆLTE

REVISIONSRAPPORT
GRUNDLÄGGANDE
GRANSKNING AV
KOMMUNSTYRELSEN

Anneth Nyqvist, Moa Strömkvist
Certifierad kommunal revisor
Dnr: REV/00016/2021

Innehållsförteckning

1	INLEDNING/BAKGRUND.....	3
2	SYFTE OCH REVISIONSFRÅGA	3
3	AVGRÄNSNING.....	3
4	REVISIONSKRITERIER.....	4
5	ANSVARIG STYRELSE/NÄMND	4
6	METOD	4
7	RESULTAT AV GRANSKNINGEN	4
7.1	STYRNING, UPPFÖLJNING OCH KONTROLL.....	4
7.1.1	Verksamhetsplan och budget.....	4
7.1.2	Uppföljning och rapportering.....	5
7.1.3	Beslut om åtgärder.....	6
7.1.4	Styrelsens arbete med internkontrollplan	7
7.1.5	Uppsiktsplikten.....	9
7.1.6	Vidtagna åtgärder utifrån föregående års granskning.....	12
7.1.7	Iakttagelser i årets fördjupade granskningar	12
7.1.8	Andra iakttagelser.....	13
7.2	MÅLUPPFYLLELSE	14
7.2.1	Uppdrag utifrån fullmäktiges övergripande mål.....	14
7.2.2	Ekonomiskt resultat förenligt med budget.....	15
7.3	BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER	17
8	KVALITETSSÄKRING	18
9	UNDERTECKNANDE.....	18

1 INLEDNING/BAKGRUND

Kommunens revisorer granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionsledning all verksamhet som bedrivs inom styrelsen och nämndernas verksamhetsområden. Revisorererna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten följs. De ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

Den grundläggande granskningen genomförs varje år avseende nämnder och styrelser och är till sin karaktär en löpande insamling av fakta och iakttagelser.

I samband med föregående års granskning framkom bl.a. att styrelsen inte fullt ut hade genomfört fullmäktiges uppdrag. Vidare fanns det vissa brister i rutiner kring delegationsbeslut och samtliga kontrollmoment i internkontrollplanen hade inte genomförts.

2 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGA

Syftet med den grundläggande granskningen har varit att ge underlag för revisorererna att uttala sig om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt, om verksamheten sköts på ett ekonomiskt tillfredställande sätt och om den interna kontrollen varit tillräcklig.

Revisionsfrågor

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

Styrning, uppföljning och kontroll

- Har styrelsen antagit en verksamhetsplan och budget för sin verksamhet?
- Har styrelsen haft en regelbunden uppföljning och rapportering av ekonomi och verksamhet?
- Har styrelsen fattat beslut om åtgärder vid avvikelser från budget och verksamhetsmål?
- Har styrelsen vidtagit åtgärder utifrån föregående års grundläggande granskning?
- Har styrelsen bedrivit ett systematiskt arbete med risker utifrån en fastställd internkontrollplan?
- Har styrelsen haft en tillfredsställande uppsiktsplikt?

Måluppfyllnad

- Har styrelsen genomfört och återrapporterat fastställda uppdrag?
- Har styrelsen ett ekonomiskt resultat förenligt med budget?

3 AVGRÄNSNING

Granskningen har avgränsats till verksamhetsåret 2021. Styrelsens räkenskaper omfattas inte av denna granskning då de granskas i samband med kommunens bokslut.

4 REVISIONSKRITERIER

Vår bedömning har utgått från:

- Kommunallagen (2017:725)
- Reglemente för styrelsen
- Mål och budget 2021
- Riktlinje för mål och budget i Östersunds kommun
- Riktlinje planeringsförutsättningar för mål och budgetarbete
- Fullmäktigebeslut

5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND

Granskningen avser kommunstyrelsen.

6 METOD

Granskningen har utförts genom inhämtning och granskning av styrande dokument, protokoll, tertial- och årsrapporter, hearing, dialog, intervjuer, inhämtning av skriftliga svar på frågor.

Substansgranskning har utförts för att i erforderlig omfattning verifiera gjorda utsagor samt att system och rutiner fungerar på avsett sätt.

7 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

7.1 STYRNING, UPPFÖLJNING OCH KONTROLL

7.1.1 Verksamhetsplan och budget

Revisionsfråga: Har styrelsen antagit en verksamhetsplan och budget för sin verksamhet?

Enligt kommunens styrmodell ska nämnderna i sina verksamhetsplaner beskriva hur de ska arbeta med de politiska uppdragen och hur man ska följa upp och mäta effekten av det man gör.

Enligt kommunens styrmodell pågår nämndernas verksamhetsplanering under juni till september. Inför 2021 avbröts budgetarbetet under våren 2020 då fokus var att prioritera löpande daglig verksamhet i förskola, skola, individ- och familjeomsorgs samt äldreomsorg.

Fullmäktige beslutade i oktober¹ att arbetet med mål- och budget skulle återupptas och kommunstyrelsen och nämnderna fick uppdrag att ta fram verksamhetsplan för år 2021 utifrån anslag, kommunövergripande mål, uppdrag och tillhörande indikatorer som beskrivs i Mål- och budget 2021. Det framgår också att nämndernas verksamhetsplaner skulle beslutas och överlämnas till kommunstyrelsen som bereder ärendet den 1 december för beslut i fullmäktige den 5 december. Enligt justerad tidplan skulle nämnderna besluta om verksamhetsplanerna mellan den 3 och 15 november.

¹ Kommunfullmäktige 2020-10-20 § 204 Dnr 00034-2020

Kommunstyrelsen fick inför 2021 en utökad budgetram med totalt 6,2 mnkr, varav 1,8 mnkr avsåg uppdragen handlingsplan för infrastruktur, ägarstyrning och hyreskostnader. Tidigare buffert för hyror och central buffert LSS har utgått från styrelsens ram. Vidare fick gymnasieskolan en minskad budgetram med totalt 1,6 mnkr baserat på demografiska förändringar inom gymnasieskolan.

I styrelsens ram ingår ett effektiviseringskrav på 2,3 mnkr.

Kommunstyrelsens begäran om överföring av investeringsram för investeringsprojekten utredning rådhuset och renovering av rådhuset, med totalt 120 mnkr till Balansräkningsenheten, beviljades.

I oktober 2020² beslutade fullmäktige att bevilja kommunstyrelsens begäran om att öronmärka 50 mnkr av den ökning av eget kapital som skett genom förändrad redovisningsprincip av pensioner före 1998 till Digitaliseringsprojekt. Vidare beslutades att kommunstyrelsen får i uppdrag att inom avsatt investeringsreserv på 50 mnkr fatta beslut om tilläggsbudgetering av tillkommande objekt i investeringsbudgeten. (För att möjliggöra en högre investeringstakt finns i flerårsplanen avsatt 50 mnkr som reserv för 2021).

Styrelsens verksamhetsplan godkändes den 1:a december 2020³ och överlämnades till kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen antog internbudget i april 2021⁴. Av ärendet framgår att internbudgeten överensstämmer med den ram som kommunfullmäktige har beslutat i december 2020. Styrelsens budgetram uppgick till 224,4 mnkr (2021).

Kommunfullmäktige har beslutat om 8 kommunövergripande mål och formulerat uppdrag inom dessa mål som antingen kan gälla samtliga nämnder eller vara riktade till specifik nämnd. Kommunstyrelsen hade för 2021 totalt 30 uppdrag från fullmäktige. Styrelsen ska också löpande följa upp 8 nyckeltal kopplade till 4 av de kommunövergripande målen.

Styrelsen har inte fastställt några egna nämnduppdrag för 2021.

Bedömning

- Vi bedömer att styrelsen har antagit verksamhetsplan och internbudget utifrån kommunens styrmodell och att den har anmälts till fullmäktige.

7.1.2 Uppföljning och rapportering

Revisionsfråga: Har styrelsen haft en regelbunden uppföljning och rapportering av ekonomi och verksamhet?

Nämnderna ska följa upp och analysera vad som åstadkommit i förhållande till de kommunövergripande målen och specifikt de politiska uppdragen. Tyngdpunkten ska ligga på analyser, slutsatser och kommentarer som förklarar det egna resultatet och vad det betyder för kommunen i sin helhet.

Styrelsen följer månatligen upp nämndernas ekonomiska resultat och prognos. Nämnderna rapporterar resultat kopplat till mål och uppdrag till fullmäktige per den sista april, augusti och december.

Vi noterar att nämnderna har hanterat månadsrapporter som kommunstyrelsen sammanställer på olika sätt. Vissa nämnder behandlar månadsrapporterna som ett separat ärende, exempelvis social- och arbetsmarknadsnämnden, andra behandlar månadsrapporterna som ett informationsärende, exempelvis miljö- och samhällsnämnden, medan andra

² Kommunfullmäktige 2020-10-20 § 201 Dnr 00032-2020

³ Kommunstyrelsen 2020-12-01 § 349 Dnr 00060-2020

⁴ Kommunstyrelsen 2021-04-13 § 106 Dnr 00066-2021

nämnder inte har behandlat månadsrapporten alls. Kommunstyrelsen i sin roll som egen nämnd hör till de sistnämnda.

Budgetuppföljning för styrelsens egen verksamhet har behandlats som ett separat ärende per april, augusti och vid årsbokslut vilket är i enlighet med styrelsens reglemente⁵.

De kommunövergripande målen och uppdragen har följts upp vid tertialbokslut per april och augusti. Några av uppdragen följs dock endast upp årsvis. Styrelsens samtliga uppdrag har följts upp och rapporterats i årsbokslutet.

Kommunstyrelsen behandlar sin egen årsredovisning på sammanträdet i mars.

7.1.2.1 Delegationsbeslut

Vi har valt ut 20 delegationsbeslut som har granskats mer ingående. Granskningen har bl.a. omfattat att delegaten är behörig och att det finns stöd för beslutet i delegationsordningen. Vi har noterat att av de 20 utvalda besluten har sex åberopats som brådskande ärenden. Av dessa brådskande ärenden avser inget en högre summa än vad delegaten har rätt att fatta beslut om enligt den punkt som gäller för representation.

Vidare har vi noterat att det inte tydligt framgår av delegationsbesluten när beslutet har anmälts till kommunstyrelsen. Beslutsdatum är i ett fall över två månader efter det att händelsen som var föremål för beslutet har ägt rum.

Vi har noterat att kommunstyrelsens ordförande har fattat beslut om ledamöters deltagande vid två digitala konferenser i mars 2021. Inom ramen för granskningen har vi inte undersökt om det är de enda konferenser som kommunstyrelsens ledamöter har deltagit i under 2021 eller om övriga utbildningar inte har anmälts.

Bedömning

- Vi bedömer att styrelsen har haft en regelbunden uppföljning och rapportering av ekonomin.
- Vi bedömer att det finns vissa brister i rutiner kring delegationsbeslut då det inte tydligt framgår av beslutet när det har anmälts till kommunstyrelsen. Det är även viktigt att säkerställa att besluten fattas före eller i nära anslutning till aktuell händelse.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över rutiner gällande delegationsbeslut.

7.1.3 Beslut om åtgärder

Revisionsfråga: Har styrelsen fattat beslut om åtgärder vid avvikelser från budget och verksamhetsmål?

Efter första tertialet redovisade kommunstyrelsen ett periodresultat motsvarande +16,6 mnkr och en helårsprognos på +5,0 mnkr.

Efter andra tertialet uppgick periodresultatet till +28,9 mnkr och prognosen till +14,1 mnkr. Av de totalt 30 uppdragen från fullmäktige beräknades 6 uppdrag att uppnås, 19 uppdrag bedömdes delvis uppnås och 5 av uppdragen bedömdes inte att uppnås under 2021.

I styrelsens årsredovisning bedömdes 19 av de 30 uppdragen vara genomförda. Några av de uppdrag som inte bedömts som genomförda har under året påbörjats och löper in på nästa år.

I årsredovisningen finns kommentarer till varje uppdrag. I flera av kommentarerna framkommer att några av de uppdrag som inte genomförts har påbörjats men inte kommer kunna slutföras förrän nästkommande år. Tre av uppdragen beskrivs inte ha genomförts

⁵ Kommunfullmäktige 2018-12-17 § 220

för att vissa nyckelfunktioner varit vakanta eller nytillysta. Styrelsen har dock inte fattat några beslut om åtgärder med anledning av att uppdragen inte eller delvis inte beräknas bli genomförda under 2021.

Bedömning

- Vi bedömer att det finns kommentarer och analyser till att fullmäktiges uppdrag inte har genomförts men att styrelsen inte har fattat några beslut om åtgärder.

Vi rekommenderar styrelsen att förtydliga beslut om åtgärder vid avvikelser gällande uppdragen.

7.1.4 Styrelsens arbete med internkontrollplan

Revisionsfråga: Har styrelsen bedrivit ett systematiskt arbete med risker utifrån en fastställd internkontrollplan?

Av kommunallagen framgår att styrelsen ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Kommunstyrelsen behandlade riktlinje för intern styrning och kontroll i juni 2020. Denna fastställdes av kommunfullmäktige i september 2020⁶ och gäller fr.o.m. 1 juli 2020.

Styrelsen har fastställt och följt upp två internkontrollplaner under 2021, dels kommunfullmäktiges övergripande internkontrollplan, dels en internkontrollplan för kommunstyrelsens verksamhetsområde.

Av kommunstyrelsens beslut 2021-02-09⁷ framgår att ”Enligt kommunallagen 6 kap har kommunstyrelsen att leda och samordna förvaltning av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. I syfte att ge kommunstyrelsen verktyg för detta har en övergripande internkontrollplan för hela kommunen 2021 och en internkontrollplan för kommunledningsförvaltningen 2021 upprättats.”

Enligt uppgift är inriktningen på fullmäktiges internkontrollplan inriktad på kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Riskanalysen innehåller risker som kan beröra flera nämnder och handlar oftast om kommunövergripande processer

Av kommunfullmäktiges internkontrollplan framgår att årets arbete med internkontrollplaner har integrerats med övrig budget och verksamhetsstyrning. Det innebär att verksamheterna genomför verksamhetsplaner med riskanalyser som därefter kan lyftas upp i nämndernas internkontrollplaner.

Styrelsen antog båda internkontrollplanerna 2021-02-09⁸. En riskanalys har gjorts i strat-sys och de områden som har fått högst riskvärde har tagits med i planerna. Båda planerna har följts upp per april⁹, augusti¹⁰ och för hela verksamhetsåret 2021¹¹.

Kommunfullmäktiges internkontrollplan

Den övergripande planen omfattar 45 identifierade risker och 47 kontrollmoment. Samtliga risker förutom fem ska följas upp tertialvis. Tre risker ska följas upp månatligen, en halvårsvis och en årsvis.

Vid uppföljningen efter första tertialet hade 28 kontrollmoment genomförts, 5 hade delvis genomförts och 1 bedömdes inte ha genomförts. Av kommentarerna framgår att 2 ännu inte kontrollerats och att övriga 11 kontrolleras senare under året.

⁶ Kommunfullmäktige 2020-09-04 § 144 Dnr 00273-2020

⁷ Kommunstyrelsen 2020-02-09 § 44 Dnr 00063-2021

⁸ Kommunstyrelsen 2021-02-09 § 44 Dnr 00063-2021

⁹ Kommunstyrelsen 2021-06-08 § 201 Dnr 00062-2021

¹⁰ Kommunstyrelsen 2021-10-05 § 318 Dnr 00062-2021

¹¹ Kommunstyrelsen 2022-03-15 § 63 Dnr 00050-2022

Till den uppföljning som gjordes efter andra tertialet hade 27 kontrollmoment genomförts, 7 hade delvis genomförts och 4 hade inte genomförts. 9 risker hade inte kontrollerats och av kommentarerna framkommer att 3 av dessa kommer kontrolleras senare under året.

Vid den slutliga uppföljningen för 2021 bedömdes 27 kontrollmoment vara genomförda, 8 delvis genomförda och 6 hade inte genomförts eller hade avvikelser. 6 kontrollmoment var inte färdigrapporterade eller hade avvikelser.

Vi har tidigare fått förklaringen att det finns en viss otydlighet gällande tolkning av färgskalan. Att ett kontrollmoment är rött innebär inte alltid att kontrollen inte har åtgärdats utan kan vara att det finns avvikelser gentemot den identifierade risken. Ett exempel är "risk att budget överskrids" där kontrollmomentet är "avstämning i tertialdialoger med Område Styrning och genom månadsrapporter feb-nov samt tertialuppföljningar". Samtliga uppföljningar har genomförts men då vissa nämnder redovisar negativa budgetavvikelser har kontrollmomentet rödmarkerats.

I granskningen av nämndernas internkontrollplaner har vi noterat att nämnderna inte fullt ut har gjort likartade bedömningar av om ett kontrollmoment har uppfyllts eller inte.

Kommunstyrelsens internkontrollplan

Kommunstyrelsens internkontrollplan innehåller 25 risker och 26 kontrollmoment. 22 av dessa ska följas upp per tertial och övriga 4 ska följas upp per år.

Styrelsen har under året följt upp sin internkontrollplan per april och augusti. Vid uppföljningen i juni bedömdes 16 kontrollmoment som genomförda, 4 som delvis genomförda, 2 bedömdes inte ha genomförts och 5 hade inte följts upp utan kontrolleras vid senare tillfälle.

Vid uppföljningen efter andra tertialet bedömdes 18 kontrollmoment som genomförda, 3 som delvis genomförda, 5 bedömdes inte ha genomförts och 1 kontrolleras vid senare tillfälle.

Vid den slutliga uppföljningen hade en risk och ett kontrollmoment tillkommit. 18 kontrollmoment hade genomförts utan avvikelser, 4 hade delvis genomförts, 4 hade inte genomförts och 1 hade genomförts men med en större avvikelse. Följande noteringar har gjorts:

- Avstämning i förvaltningsledningsgruppen för att beslutade uppdrag ska bli verkställda kommer till viss del att fortsätta och avslutas 2022.
- Vissa uppdrag från 2020 blir inte genomförda utan pågår in i 2023.
- Kontroll att översyn av processen för ledning och styrning har endast delvis genomförts.
- Vid kontroll om leverantörsfakturor hinner förfalla innan de atterades klart visade det sig att 9 fakturor hade förfallit för perioden fram till den 1 december.
- Avstämning i Stratsys modul Lagefterlevnad bedöms som en större avvikelse i och med att svarsfrekvensen var extremt låg under utskicket vid tertial 1.
- Risken att information inte har värderats och säkerhetsklassats har inte följts upp.
- Risken att kommunen inte lever upp till de krav på lagefterlevnad som ställs i Dataskyddsförordningen (GDPR) har inte följts upp.
- Risken att kommunen inte behandlar personuppgifter i enlighet med Dataskyddsförordningen och annan relevant lagstiftning har inte följts upp.
- Risken att systemförvaltning inte sker i enlighet med kommunens rutiner har inte följts upp.

Reflektioner

Vi anser att benämningen "Kommunfullmäktiges internkontrollplan" blir felaktig då det är nämndernas ansvar att arbeta med den interna kontrollen. Det arbete som kommunstyrelsen bedriver utifrån uppsiktsplikten borde mer vara i form av en checklista. Vad vi har förstått är den övergripande planen även till för att göra en samlad riskanalys för kommunen och som ska vara till hjälp för nämndernas riskanalys. Vi ser det dock som tveksamt att detta ska utformas som en egen internkontrollplan.

Bedömning

- Vi bedömer att styrelsen delvis har bedrivit ett systematiskt arbete med den interna kontrollen. Samtliga kontrollmoment har dock inte genomförts.
- Vi anser att det utifrån de otydligheter som framkommit gällande bedömning av om ett kontrollmoment har genomförts eller inte finns vissa oklarheter i modellen.

Vi rekommenderar styrelsen att säkerställa att samtliga kontrollmoment genomförs.

Vi rekommenderar styrelsen att överväga en översyn av modellen för bedömning av om ett kontrollmoment har genomförts eller inte i syfte att säkerställa samtliga nämnder arbetar på ett likartat sätt.

7.1.5 Uppsiktsplikten

Revisionsfråga: Har styrelsen haft en tillfredsställande uppsiktsplikt?

Av kommunallagen 6 kap 8 § framgår att:

"Styrelsen kan fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet om fullmäktige beslutat om det. Som exempel anges i kommentarerna övergripande ekonomiska frågor för att få en ekonomi i balans, t.ex. anställningsstopp eller övergripande beslut inom persona-, säkerhet och miljöområdet.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt finns uttolkad i reglementet i vilket det framgår att kommunstyrelsen bland annat ska leda och samordna arbetet med att effektivisera den kommunala verksamheten.

Vidare framgår av reglementet att i kommunstyrelsens styrfunktion ingår att övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomi efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt. Vid budgetöverskridande kan styrelsen begära överläggningar samt gå in och detaljgranska nämndens/styrelsens hela budget samt föreslå fullmäktige att fatta beslut om kostnadsminskningar som leder till att budgetramarna hålls.

7.1.5.1 Nämnderna

Kommunstyrelsen har följt upp nämndernas verksamhet och ekonomi genom månatliga rapporter, delårsrapport per april med årsprognos och delårsrapport per augusti samt årsbokslut. Vi noterar dock att samtliga nämnder inte har behandlat de månadsrapporter som finns med i kommunstyrelsens sammanställning, se även punkt 7.1.2 Uppföljning och rapportering.

I kommunfullmäktiges övergripande internkontrollplan ingår bl.a. kontrollmoment avseende budgetunderskott och att beslutade uppdrag inte blir verkställda. Kommunstyrelsen har följt upp denna rapport per 30 april¹². Det framgår att både tekniska nämnden och social- och arbetsmarknadsnämnden prognostiserar stora underskott och att avstämning sker i tertialdialoger. När det gäller risken att beslutade uppdrag inte blir verkställda framgår att en avstämning har skett och att i riktlinjen för mål och budget finns förslag på hur uppdrag som ej blivit genomförda under året ska hanteras.

¹² Kommunstyrelsen 2020-06-08 § 201 Dnr 00062-2021

Kommunstyrelsen beslutade i samband med behandling av kommunövergripande månadsrapporter januari-februari 2021¹³ att föreslå fullmäktige:

1. Social – och arbetsmarknadsnämnden prognosticerar ett underskott på -39,0 miljoner kronor för 2021. Nämnden får i uppdrag att fortsätta arbetet med att minimera underskottet och upprätta förslag till långsiktiga åtgärder inför kommande år för att minska kostnadsutvecklingen och få en budget i balans. Som ett stöd i detta arbete pågår ett utredningsuppdrag med en extern genomlysning av verksamheterna med fokus på ekonomi, placeringskostnader och ekonomiskt bistånd. Återrapportering av åtgärder förordas ske i samband med apriluppföljningen.
2. Tekniska nämnden prognosticerar ett underskott på -14,5 miljoner kronor för 2021 (beaktat nämndens resultatkrav, en total avvikelse mot budget på -19,1 miljoner kronor). Nämnden får i uppdrag att fortsätta arbetet med att minimera underskottet och upprätta förslag till långsiktiga åtgärder för att minska kostnadsutvecklingen och få en budget i balans. Återrapportering av åtgärder förordas ske i samband med apriluppföljningen.

Kommunstyrelsen behandlade budgetuppföljning Terial 1 2021 i juni 2021¹⁴ och lämnade förslag till kommunfullmäktige att avslå både social- och arbetsmarknadsnämndens och tekniska nämndens begäran om tilläggsanslag. Båda nämnderna föreslogs få i uppdrag att återkomma i samband med delårsrapporten efter augusti 2021 med ny begäran om underskottet i prognosen kvarstår. Nämnden föreslogs även få i uppdrag att återkomma till fullmäktige med en långsiktig handlingsplan för att på sikt minska kostnaderna.

Vi kan utifrån protokollet inte utläsa om nämnderna har återkommit med rapportering av åtgärder utifrån beslutet den 13 april.

Vid behandling av tertialrapporten per augusti beslutade kommunstyrelsen att uppdra till kommundirektören att genomföra en genomlysning och fallanalys av placeringar hos social- och arbetsmarknadsnämnden¹⁵. Kommunstyrelsen fattade även beslut om att föreslå fullmäktige att:

- Social- och arbetsmarknadsnämndens redovisade arbete med att ta fram en långsiktig handlingsplan för att på sikt minska kostnaderna godkänns.
- Social- och arbetsmarknadsnämnden får i uppdrag att löpande informera kommunstyrelsen om hur det fortsatta arbetet med framtagandet av långsiktiga åtgärder för en budget i balans fortskrider.
- Social- och arbetsmarknadsnämndens begäran att få gå med underskott om totalt 37,9 mnkr beviljas.
- Tekniska nämndens begäran om att Storsjöbadet m.fl. får gå med underskott (se grundläggande TN) beviljas.

Kommunfullmäktige fastställde kommunstyrelsens förslag enligt ovan den 21 oktober 2021. Inför 2022 har social- och arbetsmarknadsnämnden begärt och fått utökad ram med totalt 23 mnkr. Utökningen avser år 2022 och är inte ramhöjande.

Externa konsultföretag har på uppdrag av kommundirektören genomfört genomlysningar inom både social- och arbetsmarknadsnämnden och tekniska nämnden. Fokus för genomlysningen har inom social- och arbetsmarknadsnämnden varit de höga placeringskostnaderna bland barn och unga och de stigande försörjningsstödskostnaderna, medan vinterväghållning och måltidsverksamheten har granskats inom tekniska nämnden.

¹³ Kommunstyrelsen 2021-04-13 § 95 Dnr 00050-2021

¹⁴ Kommunstyrelsen 2021-06-08 § 210 Dnr 00030-2021

¹⁵ Kommunstyrelsen 2021-10-05 § 337 Dnr 00031-2021

I genomlysningen av social- och arbetsmarknadsnämnden¹⁶ är det övergripande medskicket i rapporten att det dels behöver skapas en samsyn kring budgetförutsättningarna i kommunen, dels behöver finnas en samsyn kring förväntad nettokostnadsavvikelse inom IFO-området.

Revisorerna har genomfört en träff med presidier och förvaltningschefer från kommunstyrelsen och social- och arbetsmarknadsnämnden i mars 2022. Vi noterade att det fortfarande inte finns någon uttalad samsyn eller ambitionsnivå klarlagd gällande nämndens kostnader eller nettokostnadsavvikelse. Nämnden har fått en utökad budget för år 2022 som inte är ramhöjande.

7.1.5.2 Bolagen

Förstärkt uppsiktsplikt

Kommunstyrelsen har en förstärkt uppsiktsplikt när det gäller de kommunala bolagen. I kommunallagen 6:e kap. 9 § ska styrelsen i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap 2 § ska pröva om den verksamhet som bolaget bedrivit under föregående år varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Vid genomgång av styrelsens protokoll kan vi se att styrelsen för 2020 fattat sådana beslut för samtliga majoritetsägda bolag. Däremot har styrelsen inte fattat motsvarande beslut gällande delägda bolag som exempelvis Inlandsbanan. Bolaget ägs gemensamt av ett antal kommuner och Östersunds kommuns ägarandel uppgår till 15 %. Det kommunala ändamålet framgår av bolagsordningen men kommunen har inte gjort någon prövning av detta.

Kommunstyrelsen har föreslagit oförändrade ägardirektiv för samtliga majoritetsägda bolag utom Östersundshem AB. För Östersundshem AB har kommunstyrelsen lämnat förslag om både revidering av bolagsordningen samt ägardirektiven¹⁷.

Rapportering och uppföljning

Styrelsen har en stående punkt ”Rapport från bolagen” vid varje möte. Vid ett tillfälle under 2021 har punkten utgått. Rapporteringen under 2021 har i huvudsak bestått av delgivning av protokoll från bolagen. Ekonomidirektör har vid ett möte informerat om nya ägardirektiv och bolagsordning för Östersundshem AB. Kommunstyrelsens ordförande har vid två tillfällen informerat om granskning av Inlandsbanan AB och kommunstyrelsen har även fått information om rekrytering av VD till Rådhus AB. Utöver detta har styrelsen fått rapport från den ägardialog som Östersunds Rådhus har genomfört med koncernbolagen. Det har även förekommit muntlig information från kommunstyrelsens ordförande och bolagscontroller vid något sammanträde.

Bedömning

- Vi bedömer att kommunstyrelsen i huvudsak har haft en tillfredsställande uppsiktsplikt över nämnder och bolag. Vi anser dock att delgivning av protokoll från bolagen kan kompletteras med ytterligare information och att representanter från bolagen bjuds in.
- Vi anser att styrelsen bör pröva det kommunala ändamålet gällande Inlandsbanan på samma sätt som för majoritetsägda bolag eftersom bolaget ägs av flera kommuner gemensamt och att det finns ett kommunalt ändamål formulerat i bolagsordningen.

¹⁶ Ensolution 2021-05-20 Genomlysning inom Social- och arbetsmarknadsnämnden

¹⁷ Kommunstyrelsen 2021-04-27 § 139 Dnr 00025-2021

- Vi bedömer att kommunstyrelsen utifrån uppsiktsplikten har följt upp och bevakat underskotten inom social- och arbetsmarknadsnämnden och tekniska nämnden. Kommunstyrelsen fortsätter att följa social- och arbetsmarknadsnämnden bl.a. genom att kommundirektören har fått i uppdrag att genomföra en ytterligare genomlysning. Fortfarande finns ingen uttalad samsyn eller ambitionsnivå klarlagd gällande nämndens långsiktiga budgetförutsättningar eller nettokostnadsavvikelse.

7.1.6 Vidtagna åtgärder utifrån föregående års granskning

Revisionsfråga: Har styrelsen vidtagit åtgärder utifrån föregående års grundläggande granskning?

Vid föregående års grundläggande granskning lämnades ett antal rekommendationer. I tabellen nedan redovisas i vilken grad styrelsen har vidtagit åtgärder.

Rekommendation	Vidtagen åtgärd
Säkerställa att styrelsens egen årsredovisning behandlas inom samma tidsram som övriga nämnder.	Styrelsen behandlar årsredovisning 2021 på sammanträdet i mars istället för i april som föregående år.
Se över rutiner gällande delegationsbeslut.	De noteringar som gjordes föregående år gällande delegationsbeslut kvarstår.
Förtydliga beslut om åtgärder vid avvikelser gällande uppdragen.	Styrelsen har inte fattat aktiva beslut om åtgärder.
Säkerställa att samtliga kontrollmoment i den interna kontrollen genomförs.	Endast 18 av 26 kontrollmoment har genomförts utan avvikelser.
Överväga en översyn av modellen för bedömning av om ett kontrollmoment har genomförts eller inte.	Fortfarande finns en otydlighet gällande bedömning av om ett kontrollmoment har genomförts eller inte. (Någon översyn har inte gjorts(?))
Utvärdering av uppsiktsplikten.	Kommunstyrelsen har inte utvärderat uppsiktsplikten under 2021.

Bedömning

- Vi bedömer att kommunstyrelsen endast delvis har vidtagit åtgärder utifrån föregående års granskning.

Vi rekommenderar styrelsen att säkerställa att uppsiktsplikten utvärderas och att samtliga kontrollmoment i internkontrollplanen genomförs.

7.1.7 Iakttagelser i årets fördjupade granskningar

Revisorerna har under året genomfört fördjupade granskningar inom styrelsens ansvarsområde som har visat på brister gällande den interna kontrollen. De iakttagelser som lyfts fram avser i första hand de som rör kommunstyrelsen utifrån sin samordnande roll.

Ärendehantering

Granskningen visade att styrelsens ärendehantering och protokoll i allt väsentligt är ändamålsenliga och att protokoll och beslutsunderlag i allt väsentligt tillgängliggörs för allmänheten. Styrelsens interna kontroll av att regler och rutiner för beredningsprocessen följs är dock inte tillräcklig. Vidare är styrelsens rutiner för att säkerställa att motioner och initiativärenden hanteras på ett korrekt sätt och inom föreskriven tid inte helt ändamålsenliga.

Målstyrning

Granskningen visade på att ett omfattande arbete har genomförts med att förändra kommunens styrmodell men att modellen skulle kunna utvecklas i väsentliga delar. Fullmäktiges mål är varken konkreta, tidsatta eller mätbara och det har inte skett någon uttolkning av dessa i mer operativa och mätbara mål. Nyckeltalen är inte målsatta och det finns därför ingen politisk uttolkning av vilken förväntan man på verksamheten avseende kvalitet eller prestation. Vidare ansågs inte modellen ge tillfredsställande förutsättningar för en bedömning av god ekonomisk hushållning då inte heller dessa mål är uppföljnings- eller mätbara.

IT-säkerhet

Av granskningen framkommer att kommunens informations- och IT-säkerhetsarbete behöver utvecklas för att nå de standarder som kommunen uttalat som gällande för sitt arbete. Både informationssäkerhetspolicy och IT-säkerhetspolicy behöver omprövas regelbundet så att de är uppdaterade och aktuella. Vidare ansågs inte roller och ansvar vara fullt ut etablerade så att ansvar för verksamhetens informationssäkerhetsarbete kan upprätthållas. Granskningen visade även på att det saknas återrapportering till kommunstyrelsen angående arbetet med informations- och IT-säkerhet.

7.1.8 Andra iakttagelser

Vi har vid genomgång av protokoll noterat att kommunstyrelsen har beslutat om eller lämnat förslag om en rad policys, riktlinjer och strategier. Kommunstyrelsen har lämnat ett förslag till fullmäktige om en uppdaterad riktlinje för styrdokument¹⁸. Vid en muntlig avstämning med Team styrning framkom att ett arbete pågår med att se över både befintliga styrdokument och behovet av nya styrdokument. För varje styrdokument finns en ansvarig tjänsteperson. Samtliga styrdokument kommer att registreras i ett ärendehanteringssystem där det kommer att finnas en bevakning av när de ska följas upp. I tjänsteskrivelserna kommer det att finnas krav på att det ska göras en risk- och hållbarhetsanalys där en avstämning mot gällande styrdokument är en av de kontroller som ska göras.

Kommunstyrelsen har fattat beslut om att anta målsättning att Östersund utöver att bli fossilfritt och energieffektivt blir klimatneutralt till år 2030¹⁹. Beslutet grundar sig på en ansökan om att bli en av 20 kommuner som ska vara med i satsningen "Klimatneutrala städer 2.0". Av protokollet framgår att "För att möjliggöra att Östersund blir en av de 20 städerna krävs dock att kommunstyrelsen ställer sig bakom målsättningen om att bli fossilbränslefri till år 2030 även blir klimatneutral till år 2030".

Beslut gällande fossilfritt Östersund 2030 är till viss del i enlighet med kommunfullmäktiges mål 7 där det framgår att Östersunds kommun ska vara fossilfritt år 2030 och arbeta energieffektiv. Däremot kan vi inte återfinna något om att kommunen ska vara klimatneutral. Beslutet har inte heller avgränsats till att gälla Östersunds kommun som organisation.

Förra årets fördjupade granskningar visade på brister i kommunstyrelsens samordnande roll och att det finns ett behov av att klargöra roller och ansvar mellan kommunstyrelsen och nämnderna både på politisk nivå och på tjänstemannanivå. Även i årets granskningar gällande ärendehantering och målstyrning finns liknande exempel.

¹⁸ Kommunstyrelsen 2022-02-15 § 36 Dnr 00684-2021 förslag till fullmäktige

¹⁹ Kommunstyrelsen 2021-05-11 § 168 Dnr 00272-2021

7.2 MÅLUPPFYLLELSE

7.2.1 Uppdrag utifrån fullmäktiges övergripande mål

Revisionsfråga: Har styrelsen genomfört fullmäktiges och styrelsens egna uppdrag?

Styrelsens bedömning är att av de 30 uppdragen från fullmäktige har 19 uppdrag genomförts, vilket innebär att 11 uppdrag inte har genomförts. Enligt årsredovisningen är flera av uppdragen påbörjade men inte helt genomförda. Att några av uppdragen försenats förklaras med att nyckelroller varit vakanta under året.

Följande uppdrag har inte genomförts:

- Slutföra den påbörjade översynen och revideringen av politiska styrdokument med särskilt fokus på jämställdhet.
- Utredda konsekvenser av köp- och säljmodellen samt beställar- och utförarmodellen.
- Utredda hur en klimatbudget ska utformas för Östersunds kommun.
- Utveckla en modell för att säkerställa att det finns pengar till drift och underhåll av nya områden.
- Utveckla en modell för att säkerställa resursfördelning till Barn- och utbildningsnämnden.
- Implementera processen för medborgarinflytande.
- Säkerställa att processen för evenemang implementeras.
- Utveckla den cirkulära ekonomin i kommunens organisation.
- Implementera e-arkiv.
- Fastställa nivån på kommunens förmåga på krisberedskap och civilt försvar.
- Bygga ett nytt och tillgänglighetsanpassat intranät.

7.2.1.1 Specifika uppdrag under 2021

Digitaliseringsprojektet Digiresan

Kommunfullmäktige har beviljat totalt 50 mnkr till Digitaliseringsprojektet, Digiresan, för perioden 2019-2022. Digiresan har sedan april 2020 öppnat upp för medarbetare att lämna in sina digitaliseringsidéer för att skapa en enklare vardag. Vid årsbokslutet hade 16 idéer beviljats medel. Dessa hade också implementerats eller börjat implementeras under året. Totalt hade Digiresan beviljat medel om ca 15,4 mnkr.

I årsredovisningen framkommer också att arbetet med att automatisera olika processer har fortsatt, vid årets slut var det 27 processer som kördes i den digitala roboten Tintin. Dessutom infördes ett nytt ärendehanteringssystem för bland annat IT-frågor under 2021.

Projektet att upphandla e-arkiv har påbörjats under året men i och med överklagan beräknas implementeringen påbörjas först 2022. Upphandling för att bygga ett nytt tillgänglighetsanpassat intranät har också gjorts under 2021 men intranätet byggs i huvudsak under 2022.

Investeringsreserv

Av kommunstyrelsens verksamhetsplan framgår att kommunstyrelsen kommer att få ta ett särskilt ansvar för att den särskilda pott om 50 mnkr i investeringar som man själv förfogar över under året också kommer till användning omgående för att i sin helhet kunna tas i bruk.

Av kommunstyrelsens årsredovisning framgår att ca 29,0 mnkr återstår av dessa medel. Vi har efter genomgång av kommunstyrelsens beslut noterat att det återstår ca 24 mnkr. Eftersom beslutet avsåg 2021 kommer återstående medel inte att kunna ombudgeteras till kommande år. Årsredovisningen innehåller ingen beskrivning av hur medlen har använts eller någon förklaring till varför hela budgeten inte har nyttjats.

Balansräkningsenheten – Affärsområde Fastighet

Kommunstyrelsen fick under 2020 ta över ansvaret för den balansräkningsenhet som hanterar kommunens fastighetsinnehav. Balansräkningsenheten har egen verksamhetsplan och internkontrollplan som följs upp månatligen och tertialvis. Av verksamhetsplanen för 2021 framgår att det är viktigt att kommunen tar hem de effektiviserings- och verksamhetsvinster som den nya organisationen innebär.

Finans- och ledningsutskottet beslutade i november 2021²⁰ att ändra namn på balansräkningsenheten till "Affärsområde Fastighet".

Affärsområdet har två uppdrag från fullmäktige och båda har genomförts. Det finns dock inga kommentarer eller analyser av vilka effektiviserings- eller verksamhetsvinster som organisationen har medfört.

Bedömning

- Vi bedömer att styrelsen inte fullt ut har genomfört fullmäktiges uppdrag då endast 19 av totalt 30 uppdrag har genomförts under 2021.
- Vi menar att det är viktigt att följa upp verksamhetsplanen i årsredovisningen och syftar inte bara på uppdrag utifrån styrmodellen utan även andra uppdrag eller uttalanden. Speciellt anser vi att effektiviserings- och verksamhetsvinster gällande Affärsområde fastighet borde ha kommenterats.
- Vi anser att kommunstyrelsen borde ha följt upp användningen av investeringsreserven på 50 mnkr på ett tydligare sätt då styrelsen dels har fått ett särskilt uppdrag från fullmäktige, dels i sin verksamhetsplan anger att styrelsen får ta ett särskilt ansvar för att potten kommer till användning omgående för att i sin helhet kunna tas i bruk.

Vi rekommenderar styrelsen att säkerställa att fullmäktiges uppdrag genomförs.

Vi rekommenderar styrelsen att säkerställa att specifika uppdrag eller uttalanden i verksamhetsplanen följs upp.

7.2.2 Ekonomiskt resultat förenligt med budget

Revisionsfråga: Har styrelsen ett ekonomiskt resultat förenligt med budget?

Styrelsens ekonomiska resultat är - 7,4 mnkr för år 2021 vilket kraftigt avviker från prognoser under året. Prognosen per april uppgick till + 5,0 mnkr och prognosen per augusti till + 14,1. Vid den andra uppföljningen var förklaringen till periodresultatet och prognosen bland annat vakanser och coronapandemin. Det avgörande skälet till avvikelsen från prognoserna beskrivs vara satsningar som kommunstyrelsen beslutade om i december, vilket belastat anslaget för utvecklingsmedel. Under december fanns kostnader på 18,2 mnkr på anslaget för utvecklingsmedel, varav 16 mnkr betalades till Destination Östersund.

²⁰Finans- och ledningsutskottet 2021-11-23 § 67 Dnr 00553-2021

Av kommunstyrelsens protokoll framgår att bidragen till Destination Östersund avser följande:

- 9,5 mnkr för att genomföra projektet Återstart och hållbar platsutveckling Östersund under 2022 och 2023.
- 1,5 mnkr/år under tiden 2022-2024 avseende ”Platsutveckling Östersund”.
- 0,550 mnkr /år under tiden 2022-2024 för ”Snow Heart Arena”.

Kommunstyrelsen har redovisat hela kostnaden på 2021 års räkenskaper trots att bidraget avser år 2022 och kommande år. Det framgår inte tydligt av besluten att kostnaden ska belasta år 2021.

Styrelsen har genomfört effektiviseringar motsvarande 2,3 mnkr vilket är i enlighet med kravet.

Bedömning

- Vi bedömer att styrelsen inte når ett ekonomiskt resultat förenligt med budget. Avvikelsen beror i allt väsentligt på det bidrag som har betalats ut till Destination Östersund. Styrelsen har felaktigt redovisat hela kostnaden på 2021 trots att bidraget avser kommande år.

Vi rekommenderar styrelsen att säkerställa att kostnaderna belastar rätt räkenskapsår.

7.3 BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Vår sammanfattande bedömning är att styrelsen delvis har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen endast delvis är tillräcklig. Bedömningen grundas till viss del på de brister som har uppmärksammats i fördjupade granskningar under året. Verksamheten bedöms inte full ut ha bedrivits på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt, både mot bakgrund av det underskott som redovisas och att en större kostnad har redovisats på fel år.

Bedömningen grundar sig på följande bedömningar:

Revisionsfråga	Svar	Kommentar
Intern kontroll		
Har styrelsen antagit en verksamhetsplan och budget för sin verksamhet?	Ja	Styrelsen har antagit verksamhetsplan och internbudget utifrån kommunens styrmodell och den har anmälts till fullmäktige.
Har styrelsen haft en uppföljning och rapportering av ekonomi och verksamhet i enlighet med styrmodellen?	Ja	Styrelsen har haft en regelbunden uppföljning och rapportering av ekonomin. Det finns vissa brister i rutiner kring delegationsbeslut då det inte tydligt framgår av beslutet när det har anmälts till kommunstyrelsen.
Har styrelsen fattat beslut om åtgärder vid avvikelser från budget och resultatmål?	Delvis	Det finns kommentarer och analyser till att fullmäktiges uppdrag inte har genomförts men styrelsen har inte fattat några beslut om åtgärder.
Har styrelsen vidtagit åtgärder utifrån föregående års grundläggande granskning?	Delvis	Styrelsen har endast delvis vidtagit åtgärder utifrån föregående års granskning.
Har styrelsen bedrivit ett systematiskt arbete med risker utifrån en fastställd internkontrollplan?	Delvis	Styrelsen har bedrivit ett systematiskt arbete med den interna kontrollen men samtliga kontrollmoment har inte genomförts.
Har styrelsen haft en tillfredsställande uppsiktsplikt?	Delvis	Styrelsen har följt upp nämnderna månadsvis och har även följt upp och bevakat underskotten inom social- och arbetsmarknadsnämnden och tekniska nämnden. Fortfarande finns ingen uttalad samsyn eller ambitionsnivå klarlagd gällande social- och arbetsmarknadsnämndens långsiktiga budgetförutsättningar eller nettokostnadsavvikelse. Den löpande rapportering från bolagen består till stor del av delgivning av protokoll från styrelsemöten. Styrelsen har prövat det kommunala ändamålet för samtliga majoritetsägda bolag, men inte för Inlandsbanan AB. Däremot har styrelsen inte utvärderat uppsiktsplikten.
Ändamålsenlighet/ Ekonomiskt tillfredsställande		
Har styrelsen genomfört fastställda uppdrag?	Delvis	Styrelsen har inte fullt ut genomfört fullmäktiges uppdrag, 19 av totalt 30 uppdrag har genomförts.
Ekonomiskt tillfredsställande		
Har styrelsen ett ekonomiskt resultat förenligt med budget?	Nej	Resultatet är – 7,4 mnkr. Underskottet beror på att en större post har redovisats på fel räkenskapsår.

Vi rekommenderar styrelsen att:

- Vi rekommenderar styrelsen att se över rutiner gällande delegationsbeslut.
- Vi rekommenderar styrelsen att förtydliga beslut om åtgärder vid avvikelser gällande uppdragen.
- Vi rekommenderar styrelsen att säkerställa att samtliga kontrollmoment i internkontrollplanen genomförs.
- Vi rekommenderar styrelsen att överväga en översyn av modellen för bedömning av om ett kontrollmoment har genomförts eller inte i syfte att säkerställa samtliga nämnder arbetar på ett likartat sätt.
- Vi rekommenderar styrelsen att säkerställa att fullmäktiges uppdrag genomförs.
- Vi rekommenderar styrelsen att säkerställa att specifika uppdrag eller uttalanden i verksamhetsplanen följs upp.
- Vi rekommenderar styrelsen att säkerställa att kostnaderna belastar rätt räkenskapsår.

8 KVALITETSSÄKRING

Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har faktagranskat lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten.

Projektledare svarar för kvalitetssäkring gentemot uppgiftslämnare och av de insamlade uppgifter som används i analysen. Projektledaren har det primära ansvaret för att den analys och de bedömningar och förslag som förs fram är tillräckligt underbyggda.

Ansvarig för kvalitetssäkring har det övergripande ansvaret för att kontrollera om granskningen har en tillräcklig yrkesmässig och metodisk kvalitet samt att det finns en överensstämmelse mellan revisionsfrågorna/kontrollmålen, metoder, fakta, slutsatser/bedömningar och framförda förslag.

9 UNDERTECKNANDE

Projektledare:

Anneth Nyqvist
Certifierad kommunal revisor
Östersunds kommun

Kvalitetssäkring:

Leif Gabrielsson
Revisionsdirektör
Region Jämtland Härjedalen