

Stenungsunds kommun

Grundläggande granskning 2019



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Avgränsning	3
1.4. Revisionskriterier	3
1.5. Metod	4
2. Kommunstyrelsen	5
2.1. Organisation.....	5
2.2. Avvikelse.....	5
2.3. Vår bedömning.....	6
3. Myndighetsnämnder	7
3.1. Organisation.....	7
3.2. Avvikelse.....	7
3.3. Vår bedömning.....	7
4. Kommunfullmäktiges beredningar	8
4.1. Organisation.....	8
4.2. Avvikelse.....	8
4.3. Vår bedömning.....	8
5. Sammanställd bedömning	9
5.1. Revisionsfrågor	9
5.2. Sammanställd bedömning utifrån revisionskriterier.....	10
6. Slutsats och rekommendationer	11

Bilagor:

Bilaga 1: Bakgrund till granskningen

Bilaga 2: Revisionskriterier

Bilaga 3: Källförteckning

Bilaga 4: Kommunstyrelsens uppföljning av budgetbesparande åtgärder under 2019

Sammanfattning

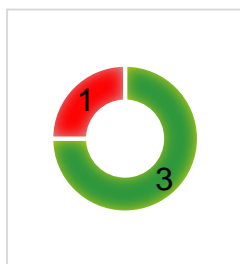
EY har genomfört en grundläggande granskning av nämnderna i Stenungsunds kommun på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna. Syftet med granskningen är att ge revisorerna underlag för ansvarsprövningen genom att översiktligt granska all verksamhet i enlighet med kommunallagen och God revisionsledning. Granskningen omfattar kommunstyrelsen, myndighetsnämnderna och kommunfullmäktiges beredningar samt har genomförts genom dokumentstudier och nämnddialoger.

Enligt God revisionsledning 2018 ska den grundläggande granskningen bland annat ge underlag för att bedöma styrelse och nämnders styrning, uppföljning och intern kontroll samt målfyllelse. Granskningen avser verksamhetsår 2019.

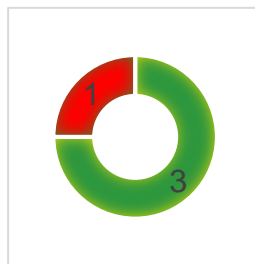
I figuren nedan sammanställs vår bedömning av kommunstyrelsens och myndighetsnämndernas arbete med att säkerställa tillräcklig styrning, uppföljning och intern kontroll. Bedömningarna baseras på granskningens revisionskriterier och har resulterat i ett antal rekommendationer.

Figur. Sammanställd bedömning per nämnd utifrån revisionskriterier.

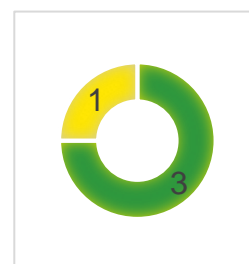
A. Mål och riktlinjer



B. Uppföljning och rapportering



C. Intern kontroll



Beskrivning av färgmarkering

- Antal nämnder/styrelse som säkerställt, i allt väsentligt säkerställt eller i huvudsak säkerställt tillräckligt arbete med vision, mål och riktlinjer, uppföljning och rapportering samt internkontroll.
- Antal nämnder/styrelse som delvis eller i viss utsträckning säkerställt tillräckligt arbete med vision, mål och riktlinjer, uppföljning och rapportering samt internkontroll.
- Antal nämnder/styrelse som inte säkerställt eller inte fullt ut säkerställt tillräckligt arbete med vision, mål och riktlinjer, uppföljning och rapportering samt internkontroll.

Under granskningen har vi identifierat vissa förbättringsområden och våra rekommendationer framgår nedan:

- ▶ *Kommunstyrelsen* bör säkerställa att sektorerna når budget i balans.
- ▶ *Kommunstyrelsen* bör säkerställa att kommunstyrelsens utskott behandlar ärenden gällande internkontroll samt löpande informerar sig om den interna kontrollen inom sitt kompetensområde i enlighet med reglementet.
- ▶ *Kommunfullmäktiges beredningar* bör säkerställa att beredningarna upprättar protokoll på ett strukturerat sätt för att underlätta uppföljning och följsamhet i enlighet med gällande riktlinjer och lagstiftning.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Enligt kommunallagen 12 kap. 1 § ska revisorerna årligen granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av God revisionsledning. Bakgrunden till granskningen beskrivs närmare i bilaga 1.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med den grundläggande granskningen är att ge revisorerna underlag för ansvarsprövningen genom att översiktligt granska all verksamhet i enlighet med kommunallagen och God revisionsledning. Den grundläggande granskningen syftar till att besvara följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen, myndighetsnämnderna och kommunfullmäktiges beredningar säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt?
- ▶ Har kommunstyrelsen, myndighetsnämnderna och kommunfullmäktiges beredningar säkerställt en tillräcklig uppföljning och rapportering? Det vill säga i enlighet med kraven i kommunens styrmodell.
- ▶ Har kommunstyrelsen och myndighetsnämnderna säkerställt en tillräcklig intern kontroll? Det vill säga i enlighet med kraven i kommunallagen samt kommunens styrmodell.

1.3. Avgränsning

Granskningen har genomförts i den omfattning som följer av God revisionsledning i kommunal verksamhet. Föreliggande rapport sammanfattar i *avvikelseform* våra väsentligaste iakttagelser från granskningen.

1.4. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Bedömningsgrunderna utgår ifrån kommunallagen och God revisionsledning och har delats in i följande tre kategorier:

- A. Mål och riktlinjer
- B. Uppföljning och rapportering
- C. Intern kontroll

Ovanstående *bedömningsgrunder* (A-C ovan) har vid granskningen brutits ner i ett antal *kategorier* (A1, A2, B1, C1 etc.). Dessa kategorier är framtagna utifrån vad som framkommer i kommunens specifika styrdokument, såsom reglemente, ekonomiska styrprinciper med mera.

För att exemplifiera denna bedömningsstruktur framkommer av kommunallagen att nämnder/styrelse ska se till att den *interna kontrollen* är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt (bedömningsgrund C, enligt ovan). Av Stenungsunds kommuns reglemente för internkontroll framkommer att kommunstyrelsen årligen ska informera sig

om hur den interna kontrollen fungerar i myndighetsnämnderna och överförmyndaren (kategori C1).

Revisionskriterierna för denna granskning framgår i sin helhet i bilaga 2. Granskningens resultat utifrån ovanstående bedömningsgrunder och kategorier för respektive nämnd redovisas löpande i rapporten. En sammanställning av bedömningsgrunderna presenteras i en tabell i kapitel 6.

1.5. Metod

Den grundläggande granskningen är till sin karaktär en löpande insamling av fakta och iakttagelser. Insamlingen sker genom att revisorerna löpande har tagit del av grundläggande dokument. Därtill har kommunrevisionen haft återkommande dialoger med kommunstyrelsen, utskotten samt sektorchefer. Käll- och intervjuförteckning framgår av bilaga 3.

2. Kommunstyrelsen

2.1. Organisation

I Stenungsunds är kommunstyrelsen verksamhetsnämnd med ansvar för kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Det finns sedan 1 januari 2019 två utskott som bereder ärendena till kommunstyrelsen, allmänna utskottet och välfärdsutskottet.

Välfärdsutskottet bereder frågor som exempelvis avser utbildning, förskola, särskilda och ordinära boenden samt individ- och familjeomsorg. Övriga frågor, exempelvis tekniska och kommunövergripande sådana hanteras av allmänna utskottet.

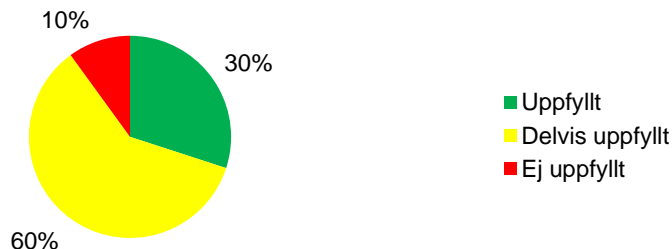
Förvaltningen består av sektorerna utbildning, socialtjänst, samhällsbyggnad samt stödfunktioner.

2.2. Avvikelser

2.2.1 Mål och riktlinjer

Av delårsbokslutet per augusti 2019 framgår att majoriteten av kommunstyrelsens inriktningsmål prognostiseras att delvis uppfyllas för 2019 enligt nedan:

Figur: Resultatprognos av inriktningsmål per augusti 2019 för helåret



Källa: Delårsbokslut per augusti 2019, Stenungsunds kommun.

2.2.2 Uppföljning och rapportering

Av kommunens ekonomiska styrprinciper framgår att huvudprincipen är att över- och underskott inte förs med till efterföljande år. Utifrån kommunstyrelsens protokoll framgår att samtliga ekonomiska uppföljningar som kommunstyrelsen erhållit under året visat att sektorerna prognostiserat ett ekonomiskt underskott för helåret. Den första budgetuppföljningen presenterades för kommunstyrelsen under sammanträdet i april. Av budgetuppföljningen framkommer att den sammantagna prognosen för sektorerna var ett underskott om cirka 39,8 mnkr. Vid den sista budgetuppföljningen för året i november prognostiserade sektorerna ett budgetunderskott om cirka 38,5 mnkr.

Kommunstyrelsen har vid sammanträdena i april och maj beslutat om budgetbesparande åtgärder mot bakgrund av det prognostiserade underskottet i sektorerna. Vidare har kommunstyrelsen vid fyra tillfällen under året erhållit uppföljning utifrån de beslutade åtgärderna. Vid samtliga uppföljningstillfällen framgår att sektorerna inte kommer att nå en budget i balans. Vid den tredje och fjärde uppföljningen till kommunstyrelsen beslutade styrelsen om ytterligare

besparingsåtgärder¹ samt att en analys skulle genomföras avseende orsaker till att beslutade åtgärder inte fått önskad effekt².

2.2.3 Intern kontroll

Av reglementet för internkontroll framkommer att kommunstyrelsens utskott ska bereda samtliga ärenden avseende intern kontroll inom utskottets kompetensområde innan de beslutas av kommunstyrelsen. Utskotten ska löpande erhålla information om den interna kontrollen i verksamheter inom respektive kompetensområde.

Kommunstyrelsen behandlade under sammanträdet i november en uppföljning av internkontrollplanen för 2019. Av protokoll framgår dock inte att allmänna utskottet samt välfärdsutskottet behandlat ärenden avseende internkontroll inför beslut i kommunstyrelsen. Därtill framgår inte utifrån protokoll huruvida utskotten löpande har informerat sig om den interna kontrollen i verksamheterna inom respektive kompetensområde.

2.3. Vår bedömning

Granskningen visar att en majoritet av kommunstyrelsens inriktningsmål per augusti delvis prognostiserades att uppfyllas för helåret 2019. Därtill framgår att sektorerna under merparten av året prognostiserade ett negativt ekonomiskt resultat. Vi noterar att kommunstyrelsen beslutat om besparingsåtgärder som dock inte resulterat i önskad effekt. Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte i tillräcklig omfattning säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt.

Kommunrevisionen har under året genomfört en granskning av kommunstyrelsens ekonomistyrning och uppsiktsplikt. Granskningen visade att det fanns utvecklingsområden avseende kommunstyrelsens uppföljning av budgetbesparande åtgärder inom sektorerna. Vidare visar föreliggande granskning att kommunstyrelsen inte vidtog ytterligare besparingsåtgärder förrän tredje uppföljningstillfället. Detta trots att kommunstyrelsen erhållit information om att sektorerna inte skulle nå en budget i balans. Mot bakgrund av detta är vår bedömning att kommunstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig uppföljning och rapportering under året.

Kommunstyrelsen behandlade i november en uppföljning av internkontrollplanen för 2019. Vi noterar dock att det utifrån protokoll inte framgår om utskotten behandlat ärenden avseende intern kontroll innan behandling i kommunstyrelsen. Därtill framgår inte hur och om utskotten löpande har informerat sig om den interna kontrollen inom respektive kompetensområde. Vår bedömning är att kommunstyrelsen till stor del säkerställt en tillräcklig intern kontroll men att det finns utvecklingsområden kopplat till utskottens internkontrollarbete.

¹ I bilaga fyra återfinns en redogörelse avseende vilken information kommunstyrelsen erhållit vid de fyra uppföljningstillfällena.

² Kommunrevisionen har under 2019 genomfört en fördjupad granskning av kommunstyrelsens ekonomistyrning och uppsiktsplikt. Av granskningen framgår att det finns utvecklingsområden avseende kommunstyrelsens uppföljning av de budgetbesparande åtgärderna inom sektorerna. Vidare visade granskningen att kommunstyrelsen inte utövar en tillräcklig och ändamålsenlig uppsikt över myndighetsnämnderna och externa utförare. Granskningen har rapporterats i en separat rapport.

3. Myndighetsnämnder

3.1. Organisation

I Stenungsund finns de tre myndighetsnämnderna tekniska samt sociala myndighetsnämnden samt överförmyndarnämnden.

Tekniska myndighetsnämnden fullgör kommunens myndighetsutövande uppgifter enligt EU-förordningar samt svenska lagar och förordningar inom plan- och bygg, miljö- och hälsoskydd samt livsmedelsområdet. Myndighetsnämnden fullgör även andra uppgifter såsom tillsyn av gaturenhållning och skyltning samt tillsyn av rökfria miljöer.

Sociala myndighetsnämndens fullgör kommunens myndighetsutövande mot enskild inom socialtjänstens område. Till socialtjänstens område räknas det som sägs i lag eller författning om socialnämnd och som avser myndighetsutövning mot enskild.

Överförmyndarnämnden ansvarar för överförmyndarverksamheten i de samverkande kommunerna. Överförmyndarens uppgift är att utöva tillsyn över förmyndare, gode män och förvaltare. Sedan 1 januari 2015 har Lilla Edets, Orusts, Tjörns och Stenungsunds kommuner en gemensam överförmyndarnämnd. Av överförmyndarnämndens reglemente framkommer att Stenungsund är värdkommun och att den gemensamma nämnden ingår i värdkommunens organisation.

3.2. Avvikelser

Inga väsentliga avvikelser har noterats inom myndighetsnämndernas respektive ansvarsområden vad gäller mål och riktlinjer, uppföljning och rapportering samt intern kontroll.

3.3. Vår bedömning

Utifrån granskningen framgår att inga väsentliga avvikelser noterats inom myndighetsnämndernas ansvarsområden. Mot bakgrund av detta är vår bedömning att myndighetsnämndernas arbete under 2019 varit ändamålsenligt i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt. Därtill är vår bedömning att myndighetsnämnderna har säkerställt en tillräcklig uppföljning och rapportering samt en tillräcklig intern kontroll i enlighet med reglementet.

4. Kommunfullmäktiges beredningar

4.1. Organisation

Det finns fyra fasta beredningar med olika berednings- och verksamhetsområden. De fasta beredningarna är demokratiberedningen, välfärdsberedningen, beredningen miljö- och fysisk planering samt beredningen ekonomi och personal.

Tillfälliga beredningar kan tillsättas av kommunfullmäktige för att bereda specifika frågor, till exempel vid revidering av ett specifikt styrdokument eller vid beredning av en inkommen motion. Den politiska målsättningen för det specifika uppdraget beskrivs i den tillfälliga beredningens uppdragshandling.

4.2. Avvikelser

Vi noterar utifrån beredningarnas mötesanteckningar att struktur och innehåll varierar dels mellan sammanträdena och dels mellan beredningarna. Till exempel följer inte beredningarnas mötesprotokoll samma struktur som kommunstyrelsens eller myndighetsnämndernas protokoll. Vi konstaterar vidare att vissa av välfärdsberedningens protokoll kallas för minnesanteckningar och andra för mötesprotokoll. Vidare noterar vi att beredningarnas mötesprotokoll inte finns tillgängliga på kommunens hemsida.

Av protokoll från demokratiberedningen framgår att beredningen i januari 2019 informerade övriga beredningar om vikten av att föra mötesanteckningar på ett strukturerat sätt. Detta för att respektive beredning och de som vill följa arbetet ska kunna göra detta på ett enkelt sätt.

4.3. Vår bedömning

Utifrån granskningen framgår att inga väsentliga avvikelser har noterats vad gäller beredningarnas arbete med uppföljning och rapportering. Vår bedömning är att beredningarna har säkerställt en tillräcklig uppföljning och rapportering under året.

Vi konstaterar att det finns utvecklingsområden för beredningarna avseende att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt de riktlinjer kommunfullmäktige beslutat. Enligt kommunfullmäktiges arbetsordning ska beredningarna följa reglerna i kommunallagen avseende tidpunkt för sammanträden, beslutsförhet och protokoll. Granskningen visar att beredningarna upprättar både minnesanteckningar och protokoll. Strukturen avseende minnesanteckningarna och protokollen skiljer sig dels mellan sammanträdena dels mellan beredningarna. Enligt kommunallagen ska det vid sammanträden föras protokoll. Därtill ska exempelvis protokollet för varje ärende ska redovisa vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka, vilken ordning ordföranden har lagt fram förslag till beslut, vilka beslut som har fattats samt vilka reservationer som har anmälts mot besluten. Vår bedömning är att beredningarna inte följer anvisningarna i kommunfullmäktiges arbetsordning avseende hur protokoll ska föras. Vi konstaterar även att bristen på tydliga protokoll medför att det är svårt att följa beredningarnas arbete under året.

5. Sammanställd bedömning

5.1. Revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar på revisionsfrågor
<p>Har kommunstyrelsen, myndighetsnämnderna och kommunfullmäktiges beredningar säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt?</p>	<p><i>Delvis. Kommunstyrelsen</i> har inte i tillräcklig omfattning säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt. I delårsbokslutet per augusti bedömdes majoriteten av kommunstyrelsens inriktningsmål delvis vara uppfyllda. Vidare prognostiserade sektorerna ett underskott under merparten av året.</p> <p>Granskningen visar att <i>myndighetsnämnderna</i> har säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige bestämt.</p> <p><i>Kommunfullmäktiges beredningar</i> bedöms inte ha säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige bestämt. Enligt kommunfullmäktiges arbetsordning ska beredningarna följa reglerna i kommunallagen avseende hur protokoll ska föras. Av granskningen framgår att detta inte efterlevs.</p>
<p>Har kommunstyrelsen, myndighetsnämnderna och kommunfullmäktiges beredningar säkerställt en tillräcklig uppföljning och rapportering? Det vill säga i enlighet med kraven i kommunens styrmodell.</p>	<p><i>Delvis. Kommunstyrelsen</i> har inte säkerställt en tillräcklig uppföljning och rapportering. Kommunrevisionens genomförde under året en fördjupad granskning av kommunstyrelsen ekonomistyrning och uppsiktsplikt som visar på utvecklingsområden. Av föreliggande granskning framgår att kommunstyrelsen inte vidtog ytterligare besparingsåtgärder förrän tredje uppföljningstillfället. Detta trots att kommunstyrelsen erhållit information om att sektorerna inte skulle nå en budget i balans.</p> <p>Granskningen visar att <i>myndighetsnämnderna</i> och <i>kommunfullmäktiges beredningar</i> har säkerställt en tillräcklig uppföljning och rapportering.</p>
<p>Har kommunstyrelsen och myndighetsnämnderna säkerställt en tillräcklig intern kontroll? Det vill säga i enlighet med kraven i kommunallagen samt</p>	<p><i>Ja/till stor del.</i> Granskningen visar att <i>kommunstyrelsen och myndighetsnämnderna</i> har säkerställt en tillräcklig intern kontroll. Det finns dock</p>

kommunens styrmodell.	vissa utvecklingsområden kopplat till <i>utskottens</i> internkontrollarbete. Det inte framgår av utskottens protokoll att utskotten har behandlat ärenden gällande internkontroll. Det framkommer inte heller huruvida utskotten löpande har informerat sig om den interna kontrollen i verksamheterna.
-----------------------	--

5.2. Sammanställd bedömning utifrån revisionskriterier

Nedanstående tabell sammanställer våra bedömningar för kommunstyrelsen och nämnderna utifrån granskningens revisionskriterier.

Tabell. Sammanställd bedömning, tabell.

	A. Mål och riktlinjer		B. Uppföljning och rapportering				C. Intern kontroll		
	A1	A2	B1	B2	B3	B4	C1	C2	C3
KS									
TMN									
SMN									
ÖFN									

Beskrivning av kriterier

A. Mål och riktlinjer

- A1. Måluppfyllelse i arbetet med fullmäktiges mål.
- A2. Verkställighet av fullmäktiges riktlinjer.

B. Uppföljning och rapportering

- B1. Uppföljning av verksamhet och ekonomin har skett vid delårsbokslut (per april och augusti) och årsbokslut. En förenklad uppföljning har gjorts per mars och oktober.
- B2. Kommunstyrelsens arbete med budgetunderskott i sektorerna. Huvudregeln är att budgetunderskott inte får föras med till nästa år (huvudregel).
- B3: ÖFN sköter den ekonomiska förvaltningen inom ramen för den fastställda budgeten.
- B4. Kommunstyrelsens uppsikt över myndighetsnämnderna och externa utförare i enlighet med reglemente och av fullmäktige fastställda program.

C. Intern kontroll

- C1. Anta en intern kontrollplan.
- C2. Att kommunstyrelsen har informerat sig och följt upp hur den interna kontrollen fungerar i myndighetsnämnderna, överförmyndaren och de kommunala företagen.
- C3: Att samtliga ärenden gällande intern kontroll har beretts inom utskottetens kompetensområde innan de beslutas av kommunstyrelsen.

Beskrivning av färgmarkering

- Nämnden har uppfyllt kriteriet
- Nämnden har delvis uppfyllt kriteriet
- Nämnden har inte uppfyllt kriteriet
- Ej tillämpligt (avsaknad av kriterier)

6. Slutsats och rekommendationer

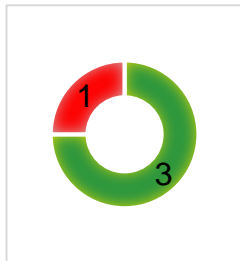
Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen och kommunfullmäktiges beredningar inte i tillräcklig omfattning har säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt. Myndighetsnämnderna bedöms följa de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt.

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig uppföljning och rapportering. Däremot bedöms myndighetsnämnderna och kommunfullmäktiges beredningar ha säkerställt en tillräcklig uppföljning och rapportering. Därtill är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och myndighetsnämnderna till stor del har säkerställt en tillräcklig intern kontroll. Det finns dock vissa utvecklingsområden kopplat till utskottens internkontrollarbete.

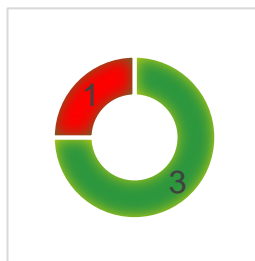
I nedanstående figur illustreras vår sammanställda bedömning per nämnd utifrån revisionskriterier.

Figur. Sammanställd bedömning per nämnd utifrån revisionskriterier.

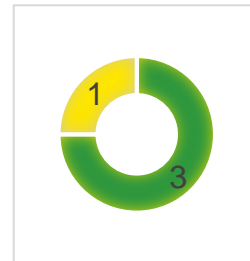
A. Mål och riktlinjer



B. Uppföljning och rapportering



C. Intern kontroll



Beskrivning av färgmarkering

- Antal nämnder/styrelse som säkerställt, i allt väsentligt säkerställt eller i huvudsak säkerställt tillräckligt arbete med vision, mål och riktlinjer, uppföljning och rapportering samt internkontroll.
- Antal nämnder/styrelse som delvis eller i viss utsträckning säkerställt tillräckligt arbete med vision, mål och riktlinjer, uppföljning och rapportering samt internkontroll.
- Antal nämnder/styrelse som inte säkerställt eller inte fullt ut säkerställt tillräckligt arbete med vision, mål och riktlinjer, uppföljning och rapportering samt internkontroll.

Under granskningen har vi identifierat vissa förbättringsområden och våra rekommendationer framgår nedan.

Vi rekommenderar *kommunstyrelsen*³ att:

- ▶ Säkerställa att sektorerna når en budget i balans.
- ▶ Säkerställa att kommunstyrelsens utskott behandlar ärenden gällande internkontroll samt löpande informerar sig om den interna kontrollen inom sitt kompetensområde i enlighet med reglementet.

³ I kommunrevisionens fördjupade granskning av kommunstyrelsens ekonomistyrning och uppsiktsplikt, som återfinns i en separat rapport, framgår rekommendationer kopplat till ansvarsfördelning i analys- och prognosarbete och uppföljning av analys-, prognosarbete samt beslutade åtgärder för att få avsedd ekonomisk effekt.

Vi rekommenderar *kommunfullmäktiges beredningarna* att:

- ▶ Säkerställa att beredningarna upprättar protokoll på ett strukturerat sätt för att underlätta uppföljning och följsamhet i enlighet med gällande riktlinjer och lagstiftning.

Göteborg den 9 mars



Ludwig Reismer
Certifierad kommunal yrkesrevisor



Liselott Daun
*Certifierad kommunal yrkesrevisor och
kvalitetssäkrare*

Bilaga 1: Bakgrund till granskningen

Kommunrevisionens uppgift är att ge kommunfullmäktige underlag till den årliga ansvarsprövningen. Enligt kommunallagen 9 kap. 9 § ska revisorerna årligen granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av God revisionsred. Styrelse och nämnders ansvar för verksamheten regleras bl.a. i kommunallagen 6 kap. 7 §. Där framgår att nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Enligt God revisionsred 2018 ska den grundläggande granskningen ge underlag för att bedöma styrelsens och nämndernas styrning, uppföljning och kontroll, säkerhet i redovisningssystem och rutiner samt måluppfyllelse.

Granskningen har sin utgångspunkt i God revisionsred, tidigare genomförda granskningsinsatser samt risker som framkommit i revisorernas risk- och väsentlighetsanalys 2019.

Bilaga 2. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analys, slutsatser och bedömningar. Nedan beskrivs de revisionskriterier som är aktuella i denna granskning.

Kommunallagen (2017:725)

I 6 kap. 1 § anges att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Arbetsordning för kommunfullmäktige och fullmäktigeberedningar

De ordinarie fullmäktigeberedningarna är: Demokratiberedningen, välfärdsberedningen, ekonomi/personalberedningen och beredningen för miljö- och fysisk planering.

En fullmäktigeberedning bereder de ärenden som fullmäktige beslutar att överlämna till beredningen.

En fullmäktigeberedning får väcka ärenden i fullmäktige inom sitt uppgiftsområde.

En fullmäktigeberedning ska följa den verksamhet inom kommunen som hör till fullmäktigeberedningens uppgiftsområde och hos fullmäktige göra de framställningar som fullmäktigeberedningen finner påkallade.

Fullmäktige får tillsätta ett eller flera tillfälliga fullmäktigeberedningar för beredning av ett visst ärende eller behandling av en viss fråga.

För fullmäktigeberedningar ska tillämpliga delar gälla vad som i kommunallagen är föreskrivet om nämnder i fråga om tidpunkt för sammanträden, beslutsförhet och protokoll.

Reglemente för kommunstyrelsen (2018-06-25)

Av kommunstyrelsens reglemente framkommer att kommunstyrelsen är kommunens verksamhetsnämnd med ansvar för kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. Kommunstyrelsen ansvarar för att fullmäktiges uppdrag genomförs och för att förvaltningens verkställighet följer fattade beslut. Kommunstyrelsen bereder och yttrar sig i de ärenden som föreläggs kommunfullmäktige. Beredningen beaktar särskilt laglighet och ekonomiska förutsättningar.

Kommunstyrelsen samordnar styrningen av den kommunala verksamheten vilket bl.a. innebär att:

- ▶ Övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt.
- ▶ Ansvara för att rapportering sker till fullmäktige om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.
- ▶ Ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efter-

levnad av uppställda direktiv men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen.

- ▶ Inom ramen för sin uppsiktsplikt övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktige fastställda program och direktiv.
- ▶ Styrelsen ska ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.
- ▶ Löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3 - 4 §§ kommunallagen är uppfyllda beträffande de aktiebolag som kommunen innehar aktier i.
- ▶ Årligen i beslut pröva om den verksamhet som bedrivs i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i enligt 10 kap. 3 - 4 §§ kommunallagen under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige snarast. Finner styrelsen att brister förelegat, ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Kommunstyrelsen fullgör kommunens uppgifter enligt lagar och förordningar inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och utbildningsområdet (med undantag av myndighetsutövning mot enskild som handläggs av sociala myndighetsnämnden).

Kommunstyrelsen har vidare att fullgöra uppgifter, som enligt lag åligger kommunen (med undantag av myndighetsutövning mot enskild samt beslut i tillsynsfrågor som hanteras av tekniska myndighetsnämnden).

Reglemente för sociala myndighetsnämnden (2018-06-25)

Den sociala myndighetsnämnden ska fullgöra kommunens uppgifter avseende myndighetsutövning mot enskild inom socialtjänstens område. Till socialtjänstens område räknas det som sägs i lag eller författning om socialnämnd och som avser myndighetsutövning mot enskild.

Nämnden fullgör utöver ovanstående kommunens uppgifter inom följande områden:

- ▶ Uppgifter avseende kommunens hälso- och sjukvård i enlighet med avtal mellan kommun och Västra Götalandsregionen.
- ▶ Kommunens uppgifter inom verksamhet för personer med funktionsnedsättningar.

Nämnden ska regelmässigt till fullmäktige rapportera hur man fullgjort de uppgifter som delegerats från fullmäktige till nämnden.

Reglemente för tekniska myndighetsnämnden (2018-06-25)

Nämnden fullgör kommunens myndighetsutövande uppgifter enligt EU-förordningar samt svenska lagar och förordningar inom följande områden:

- ▶ Plan- och byggområdet.
- ▶ Miljö- och hälsoskyddsområdet.
- ▶ Livsmedelsområdet.

Nämnden fullgör utöver ovanstående kommunens uppgifter inom följande områden:

- ▶ Tillsyn enligt förordningen om hissar och andra motordrivna anordningar.
- ▶ Uppgifter enligt förordningen om obligatorisk ventilationskontroll.

- ▶ Uppgifter som åligger kommunen enligt lag om energideklarationer för byggnader.
- ▶ Uppgifter som åligger kommunen enligt strålskyddslagen.
- ▶ Ordna smittrening vid fall av allmänfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen.
- ▶ Utfärda sanitetsintyg enligt Socialstyrelsens föreskrifter om skydd mot internationella hot mot människors hälsa.
- ▶ Prövning och tillsyn som ligger på kommunen enligt lag om gatuhållning och skyltning.
- ▶ Framställning till polismyndighet rörande beslut om flyttning av fordon i vissa fall enligt lag om flyttning av fordon.
- ▶ Kontrollera åttlydnad av lagen om handel med vissa receptfria läkemedel.
- ▶ Tillsyn avseende rökfria miljöer (som inte är upplåtna endast till personal) enligt 2 och 4 § tobakslagen.
- ▶ Yttrande avseende tillstånd enligt alkohollagen.

Nämnden ska regelmässigt till fullmäktige rapportera hur man fullgjort de uppgifter som delegerats från fullmäktige till nämnden.

Reglemente för överförmyndarnämnden (2014)⁴

Lilla Edet, Orust, Tjörn och Stenungsunds kommuner har i avtal kommit överens om att från och med 1 januari 2015 inrätta en gemensam överförmyndarnämnd. Stenungsund är värdkommun och den gemensamma nämnden ingår i värdkommunens organisation.

Nämnden ansvarar för överförmyndarverksamheten i kommunerna i enlighet med vad som åvilar var och en av kommunerna enligt gällande lagstiftning inom överförmyndarverksamheten. Nämnden sköter den ekonomiska förvaltningen inom sin organisation inom ramen för den för nämnden fastställda budgeten.

Reglemente för intern kontroll (2013-04-22)

Kommunstyrelsen har det övergripande och yttersta ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. I detta ligger ett ansvar för att organisera arbetet med intern kontroll (upprätta kontrollorganisation) inom koncernen samt att se till att det organiserade arbetet utvecklas utifrån koncernens behov av kontroll. Kommunstyrelsen ska upprätta kommunövergripande anvisningar, regler samt tillämpningsanvisningar för/av/till detta reglemente.

Vidare ansvarar kommunstyrelsen för följande:

- ▶ Kommunstyrelsen har en skyldighet att styra och löpande följa upp det interna kontrollsystemet.
- ▶ Kommunstyrelsen ska årligen anta särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen.
- ▶ Kommunstyrelsen ska med utgångspunkt i utförd intern kontroll utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll och vid behov förbättra systemet.
- ▶ Kommunstyrelsen ska årligen informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i myndighetsnämnderna och överförmyndaren.

⁴ Antaget av kommunfullmäktige i Lilla Edet 2014-03-19, Orust 2014-04-10, Tjörn 2014-06-11 och Stenungsund 2014-05-19.

- ▶ Kommunstyrelsen ska årligen informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala företagen.

Kommunstyrelsens utskott

Kommunstyrelsens utskott ska bereda samtliga ärenden gällande intern kontroll inom utskottets kompetensområde innan de beslutas av kommunstyrelsen. Utskotten ska löpande informera sig om den interna kontrollen i verksamheter inom sitt kompetensområde. Kommunstyrelsens personal- och ekonomiutskott bereder övergripande ärenden gällande intern kontroll.

Myndighetsnämnderna och överförmyndaren

Myndighetsnämnderna och överförmyndaren ansvarar för den interna kontrollen av myndighetsutövningen inom respektive nämnds ansvarsområde.

Stenungsund kommuns ekonomiska styrprinciper

I *Strategisk plan 2019–2021 budget 2019* framgår Stenungsunds kommuns ekonomiska styrprinciper. Syftet med de ekonomiska styrprinciperna är att klargöra ansvar och befogenheter samt erhålla en effektiv administrativ hantering och en god ekonomisk hushållning. De ekonomiska styrprinciperna tydliggör bland annat vem som har budgetansvar, befogenheter och ansvar i budgetprocessen och kommunstyrelsens rapportering till kommunfullmäktige.

Budget, finansiella mål och inriktningsmål beslutas av Kommunfullmäktige (KF) i juni. Sektorchef ansvarar för att ta fram förslag till verksamhetsplan innehållande verksamhetsbudget och aktiviteter för att nå inriktningsmålen. Verksamhetsplanen beslutas av Kommunstyrelsen (KS) senast i november.

KS ansvarar för att beslutade mål uppnås inom ramen för respektive verksamhetsbudget. Tilldelad ram utgör den yttersta gränsen för resursförbrukningen inom respektive verksamhet och är överordnat mål och servicenivå.

Hantering av årliga över- och underskott

Huvudprincipen är att över- och underskott inte förs med till nästa år. Undantag kan medges för projekt som löper över flera år samt om synnerliga skäl föranleder en överföring.

Förvaltningens rapportering

Rapportering till KS görs per tertial, det vill säga i april, augusti samt december (årsredovisning). En förenklad uppföljning görs även per mars och oktober.

Formell rapportering till utskott sker per april, augusti samt december. Dock åligger det sektorschef att löpande rapportera om ekonomin till utskotten. Vid avvikelser mot budget ska KS informeras.

Kommunstyrelsen har ekonomiskt uppföljningsansvar för allt som inte är destinerat något annat utskott; kommunövergripande, kommunledning, finansverksamhet och ägarstyrning av bolag.

Kommunstyrelsens rapportering

Kommunstyrelsen rapporterar till kommunfullmäktige vid:

- ▶ Uppföljning och prognos jan-april.

- ▶ Delårsrapport jan-augusti.
- ▶ Årsredovisning, helår.

Vid dessa tillfällen följs även investeringar upp. Målen följs upp i delårsrapporten i augusti samt i årsredovisningen.

Budgetansvar

Sektorchef ansvarar för att sektorn håller sig inom tilldelad budget. Verksamhetschef ansvarar för att verksamheten håller sig inom tilldelad budget och enhetschef ansvarar för att enheten håller sig inom tilldelad budget. Budgetansvaret innebär en skyldighet att planera och genomföra verksamheten inom fastställda ramar för att nå uppsatta mål. För att verksamheten ska kunna utföras så att resurstillgången ligger inom fastställd budget, krävs att budgetansvariga fortlöpande följer upp och analyserar budgetavvikelse, vidtar nödvändiga åtgärder för att den ekonomiska ramen ska kunna hållas samt håller närmaste chef informerad om enhetens ekonomiska läge. Budgetuppföljningen är en del av budgetansvaret. Respektive chef ska omgående rapportera till överordnad chef om ett underskott befaras.

Befarar sektorchef ett underskott i verksamheten eller sektorn ska detta omgående rapporteras till kommundirektör. Sektorchef tar fram åtgärder för att nå ekonomisk balans vid årets slut. Om åtgärden kräver politiska beslut ska skrivelse med förklaring till avvikelserna och förslag på åtgärder tillställas utskottet senast månaden efter underskottet presenterats för utskottet. Om utskottets beredning resulterar i en bedömning att alla möjligheter för att eliminera ett prognostiserat underskott framstår som omöjliga att genomföra lyfts frågan till KS. I de fall KS förslag till åtgärder är av principiell beskaffenhet krävs beslut i KF.

Bilaga 3: Källförteckning

Dokumentförteckning

- ▶ Ansvarsfördelning i ekonomiska processer
- ▶ Intern kontrollplan 2019 för kommunstyrelsen, myndighetsnämnderna och överförmyndarnämnden
- ▶ Reglemente för intern kontroll
- ▶ Strategisk plan 2019–2021 inkl. ekonomiska styrprinciper, Budget 2019, Tanums kommun
- ▶ Årshjul för kommunstyrelsen, allmänna utskottet och välfärdsutskottet
- ▶ Sammanträdesprotokoll 2019 för kommunstyrelsen, tekniska myndighetsnämnden och överförmyndarnämnden
- ▶ Kallelser 2019 för sociala myndighetsnämnden
- ▶ Minnesanteckningar/protokoll från beredningarna
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen, myndighetsnämnderna och överförmyndarnämnden
- ▶ Delårsrapport per april och augusti 2019, Stenungsunds kommun

Bilaga 4: Kommunstyrelsens uppföljning av budgetbesparande åtgärder under 2019

Nedan beskrivs mer ingående vad som har framkommit under respektive uppföljning.

Den första uppföljningen genomförs vid sammanträdet den 19 augusti i samband med delårsbokslut per april. Under sammanträdet noterar kommunstyrelsen att sektorerna har vidtagit åtgärder för att minska kostnaderna, men att sektorerna inte kommer nå budget i balans. Kommunstyrelsen beslutar inte om ytterligare besparingsåtgärder under sammanträdet eller att få en analys kring varför beslutade åtgärder inte nått önskad effekt.

Den andra uppföljningen genomförs vid sammanträdet den 23 september i samband med delårsbokslut per augusti. Under sammanträdet beslutar kommunstyrelsen att återremittera ärendet till utskottet. Orsakerna till detta beskrivs vara att kommunstyrelsen önskar få en analys och förklaring till varför sektorerna fortsatt redovisar ekonomiskt underskott samt att följa upp beslutade åtgärder. Kommunstyrelsen beslutar inte om ytterligare besparingsåtgärder under sammanträdet.

Den tredje uppföljningen genomförs vid sammanträdet den 21 oktober i samband med budgetuppföljning per september. Under sammanträdet presenterar sektorerna orsaker till det ekonomiska underskottet samt vilka budgetbesparande åtgärder som vidtagits. Kommunstyrelsen beslutar under sammanträdet om ytterligare besparingsåtgärder samt prioritering för ekonomi i balans inom sektor utbildning och sektor stödfunktioner. Vi noterar dock att kommunstyrelsen inte beslutade om ytterligare besparingsåtgärder inom sektor socialtjänst. Detta trots att prognosen för sektorn är ett underskott om 18 mnkr för 2019, vilket är en försämring med 7 mnkr sedan den första uppföljningen i april 2019.

Den fjärde uppföljningen genomförs vid sammanträdet den 25 november i samband med budgetuppföljning per oktober. Under sammanträdet beslutar kommunstyrelsen att ge förvaltningen (inom sektor socialtjänst) i uppdrag att genomföra en utredning inom vård- och omsorg med syfte att hitta förbättringsåtgärder. Kommunstyrelsen beslutar inte om ytterligare besparingsåtgärder under sammanträdet.