



SLUTDOKUMENT

Revisorerna 200325

Kommunstyrelsen

För kännedom

Kommunfullmäktige  
Partiernas gruppledare

### Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Vi har i egenskap av förtroendevalda revisorer i Kiruna kommun genomfört en granskning om kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnderna.

Vår bedömning är att kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnderna ***inte är helt tillräcklig och ändamålsenlig.***

Vår bedömning baserar sig på att det saknas en samlad dokumentation och beskrivning av utövandet av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Det finns system för styrning och uppföljning i kommunen, vilket beskrivs i budgetdirektiv samt policy för god ekonomisk hushållning, vi saknar dock en samlad dokumentation och beskrivning även av kommunens styrmodell.

Vi ser brister i efterlevnad av beslutade styrdokument. För år 2019 har styrning och uppföljning utgått från dokumentet *Allians för utveckling och tillväxt* samt 2018 års beslutade målsättningar. Fastställda budgetar i styrelse och nämnder har beslutats i sent skede. Kommunstyrelsens uppföljning och rapportering, avseende frekvens och omfattning, sker i enlighet med reglemente och budgetdirektiv.

Styrelse och nämnder har beslutat om internkontrollplaner i enlighet med reglementet för intern kontroll samt även följt upp beslutade internkontrollplaner. I flera fall har dock detta ej skett i enlighet med i reglementet angivna tidsramar. Det pågår vidare en översyn av nuvarande reglemente, bl.a. i syfte att ytterligare stärka kommunstyrelsens uppsiktsplikt.



Vi ser att kommunstyrelsens agerat aktivt inom ramen för uppsiktsplikten med anledning av de prognostiserade underskotten i kultur- och utbildningsnämnden samt socialnämnden. Detta genom direkta uppdrag till nämnderna om att inkomma med åtgärder för en ekonomi i balans samt beslut om anställningsstopp. Vidare har även policy för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv (RUR) reviderats under året samt en översyn av organisationen gjorts i syfte att förbättra styrning och ledning.

Utifrån granskningens iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer:

- Formalisera och dokumentera hur uppsiktsplikten ska utövas.
- Dokumentera kommunens styrmodell.
- Säkerställ efterlevnad av beslutade styrdokument.
- Årligen utvärdera kommunens samlade internkontrollsystem.
- Säkerställa beredning av ärenden.
- Säkerställa uppföljning avseende verkställighet av beslut.

I övrigt hänvisar vi till de iakttagelser som redovisas i bifogad revisionsrapport. Vi emotser ett yttrande från kommunstyrelsen senast 30 juni 2020.

För Kiruna kommuns revisorer

Ann-Kristin Nilsson, ordförande

Sigurd Pekkari, vice ordförande

Bilaga: Granskning "Kommunstyrelsens uppsiktsplikt", PwC, mars 2020.

# Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnderna

Kiruna kommun

*Kristian Damlin, Projektledare och certifierad kommunal revisor  
Jesper Häggman, Projektmedarbetare*



# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Inledning</b>	<b>4</b>
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Revisionsfråga	4
1.3.	Revisionskriterier	4
1.3.1.	Uppsikt enligt kommunallagen	4
1.3.2.	Kriterierna för uppsikt	5
1.4.	Kontrollmål	5
1.5.	Avgränsning	5
1.6.	Metod	5
<b>2.</b>	<b>Iakttagelser och bedömningar</b>	<b>7</b>
2.1.	Inledande iakttagelser – Kommunens organisation samt juridiska förutsättningar	7
2.2.	Tydlig och ändamålsenlig systematik	7
2.2.1.	Iakttagelser	7
2.2.2.	Bedömning	10
2.3.	Uppsiktsplikten bedrivs systematiskt	10
2.3.1.	Iakttagelser	10
2.3.2.	Bedömning	12
2.4.	Vidtagna åtgärder	13
2.4.1.	Iakttagelser	13
2.4.2.	Bedömning	14
<b>3.</b>	<b>Revisionell bedömning</b>	<b>16</b>
3.1.	Rekommendationer	17
<b>4.</b>	<b>Bilagor</b>	<b>18</b>
4.1.	Bilaga 1	18
4.2.	Bilaga 2	19
4.3.	Bilaga 3	19

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Kiruna kommuns förtroendevalda revisorer granskat kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnderna. Granskningen besvarar följande revisionsfråga:

## **Är kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna tillräcklig och ändamålsenlig?**

Vår bedömning är att kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna inte är helt tillräcklig och ändamålsenlig. Kiruna kommun saknar en dokumenterad och uttalad strategi för uppsiktsplikten samt anvisningar för hur denna ska utövas gällande nämnderna. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen utvecklar sitt arbete i syfte att klargöra vad som ingår i ansvaret kring uppsiktsplikten, vad den ska omfatta samt hur kommunstyrelsen ska arbeta praktiskt med frågan.

### **Kontrollmål 1 - Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik**

Vi bedömer kontrollmålet **delvis uppfyllt**.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt regleras i kommunstyrelsens reglemente. Vi saknar dock en samlad beskrivning av hur kommunstyrelsens uppsiktsplikt ska utövas, vilket med fördel skulle kunna förtydligas i en samlad dokumentation.

Det finns system för styrning och uppföljning i kommunen, vilket beskrivs i budgetdirektiv, policy för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv samt i internt presentationsmaterial. Styrmodellen är i delar beskriven i ovan angivna dokument. Vi saknar dock en samlad dokumentation och beskrivning av styrmodellen. För år 2019 saknas vidare en beslutad verksamhetsplan för kommunen. Styrning och uppföljning sker utifrån dokumentet *Allians för utveckling och tillväxt* samt 2018 års beslutade målsättningar.

Det finns en gemensam modell för intern kontroll, dock har reglementet för intern kontroll inte reviderats sedan år 2012. I samband med granskningen pågår en översyn av reglementet bl.a. med syftet att tydliggöra kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten.

### **Kontrollmål 2 - Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik**

Vi bedömer kontrollmålet **ej uppfyllt**.

I delar bedrivs arbetet efter fastställd systematik, vår granskning visar dock att det finns brister i följsamhet till beslutade styrdokument. Kommunstyrelsen och samtliga nämnder har ej beslutat om verksamhetsplaner för år 2019 utan det är beslutade målsättningar för år 2018 samt dokumentet *Allians för utveckling och tillväxt* som varit vägledande för nämnderna. Internbudgetar i styrelse och nämnder har beslutats i sent skede för år 2019.

Kommunstyrelsens rapportering, avseende frekvens och omfattning, sker i enlighet med kommunstyrelsens reglemente samt budgetdirektivet. Vi ser dock brister i att kommunstyrelsen ej beslutat om verksamhetsplan för år 2019, vilket innebär att uppföljningen i delårsrapporten sker utifrån beslutade målsättningar för år 2018.

Styrelse och nämnder har beslutat om internkontrollplaner i enlighet med reglementet samt följt upp beslutade internkontrollplaner. I flertalet fall har dock detta ej skett i enlighet med i reglementet angivna tidsramar. Den samlade uppföljningen av internkontrollen kommer enligt intervjuer att delges kommunstyrelsen i maj år 2020. Vi saknar dock en årlig utvärdering av internkontrollsystemet.

Vi ser brister i beredningen av ärenden till kommunstyrelsen, utifrån att ärenden inte bereds i tillräcklig omfattning i kommunstyrelsens arbetsutskott.

I flera av intervjuer beskrivs att flera av de konstaterade bristerna har påverkats av den personalsituation som varit under år 2019, vilket inneburit att flera ledande tjänstemän (kommundirektör, skolchef och socialchef) har slutat i kommunen och där nya tjänstemän tillträtt under året.

### **Kontrollmål 3 - Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över nämnderna**

Vi bedömer kontrollmålet **delvis uppfyllt**.

Kommunstyrelsen har under året vidtagit åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt. Flertalet av de vidtagna åtgärderna beror på de ekonomiska underskott som kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden prognostiserat under år 2019. Det handlar dels om direkta uppdrag till nämnderna om att inkomma med åtgärder för en ekonomi i balans dels beslut om anställningsstopp. Kommunstyrelsen har utöver detta beslutat om en revidering av policy för god ekonomisk hushållning och resultatjämningsreserv (RUR). Utöver detta pågår arbetet med en översyn av reglementet för intern kontroll samt framtagande av mål och verksamhetsplan för år 2020. I början av år 2020 har även beslutats om en förändring av organisationen i syfte att förbättra styrning och ledning.

En del i kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten är de s.k. verksamhetsdialogerna. Vi saknar dock en återrapportering till kommunstyrelsen från dessa dialogmöten, vilket innebär att en del av uppsiktsplikten utövas informellt.

### **Rekommendationer**

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Formalisera och dokumentera hur uppsiktsplikten ska utövas.
- Dokumentera kommunens styrmodell.
- Säkerställ efterlevnad av beslutade styrdokument.
- Årligen utvärdera kommunens samlade internkontrollsystem.
- Säkerställa beredning av ärenden.
- Säkerställa uppföljning avseende verkställighet av beslut.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Enligt kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning samt hos fullmäktige göra de framställningar som behövs. Uppsiktsplikten innebär en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, lämna förslag till fullmäktige om förändringar.

Syftet med uppsiktsplikten är att kommunstyrelsen, på ett systematiskt sätt ska kunna följa utvecklingen inom nämnder samt kommunala bolag. Kommunstyrelsens ska därför tillse att få nödvändig information så att kommunstyrelsen kan vidta åtgärder om det uppstår avvikelser i verksamheterna.

I ljuset av det ekonomiska läget i Kiruna kommun är det framöver av största vikt att kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig kvalitet och systematik i utövandet av sin uppsiktsplikt gentemot nämnderna. Detta handlar om formerna för ekonomisk uppföljning, kvaliteten i uppföljningar och prognoser samt ett vid behov adekvat beslutsfattande från kommunstyrelsens sida.

De förtroendevalda revisorerna i Kiruna kommun har utifrån sin riskbedömning valt att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt gentemot nämnderna.

## 1.2. Revisionsfråga

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

*Är kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna tillräcklig och ändamålsenlig?*

## 1.3. Revisionskriterier

Granskningen utgår från följande revisionskriterier:

- Kommunallagen
- Kommunstyrelsens reglemente
- Kommundirektörens instruktion
- Policy för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv (RUR)
- Övriga relevanta styrdokument

### 1.3.1. Uppsikt enligt kommunallagen

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

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

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

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

### 1.3.2. Kriterierna för uppsikt

En del generella krav på uppsikten och dess genomförande kan definieras med utgångspunkt från förarbeten och kommentarer till kommunallagen. För att på ett effektivt sätt kunna leda och samordna kommunens angelägenheter behöver kommunstyrelsen ha uppsikt över nämndernas genomförande av sina respektive uppdrag och styrelser/nämnders styrning och kontroll.

För att fullgöra kommunstyrelsens uppsiktsplikt på ett tillräckligt och ändamålsenligt sätt behöver begreppet uppsikt definieras avseende omfattning och genomförande. PwC har utifrån lagens grundläggande förutsättningar definierat en utgångspunkt för bedömning av hur uppsikten utövas. För en tillräcklig och ändamålsenlig uppsiktsplikt krävs följande:

- Det finnas en ändamålsenlig och effektiv modell för styrning och uppföljning i kommunen.
- Det finns en gemensam och beprövad modell för intern kontroll som tillämpas av styrelse och nämnder.
- Nämnder och styrelser har tydliga uppdrag från fullmäktige. Det ska framgå i reglementen vad styrelse/nämnder ansvarar för och det ska i verksamhetsplaner, mål, policys m.m. framgå vilka värden styrelse och nämnder ska uppnå.
- De grundläggande värdena ska utgöra en väsentlig del av målformuleringarna för respektive nämnd.
- Det systematiska förbättringsarbetet utgör en viktig del i kommunens ledningsarbete.
- Nämnderna har mottagit samt tolkat uppdraget i sin helhet och omvandlat det till genomförbara åtaganden som beskrivs i nämndernas verksamhetsplaner.
- Styrelse/nämnder har system för styrning, ledning samt uppföljning och intern kontroll.
- Styrelse/nämnder redovisar hur uppdraget har genomförts, tillsammans med resultat i förhållande till mål, budget, uppdrag.

### 1.4. Kontrollmål

Revisionsfrågan kommer att besvaras utifrån nedanstående tre kontrollmål:

- Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik.
- Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik.
- Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över nämnderna.

### 1.5. Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsens ansvar enligt 6 kap. 1, 9-11 §§ KL och omfattar kommunens samtliga nämnder, ej de kommunala bolagen. Granskningen avser kommunstyrelsens genomförda uppsiktsplikt för verksamhetsår 2019. Särskilt fokus ägnas åt kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas ekonomi.

### 1.6. Metod

Granskningen har genomförts via intervjuer och dokumentstudier, så som analys av ekonomirapporter och prognoser. Inom ramen för granskningen har även en genomgång av protokoll från kommunstyrelsens och kommunstyrelsens arbetsutskott gjorts för år 2019.

Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- Ordförande och 2:e vice ordförande, kommunstyrelsen.
- Ordförande, kultur- och utbildningsnämnden.



- Ordförande, socialnämnden
- Kommundirektör
- Ekonomichef
- Kanslichef
- Skolchef
- Socialchef
- Två controllers, kultur- och utbildningsförvaltningen samt socialförvaltningen

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att faktagranska rapporten.

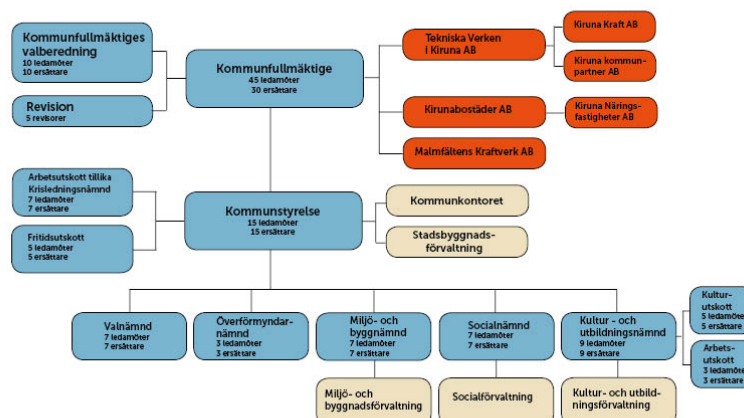
## 2. Iakttagelser och bedömningar

### 2.1. Inledande iakttagelser – Kommunens organisation samt juridiska förutsättningar

Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktsplikten innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Det förekommer ofta personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna men detta fråntar inte kommunstyrelsen skyldigheten att utöva uppsikt över nämnderna. Av författningskommentarerna framgår att styrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med att man har en ledande och samordnande roll. Uppsikten är dock i praktiken begränsad till att lämna råd och anvisningar och påpekanden samt i de fall det anses nödvändigt se till att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. I den kommunallag som gäller fr.o.m. den 1 januari 2018 har kommunstyrelsen ytterligare fått en strategisk roll, där fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet t.ex. i frågor som rör ekonomi, personal och miljö.

Kiruna kommun har utöver kommunstyrelsen sex stycken nämnder.

#### Kiruna kommuns organisation



### 2.2. Tydlig och ändamålsenlig systematik

Kontrollmål 1: Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik

#### 2.2.1. Iakttagelser

##### Kommunstyrelsens reglemente

I *kommunstyrelsens reglemente* (reviderad av kommunfullmäktige 2018-12-10 § 125) framgår att kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Det framgår även att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Det framgår att kommunstyrelsens ordförande ska ha uppsikt över kommunens hela nämndförvaltning.

Kommunstyrelsens övergripande uppgifter innefattar bland annat att samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten. Det åligger även styrelsen att kontinuerligt följa verksamheten i kommunens övriga nämnder samt övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och att planerna för verksamhet och ekonomi efterlevs.

Enligt reglementet har kommunstyrelsen även en uppföljningsfunktion vilken bland annat stipulerar att styrelsen ska tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

### **Reglemente för kultur- och utbildningsnämnden och reglemente för socialnämnden**

Enligt *reglemente för kultur- och utbildningsnämnden och reglemente för socialnämnden* (antagna av kommunfullmäktige 2018-12-10 § 125) framgår att nämnden ansvarar för att dess organisation är tillfredsställande. Nämnderna ska regelmässigt rapportera till kommunfullmäktige hur verksamheten utvecklas och den ekonomiska ställningen under året.

### **Struktur för kommungemensamma styrande och stödjande dokument**

I *Språkpolicy och riktlinjer för skrivregler* beslutat 2016-04-11 KF § 27 tydliggörs strukturen för Kiruna kommuns kommunala styrande dokument, se bilaga 1. I intervju uppskattas följsamheten till styrdokumenterna vara god för nya och reviderade styrdokument. Ingen översyn av samtliga kommunens styrdokument utifrån *Språkpolicy och riktlinjerna för skrivregler* har genomförts varvid äldre styrdokument inte bedöms följa policy och riktlinjerna. För att tillse följsamhet till såväl *Språkpolicy och riktlinjer för skrivregler* som andra grundläggande styrdokument inom kommunen har ett E-learningpaket tagits fram. En gång per månad skickas ett utbildningsmaterial ut till alla nyanställda omfattande totalt 12 lektioner. En gång i veckan skickas introduktion till "Ny i rollen som tjänsteperson" ut, totalt 11 lektioner. Under 2020 planeras att samtliga medarbetare inom kommunen ska omfattas av denna utbildningsinsats. Av erhållna skärmlinjer framgår att kommunstyrelsens policy och riktlinjer är tillgängliga för medarbetare på kommunens intranät och att styrdokumenterna är strukturerade i enlighet med *Språkpolicy och riktlinjer för skrivregler*.

### **Policy för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv (RUR)**

Kommunfullmäktige antog år 2013 policy för god ekonomisk hushållning, vilka revideras 2019-11-26 (KF § 149). I riktlinjerna tydliggörs att en ekonomi i balans samt väl fungerande uppföljning och utvärdering av ekonomi och verksamhet är nödvändiga förutsättningar för att kommunen ska kunna leva upp till kravet på god ekonomisk hushållning. Vidare framhålls att nämnderna är ansvariga för att budgeten från kommunfullmäktige inte överskrids och ansvarar för hur verksamheterna bedrivs och ska arbeta mot den av kommunledningen beslutade inriktningen. I dokumentet tydliggörs kommunens finansiella och verksamhetsmål samt hantering av resultatutjämningsreserven. Nämnder ska regelbundet rapportera till kommunstyrelsen via månadsrapporter samt verksamhetsdialoger. Kommunstyrelsen har ansvar över kommunens ekonomiska förvaltning som helhet och uppsiktsplikt över nämnderna. Kommunstyrelsen ska inhämta de underlag de behöver för att bedöma om kommunfullmäktige behöver agera inom ekonomi och verksamhet. Ansvaret ligger hos nämnderna som månatligen ska lämna uppföljning avseende ekonomi och verksamhet till kommunstyrelsen enligt utfärdade budgetdirektiv.

### **Instruktion för kommundirektör**

I enlighet med kommunallagen har Kiruna kommun en *instruktion för kommundirektören*, antagen av kommunstyrelsen 2019-02-25 § 53. Av instruktionen framgår att kommundirektören har den ledande ställningen bland de anställda och ansvarar för att biträda styrelsen i dess uppgift att leda och samordna kommunens angelägenheter samt ha uppsikt över kommunens nämnder. I instruktionen anges även att direktören ska verka för att samspelet mellan förvaltning, kommunala bolag och förtroendevalda fungerar på ett tillfredsställande sätt, detta för att säkerställa att bland annat de politiska besluten får genomslag. Kommundirektören ska biträda kommunstyrelsen i dess uppgift att ha uppsikt över de övriga nämndernas verksamhet samt ansvara för att principerna för styrning, ledning, uppföljning, utvärdering och kontroll finns fastställda och vidareutvecklas samt att de hanteras och beslutas i enlighet med fastställd ordning.

## Reglemente för intern kontroll

Reglemente för intern kontroll antogs av kommunfullmäktige 2005-11-28 § 111 och reviderades 2012-02-20 § 6. Syftet med reglementet är att säkerställa att styrelse och nämnder har en tillfredsställande intern kontroll och att följande mål uppnås:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information
- Efterlevnad av tillämpliga lagar och föreskrifter.

I reglementet tydliggörs kommunstyrelsens ansvar att leda och samordna förvaltningen av kommunens verksamhet och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret att tillse att det finns en god intern kontroll hos kommunens nämnder och förvaltningar. I detta ligger ett ansvar för att en organisation kring intern kontroll upprättas. Nämnderna ska vidare tillse att en organisation upprättas för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde, regler och anvisningar antas för den interna kontrollen samt senast i november månad varje år anta en särskild internkontrollplan. Planen ska anmälas till kommunstyrelsen under december månad. Nämnden ska rapportera resultatet av nämndens uppföljningar under året till kommunstyrelsen, detta ska ske i december tillsammans med ny internkontrollplan. Rapportering ska samtidigt ske till revisorerna. Kommunstyrelsen ska med utgångspunkt från nämndernas uppföljningsrapporter utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll. Det medföljer även en instruktion till reglementet, vilken innehåller en övergripande beskrivning av hur kommunen avser att arbeta med intern kontroll.

I intervjuerna lyfts fram att det pågår en översyn av nuvarande reglemente för intern kontroll på tjänstemannanivå, med målsättning att ta upp det för beslut till kommunstyrelse och kommunfullmäktige under första halvåret 2020. Syftet uppges bl.a. vara att ytterligare stärka kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnderna.

## Kommunens styrmodell

Det saknas en samlad dokumentation av kommunens styrmodell samt beslutad verksamhetsplan för år 2019. Istället har dokumentet *Allians för utveckling och tillväxt* fungerat som övergripande styrande dokument för kommunens verksamhet. Finansiella mål samt verksamhetsmål för styrelse och nämndernas verksamhet baseras på fastställda mål för verksamhetsåret 2018.

Inför 2020 har ett utkast till verksamhetsplan arbetats fram, vilket tar sin utgångspunkt i dokumentet *Allians för utveckling och tillväxt*. Mål- och verksamhetsplan för år 2020 innehåller nuläge, perspektiv, målinriktning och önskat läge. I föreslagen verksamhetsplan med målinriktningar för Kiruna kommun anges följande: "Samtliga nämnder och styrelse ska ta fram mål och tydliga mätbara mått i de olika perspektiven. Verksamhetsmålen ska utvärderas och följas upp i förvaltningsberättelse, i delårsrapport och i årsredovisningen. Kiruna kommuns måluppfyllelse i respektive perspektiv summeras sedan ihop till en samlad bedömning i förvaltningsberättelsen för delåret samt helåret."

## Planeringsförutsättningar och direktiv för budget 2019 och plan 2020-2021

I *Budgetdirektiv 2019-2021*, fastställda av Kommunfullmäktige 2018-04-09 § 35 framgår att nämnder och styrelse innan 2018-06-30 ska ha behandlat och överlämnat planeringsunderlagen till ekonomiavdelningen för sammanställning och utskick till budgetberedningens möte 2018-10-01--02. För att förbättra budgetuppföljningen under löpande budgetår skall nämnderna månadsvis upprätta rapport som innehåller driftresultat för perioden samt årsprognos. För kommunstyrelsen som nämnd gäller också att egen ekonomisk rapport upprättas för styrelsens egna förvaltningar, stadsbyggnadsförvaltningen samt kommunkontoret. Ekonomiska rapporter som behandlas i nämnd skall delges kommunstyrelsen, samt sammanställas varje månad om möjligt men minst 1 gg/kvartal (4 gg per år) till kommunstyrelsen för en övergripande uppföljning och prognos enligt uppsiktsplikten. Delårsrapport upprättas per sista augusti och bokslut per den sista december.

## Verksamhetsplan 2019

Kommunfullmäktige har inte ett fastställt måldokument innehållande finansiella mål och verksamhetsmål för år 2019. I delårsrapporten görs en hänvisning till ett viljeinriktningsdokument "Allians i samverkan" där styrande politisk vilja och prioriterade områden specificeras.

I delårsrapporten lämnas även en kommentar om att arbete pågår med att revidera policyn för God ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv (RUR). Det innebär att i delårsrapporten utvärderas målen från år 2018.

### 2.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**.

I reglementet ges de övergripande förutsättningarna för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. I reglementet framgår dock inte att uppsiktsplikten åvilar hela kommunstyrelsen utan endast kommunstyrelsens ordförande. Vidare framgår i nämndernas reglemente att dessa regelmässigt ska rapportera till kommunfullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Det framgår även i budgetdirektivet att uppföljning till kommunstyrelsen varje månad, dock minst en gång per kvartal. I budgetdirektivet framhålls att uppföljningen är en viktig del i utövandet av kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Vi saknar en samlad beskrivning av hur kommunstyrelsens uppsiktsplikt ska utövas i kommunen, vilket med fördel skulle kunna förtydligas i kommunens styrdokument.

Vi saknar en samlad dokumentation av kommunens styrmodell. Den finns i delar beskriven i policy för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv (RUR), budgetdirektiv samt presentationsmaterial. Det saknas vidare en beslutad verksamhetsplan för kommunen för år 2019. Istället har dokumentet *Allians för utveckling och tillväxt* fungerat som övergripande styrande dokument för kommunens verksamhet. Finansiella mål samt verksamhetsmål för styrelse och nämndernas verksamhet baseras på fastställda mål för verksamhetsåret 2018. Inför 2020 har ett utkast till verksamhetsplan arbetats fram vilken ska tas upp till beslut i kommunstyrelsen under första kvartalet år 2020.

Riktlinjerna för intern kontroll är inte reviderade sedan 2012, för att säkerställa att riktlinjerna är fortsatt aktuella bör revidering ske minst en gång varje mandatperiod. Vår bedömning är att eftersom justeringar inte gjorts sedan 2012 så indikerar detta brister i ansvar och ägarskap för dokumentet. Det pågår en översyn av det aktuella reglementet i samband med vår granskning. Detta i syfte att stärka kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnderna. Beslut förväntas under första halvåret år 2020.

## 2.3. Uppsiktsplikten bedrivs systematiskt

*Kontrollmål 2: Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik*

### 2.3.1. Iakttagelser

Inom ramen för granskningen har en protokollgenomgång gjorts för kommunstyrelsen (KS) och kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) för perioden januari 2019 till och med december 2019. Under granskningsperioden har kommunstyrelsen informerats om nämnders och styrelsens samt kommunens ekonomiska ställning vid fem tillfällen enligt sammanställning nedan. Kommunstyrelsen tar del av ekonomisk rapportering avseende pågående stadsomvandling vid fyra tillfällen enligt sammanställning nedan:

- Ekonomisk rapport, nämnder och styrelse. Snabbrapport januari-februari. Rapporteras i mars, 2019-03-25 (§ 78). Ekonomisk rapport för pågående statsomvandling t.o.m. februari, 2019-03-25 (§ 77).

- Ekonomisk rapport, nämnder och styrelse. Snabbrapport januari-april. Rapporteras i maj, 2019-05-20 (§ 127). Ekonomisk rapport för pågående statsomvandling t.o.m. maj, 2019-05-20 (§ 126).
- Ekonomisk rapport, nämnder och styrelse. Snabbrapport januari-juli. Rapporteras i september, 2019-09-02 (§ 180). Ingen rapportering avseende pågående statsomvandling vid detta sammanträde.
- Ekonomisk rapport, nämnder och styrelse. Snabbrapport januari-augusti. Rapporteras i oktober, 2019-10-07 (§ 254). Ekonomisk rapport för pågående statsomvandling t.o.m. september, 2019-10-07 (§ 253).
- Ekonomisk rapport, nämnder och styrelse är en punkt vid Kommunstyrelsens sammanträde i november, 2019-11-04 (§ 285). Under punkten återrapporteras för nämnderna endast uppdrag att dokumentera föreslagna åtgärder för budget i balans i gemensam mall. Rapport för statsomvandlingen perioden januari-oktober 2019 presenteras. Ekonomisk rapport för pågående statsomvandling behandlas i § 285.
- Delårsrapport januari-augusti 2019. Rapporteras i november, 2019-11-04 (§ 286). Uppföljning i delårsrapporten behandlas mer utförligt under rubrik: Delårsbokslut per augusti 2019 nedan.
- Ekonomisk rapport, nämnder och styrelse. Snabbrapport januari-oktober. Rapporteras i december, 2019-12-09 (§ 323). Ekonomisk rapport för pågående statsomvandling t.o.m. november, 2019-12-09 (§ 328).

Den ekonomiska rapportering som kommunstyrelsen har erhållit stämmer överens med det som beskrivs i policy för god ekonomisk hushållning samt budgetdirektivet för år 2019.

#### **Delårsbokslut per augusti 2019**

Som beskrivits ovan har kommunfullmäktige inte fastställt ett måldokument innehållande finansiella mål och verksamhetsmål för år 2019. I delårsrapporten hänvisas till dokumentet *Allians för utveckling och tillväxt*, i vilket den styrande politiska viljan och prioriterade områden specificeras. I delårsrapporten anges vidare att ett arbete pågår med att ta fram ett nytt dokument för god ekonomisk hushållning. Med anledning av ovan utvärderas 2018 års mål för så väl verksamhet som ekonomi i delårsrapport per augusti 2019. Av redovisning i delårsrapporten framgår att 8 av 9 finansiella mål fastställda i budget 2018 prognostiseras att uppfyllas verksamhetsåret 2019 och ett prognostiseras delvis uppnås. Ingen utvärdering eller redovisning av verksamhetsmål fastställda av kommunens nämnder görs i delårsrapporten. I en kommentar anges dock att verksamhetsmålen bedöms uppnås för år 2019. Kommunstyrelsen bedömer i delårsrapporten att en god ekonomisk hushållning kommer att uppnås för år 2019.

#### **Intern kontroll**

Kommunstyrelsen har under år 2019 vid flera tillfällen behandlat internkontrollplaner samt uppföljning av internkontrollplaner. Uppföljning av plan för intern kontroll 2018 avseende stadsbyggnadsförvaltning och socialnämnd gjordes 2019-01-28 § 25. Internkontrollplan år 2019 för kommunkontoret beslutades 2019-09-02 § 181. Kommunstyrelsen har 2019-12-09 behandlat kommunkontorets förslag på internkontrollplan för år 2020 samt uppföljning av internkontrollplan för år 2019. I vår protokollgranskning kan vi inte se att kommunstyrelsen har behandlat nämndernas uppföljning av 2019 års internkontrollplaner eller nämndernas internkontrollplaner för år 2020. I vår protokollgranskning framgår inte att det gjorts någon särskild utvärdering av kommunens system för intern kontroll. Vid tid för granskning pågår ett arbete med att ta fram en ny modell för nämndernas arbete med intern kontroll samt kommunstyrelsens uppföljning av kommunens samlade internkontrollarbete. Plan anges vara att denna nya modell ska gå upp för beslut under våren 2020.

#### **Ärendebereidning & uppföljning av fattade beslut**

Av protokollsgenomgången framgår att KSAU inte behandlar eller bereder ärenden avseende uppföljning av ekonomi. När det gäller arbetsutskottets protokoll så specificeras inte vilka ärenden som bereds inför kommunstyrelsens sammanträden, av kommunstyrelsens protokoll framgår däremot

vilket beslut arbetsutskottet föreslår kommunstyrelsen att fatta. I intervjuer framkommer att det inte sker en tillräcklig beredning i kommunstyrelsens arbetsutskott.

Uppföljning av att tidkänsliga beslut och ärenden genomförs inom fastställd tidsram görs genom att bevakning av ärendena registreras i kommunens diarium. För beslut vilka är mindre tidkänsliga beskrivs i intervju inte någon särskild uppföljning göras utan det ligger i verksamhetschefs ansvar att prioritera uppdrag utifrån personella resurser. Detta hanteras av kansliavdelningen. Det finns ingen dokumenterad rutin eller samlad rapportering till Kommunstyrelsen avseende verkställda beslut. För motioner och medborgarförslag (kommunkontakt) så redovisas detta årligen till Kommunfullmäktige under första halvåret.

### **Personalsituationen**

I flera av intervjuer beskrivs att flera av de konstaterade bristerna har påverkats av den personalsituation som varit under år 2019, vilket inneburit att flera ledande tjänstemän (kommundirektör, skolchef och socialchef) har slutat i kommunen och där nya tjänstemän tillträtt under året.

### **2.3.2. Bedömning**

Vi bedömer att kontrollmålet är **ej uppfyllt**.

I delar bedrivs arbetet efter fastställd systematik, vår granskning visar dock att det finns brister i följsamhet till beslutade styrdokument. Kommunstyrelsen och samtliga nämnder har ej beslutat om verksamhetsplaner för år 2019. För år 2019 är det beslutade målsättningar för år 2018 samt dokumentet *Allians för utveckling och tillväxt* som varit vägledande för nämnderna. Vidare är det sena beslut från styrelse och nämnder gällande internbudgetarna för år 2019. I delårsrapporten per sista augusti görs en uppföljning av beslutade finansiella mål för år 2018, detta eftersom det saknas en beslutad verksamhetsplan för år 2019. Bedömningen är att 8 av 9 finansiella mål uppfylls under år 2019. Vi ser det som en brist att det inte görs någon utvärdering eller redovisning av aktuella verksamhetsmål, utan att det endast kommenteras att verksamhetsmålen bedöms uppnås för år 2019.

Den ekonomiska rapportering som kommunstyrelsen har erhållit stämmer överens med det som beskrivs i policy för god ekonomisk hushållning samt budgetdirektivet för år 2019.

Beslut om internkontrollplaner samt uppföljning av internkontrollen har inte fullt ut hanterats i enlighet med beslutat reglemente. Vid tid för granskningen har kommunstyrelsen inte beslutat om någon samlad uppföljning av internkontrollen för år 2019, vi har dock tagit del av ett utkast som enligt plan kommer gå upp till beslut i kommunstyrelsen i maj 2020. Uppföljningen av den interna kontrollen som gjorts innefattar inte någon utvärdering av själva systemet för internkontroll eller huruvida det fungerar ändamålsenligt. Ett viktigt led i en revidering av reglementet är att kommunstyrelsen gör en årlig utvärdering av kommunens internkontrollsystem.

Kommunstyrelsen har inte säkerställt en tillräcklig insyn avseende verkställighet av beslut. För att ytterligare öka kommunstyrelsens insyn rekommenderas att säkerställa regelbunden uppföljning av balanslista vilket skulle innebära att kommunstyrelsen erhåller information om samtliga icke-verkställda beslut. Vi ser vidare brister i beredningen av ärenden till kommunstyrelsen, utifrån att ärenden inte bereds i tillräcklig omfattning i kommunstyrelsens arbetsutskott.

I flera av intervjuer beskrivs att flera av de konstaterade bristerna har påverkats av den personalsituation som varit under år 2019, vilket inneburit att flera ledande tjänstemän (kommundirektör, skolchef och socialchef) har slutat i kommunen och där nya tjänstemän tillträtt under året.

## 2.4. Vidtagna åtgärder

*Kontrollmål 3: Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktspflicht över nämnderna*

### 2.4.1. Iakttagelser

Av kontrollmål 2 ovan framgår att kommunstyrelsen fått återrapportering avseende nämndernas och kommunens ekonomi vid 5 tillfällen under året samt att kommunstyrelsen tagit del av återrapportering avseende ekonomi och verksamhet i samband med delårsrapport per augusti. Vid sidan av dessa formella uppföljningar genomförs även verksamhetsdialoger mellan kommunens tre kommunalråd och respektive nämnds presidium vid ca tio tillfällen per år. Vid mötena deltar även kommundirektör samt förvaltningschef. Verksamhetsdialogerna är informella och dokumenteras ej genom minnesanteckningar. Det sker ingen återrapportering från verksamhetsdialogerna till kommunstyrelsen.

Under år 2019 har policyn för god ekonomisk hushållning reviderats samt gemensamma mallar för dokumentering av åtgärder för budget i balans tagits fram.

Av protokollgenomgång framgår vidare att kommunstyrelsen antar driftbudget 2019 samt flerårsplan 2020–2021 för samtliga nämnder och styrelsen vid sammanträdet, 2019-03-25 (§ 81). I samband med detta föreligger protokollsutdrag för hur kultur- och utbildningsnämnden, socialnämnden, miljö- och byggnämnden och överförmyndarnämnden avseende genomförda risk- och konsekvensanalyser samt hur de avser hantera förändringar i rambudget år 2019. Av kultur- och utbildningsnämndens förelagda protokoll 2018-11-21 (§ 149) framgår att nämnden överlämnar förvaltningens förslag till kommunstyrelsen innehållande en plan för att nämnden ska få en budget i balans år 2019. Förslaget omfattar en bedömning av risk och konsekvenser för föreslagna åtgärder. Totalt presenteras åtgärder med en bedömd resultateffekt uppgående till 13,1 mnkr för 2019. Även socialnämndens protokoll, daterat 2018-11-15 (§ 353) föreläggs, av vilket framgår att nämnden får en ramminskning för år 2019 med 14,6 mnkr. Socialnämnden föreslår utifrån detta ett antal personalminskningar. KS beslutar att:

- Kultur- och utbildningsnämndens åtgärder för besparingseffekt godkänns.
- Socialnämndens, miljö- och byggnämndens och överförmyndarnämndens förslag till åtgärder för besparingseffekt 2019 och 2020 godkänns i den mån det krävs för att hålla budget i balans.

**I samband med kommunstyrelsens sammanträde daterat 2019-03-25** återrapporteras i den ekonomiska rapporteringen för nämnder och styrelse per januari-februari (§ 78) att kultur- och utbildningsnämnden har en negativ budgetavvikelse om 8,6 mnkr samt att kommunstyrelsen har en negativ budgetavvikelse om 2,8 mnkr. Inget beslut om ytterligare åtgärder fattas vid detta möte.

Av uppföljning nämnder och styrelsens ekonomi perioden januari-april 2019 (§127) vid **kommunstyrelsens sammanträde per maj (2019-05-20)** framgår prognostiserade underskott mot av kommunfullmäktige fastställd budget enligt följande:

- Kommunstyrelsen, -20,8 mnkr.
- Kultur- och utbildningsnämnden, -16,5 mnkr.
- Socialnämnden, -15 mnkr.
- Totalt för kommunens nämnder, -52,7 mnkr.

Kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden prognostiserade avvikelse mot av kommunfullmäktige fastställd budget är -32 mnkr respektive -23,8 mnkr i uppföljningen per april men tillskott avseende bidrag från migrationsverket om 15,5 mnkr för kultur- och utbildningsnämnden samt 8,8 mnkr för socialnämnden bidrar till att minska prognostiserad årsavvikelse med motsvarande belopp. Det anges dock att detta tillskott är av engångskaraktär och inte kommer upprepas år 2020.



Se bilaga 2 för exempel på de tabeller i vilka styrelse och nämnders ekonomiska resultat samt prognos redovisas vid ekonomiska uppföljningar av styrelse och nämnder.

Kommunstyrelsen beslutar vid sammanträde 2019-05-20 att kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden omedelbart ska vidta åtgärder för att nå budget i balans och att de vidtagna åtgärderna ska redovisas till kommunstyrelsen vid sammanträde 2019-09-02. Inget uppdrag ges till kommunstyrelsens förvaltning att ta fram åtgärder för budget i balans vid sammanträde 2019-05-20.

Vid **kommunstyrelsens sammanträde per september (2019-09-02) (§180)** återrapporteras vidtagna åtgärder av kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden. Uppskattad bedömning av resultateffekt 2019 av presenterade åtgärder rapporteras ej. Inga åtgärder vidtagna av kommunstyrelsen med anledning av egen negativ budgetavvikelse rapporteras. Vid sammanträdet beslutar kommunstyrelsen att:

- Ge kultur- och utbildningsnämndens, socialnämndens och kommunstyrelsens förvaltningar i uppdrag att vidta ytterligare åtgärder för att nå budget i balans och att de ekonomiska konsekvenserna blir tydliga vid nästa redovisning till KS 2019-10-07.

Vid **kommunstyrelsens sammanträde per oktober (2019-10-07) (§254)** återrapporteras ett antal ytterligare förslag för att uppnå budget i balans för kommunstyrelsen, kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden samt vissa uppskattningar av ekonomisk effekt av dessa åtgärder 2019. Återrapporteringen av uppskattad ekonomisk effekt är inte enhetlig och en tydlig sammanställning av styrelsen och de två nämndernas vidtagna och föreslagna åtgärders prognostiserade effekt presenteras ej. Mot bakgrund av detta beslutar kommunstyrelsen att:

- Ge kommunkontoret i uppdrag att ta fram en enhetlig mall för återrapportering av budget i balans.
- Ge socialnämndens, kultur- och fritidsnämndens och kommunstyrelsens förvaltningar i uppdrag att redovisa sina åtgärder för att nå budget i balans till kommunstyrelsens sammanträde 2019-11-04 enligt mallen för återrapportering.

Vid kommunstyrelsens sammanträde 2019-10-07 (§268) beslutas även att köpstopp ska införas för kommunstyrelsen samt att kultur- och utbildningsnämnden, socialnämnden, miljö- och byggnämnden och överförmyndarnämnden skall fatta liknande beslut.

Vid **kommunstyrelsens sammanträde per november (2019-11-04) § 285** återrapporteras fastställda åtgärder samt deras prognostiserade ekonomiska effekt år 2019 samt år 2020 enligt av kommunledningskontoret framtagna mall (se bilaga 3). Återrapportering i mallen kompletteras av korta sammanfattningar av respektive presenterad åtgärd.

Sammantaget bedöms redovisade besparingsåtgärder för kultur- och utbildningsnämnden, socialnämnden och kommunstyrelsen bidra till att minska prognostiserat underskott mot av kommunfullmäktige fastställd budget med 26,4 mnkr för verksamhetsåret 2019.

#### **2.4.2. Bedömning**

Vi bedömer att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**.

Utifrån genomförd protokollgranskning kan vi konstatera att kommunstyrelsen under året vidtagit åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt. Flertalet av de vidtagna åtgärderna beror på de ekonomiska underskott som kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden prognostiserat under år 2019. Det handlar dels om direkta uppdrag till nämnderna om att inkomma med åtgärder för en ekonomi i balans, beslut om anställningsstopp i kommunen samt förtydligande av budgetprocess inför år 2021.

Kommunstyrelsen har utöver detta beslutat om en revidering av policy för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv (RUR). Utöver detta pågår arbetet med en översyn av reglementet för intern kontroll samt framtagande av mål och verksamhetsplan för år 2020. I början av år 2020 har även beslutats om en förändring av organisation i syfte att förbättra styrning och ledning.

Något vi uppfattar som en brist är det faktum att representanter från nämnderna sällan träffar kommunstyrelsen vilket kan innebära svårigheter för kommunstyrelsen att få en tillräcklig insyn i nämndernas verksamhet, ekonomi och utmaningar. Vi noterar även att det är problematiskt att månadsrapporterna inte hinner beredas av kommunstyrelsens arbetsutskott.

En del i kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten är de s.k. verksamhetsdialogerna. Vi saknar dock en återrapportering till kommunstyrelsen från dessa dialogmöten, vilket innebär att en del av uppsiktsplikten utövas informellt.

### 3. Revisionell bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna **inte är helt tillräcklig och ändamålsenlig**. Kiruna kommun saknar en dokumenterad och uttalad strategi för uppsiktsplikten samt anvisningar för hur denna ska utövas gällande nämnderna. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen utvecklar sitt arbete i syfte att klargöra vad som ingår i ansvaret kring uppsiktsplikten, vad den ska omfatta samt hur styrelsen ska arbeta praktiskt med frågan. Bedömningen är vidare att ansvaret för uppsiktsplikten är reglerad i reglementet och ger förutsättningarna för utövandet av kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Det finns system för styrning och uppföljning i kommunen, vilket beskrivs i budgetdirektiv, policy för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv samt i presentationer vi tagit del av. Styrmodellen är dock endast i delar beskriven, vilket ger en fragmenterad bild av styrmodellen. Vi saknar således en samlad dokumentation och beskrivning av kommunens styrmodell. Det saknas vidare en beslutad verksamhetsplan för kommunen för år 2019. Vi är kritiska till att det inte finns en framtagna verksamhetsplan för år 2019 samt beslutade mål. Istället har dokumentet *Allians för utveckling och tillväxt* fungerat som övergripande styrande dokument för kommunens verksamhet. Finansiella mål samt verksamhetsmål för styrelse och nämndernas verksamhet baseras på fastställda mål för verksamhetsåret 2018.

Vår granskning visar att det finns brister i följsamhet till beslutade styrdokument. Kommunstyrelsen och samtliga nämnder har ej beslutat om verksamhetsplaner för år 2019 utan det är beslutade målsättningar för år 2018 samt dokumentet *Allians för utveckling och tillväxt* som varit vägledande för nämnderna. Vidare är det sena beslut från styrelse och nämnder gällande internbudgetarna för år 2019.

Det finns en gemensam modell för intern kontroll, dock har reglementet för intern kontroll inte reviderats sedan år 2012. I samband med granskningen pågår en översyn av reglementet bl.a. med syftet att tydliggöra kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten. Styrelse och nämnder har beslutat om internkontrollplaner i enlighet med reglementet, samt följt upp beslutade internkontrollplaner. I flertalet fall har dock detta skett vid senare tillfälle än det som uttalas i reglementet. Den samlade uppföljningen kommer enligt intervjuer att delges kommunstyrelsen i maj år 2020. Det sker dock inte någon årlig utvärdering av internkontrollsystemet.

Vi ser brister i beredningen av ärenden till kommunstyrelsen, utifrån att ärendena inte bereds i tillräcklig omfattning i kommunstyrelsens arbetsutskott. Vår bedömning är vidare att kommunstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig insyn avseende verkställighet av beslut, detta eftersom det vid granskningens genomförande saknas en systematisk uppföljning och återredovisning till kommunstyrelsen avseende icke-verkställda beslut. För motioner och medborgarförslag (kommunkontakt) så redovisas detta årligen till Kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen har under året vidtagit åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt. Flertalet av de vidtagna åtgärderna beror på de ekonomiska underskott som kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden prognostiserat under år 2019. En del i kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten är de s.k. verksamhetsdialogerna. Vi saknar dock en återrapportering till kommunstyrelsen från dessa dialogmöten.

I flera av intervjuer beskrivs att flera av de konstaterade bristerna har påverkats av den personalsituation som varit under år 2019, vilket inneburit att flera ledande tjänstemän (kommundirektör, skolchef och socialchef) har slutat i kommunen och där nya tjänstemän tillträtt.

### 3.1. Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Formalisera och dokumentera hur uppsiktsplikten ska utövas.
- Dokumentera kommunens styrmodell.
- Säkerställ efterlevnad av beslutade styrdokument.
- Årligen utvärdera kommunens samlade internkontrollsystem.
- Säkerställa beredning av ärenden.
- Säkerställa uppföljning avseende verkställighet av beslut.

# 4. Bilagor

## 4.1. Bilaga 1

<b>Dokumentnamn:</b>	<b>Förklarande kommentarer:</b>
Reglemente	Fastställs av kommunfullmäktige. Reglerar arbetsformer och ansvar för en nämnd eller annan gruppering. Kompletterar gällande lagstiftning eller annan gruppering eller inom ett avgränsat område
Delegation	Överlämnande av beslutanderätt inom en hel ärendegrupp till annan/underställd funktion
Direktiv	Kommunfullmäktige, nämnd eller styrelse kan inom ramen för sitt ansvarsområde lämna direktiv i en specifik fråga.
Måldokument	Beslutas av respektive nämnd för det aktuella budgetåret utifrån budgetdirektiv och kommunens vision.
Verksamhetsplan	Beslutas av respektive förvaltning och är aktiviteter för att uppnå måldokumentet
Måluppföljning	Beslutas av respektive nämnd efter att ett budgetår för att kontrollera måluppfyllelsen
Policy	Antas av kommunfullmäktige. Kommunens uppfattning/ förhållningssätt inom ett område. Är ett övergripande inriktningsbeslut som gäller alla förvaltningar i ordinarie/ löpande verksamhet
Strategi	Antas av kommunfullmäktige, i undantagsfall av kommunstyrelsen. Kommunens inriktningsbeslut inom området där kommunen inte nödvändigtvis har hela beslutanderätten själv. Avser vanligen en tidigare tidsbegränsad period
Riktlinjer	Antas politiskt av kommunstyrelsen/nämnd eller dess utskott. Gäller för hel ärendetyp/grupp och gäller alla förvaltningar. Stöd vid hantering när frågor dyker upp, inte tidsstyrda insatser.
Åtgärdsprogram	Kan antas politiskt. Syftar till att bryta ner arbetet, t ex i en strategi, i tidsbestämda aktiviteter för att uppnå uppsatta mål/intentioner i strategin.

Rutin	Fastställs av verksamhetsansvarig för ordinarie/löpande verksamhet. Tillämpning av ovanstående dokument eller gällande lagstiftning och gäller för förvaltning eller specifik arbetsplats. I begreppet inkluderas bl a manual, checklista, instruktion, anvisning
Lokala föreskrifter	En juridisk term som endast används för de regler som kommunen har rätt att författa med stöd av lagar och förordningar som berör kommunmedborgarna.
Handbok	Sammanläggning av ett antal riktlinjer inom ett avgränsat område, t ex personalhandbok, ekonomihandbok

## 4.2. Bilaga 2

Exempel på redovisning av styrelse och nämnders ekonomiska resultat samt helårsprognos perioden januari-april, redovisad vid KS sammanträde 2019-05-20:

### Nämnder och styrelse detaljposter januari-april (tkr):

	Budget KF beslut	Avvikelse mot budget	Årsprognos avvikelse mot KF budget	Tillskott migration engångs	Årsprognos avvikelse mot KF budget
<i>Kommunstyrelse</i>	-352 801	-11 500	-20 800		-20 800
<i>Kultur- och utbildningsnämnden</i>	-495 607	-11 820	-32 000	15 500	-16 500
<i>Socialnämnd</i>	-556 055	-5 419	-23 800	8 800	-15 000
<i>Miljö- och byggnämnd</i>	-36 338	699	0		0
<i>Överförmyndarnämnd</i>	-2 372	-104	-378		-378
<i>Kommunfullmäktige, revision</i>	-1 770	322	0		0
<i>Valnämnd</i>	-637	821	0		0
<b>Summa</b>	<b>-1 445 581</b>	<b>-27 001</b>	<b>-76 978</b>	<b>24 300</b>	<b>-52 678</b>

## 4.3. Bilaga 3

Återrapportering av åtgärder i mall med kompletterande kommentarer vid KS sammanträde 2019-11-04 §285.

Kultur- och utbildningsnämndens redovisning (tkr):

	Årsbudget	Årsprognos, avvikelse mot budget	Åtgärder	Årsprognos avvikelse mot budget 2019 efter åtgärder	Permanent åtgärder effekt planår 2020
	<b>-495 607</b>	<b>-24 890</b>		<b>-17 334</b>	
Kultur			2 000		2 000
Förskola grundbemanning			2 000		6 000
Förskola Regnbågen			0		250
Extraordinära stödåtgärder			5 000		10 000
Språkcentrum			1 000		2 000
Resursteamet			-2 444		0
Skolstruktur			0		0
1 tjänst extra ordinära stödåtg.			0		0
<b>Summa</b>	<b>-495 607</b>	<b>-24 890</b>	<b>7 556</b>	<b>-17 334</b>	<b>20 250</b>

Förklaringar av varje vidtagen åtgärd:

*Permanent åtgärd:*

- Kultur: Stadsbibliotek, Kulturskola, ungdomsverksamhet och centrala poster har erhållit ospecifika ramjusteringar på 2 000 tkr år 2018.
- Förskola grundbemanning: Utökat antal barn på samtliga förskolor med koefficienten 0.01. Justering av koefficienter i förskola och fritidshem minskar utfallet med ca 2 mnkr år 2019 och 6 mnkr år 2020.
- Förskola Regnbågen: Regnbågens förskola i Karesuando flyttas från egen byggnad till grundskolan. Innebär en besparing avseende kokerska 250 tkr. Får synergier med bemanning.
- Extraordinära stödåtgärder: Avveckling av 25 visstidsanställda elev- och verksamhetsassistenter minskar utfallet med ca 5 mnkr år 2019 och ca 10 mnkr år 2020.
- Språkcentrum: Ny organisation av nyanlända. Förberedelseklassen på Språkcentrum upphör och görs om till en mottagningsenhet. Har minskat utfallet med 1 mnkr år 2019 och 2 mnkr år 2020.
- Resursteamet: Reducering av bemanning på resursteamet från 23 till 20 anställda. Har inte minskat utfallet. Gör ett underskott.
- Skolstruktur: Inlett arbete med ny skolstruktur med sikte på en ny grundskola i nya Kiruna centrum.
- 1 tjänst extraordinära stödåtgärder: Möjliggör en rättssäker biståndshandläggning av extraordinära stödåtgärder, samt eftersöka och åiterrapportera aktuella statsbidrag.

Socialnämndens redovisning (tkr):

	Årsbudget	Årsprognos, avvikelse mot budget	Åtgärder	Årsprognos avvikelse mot budget 2019 efter åtgärder	Permanent åtgärder effekt planår 2020
<b>SOC</b>	<b>-556 055</b>	<b>-19 800</b>		<b>-19 800</b>	<b>-19 800</b>
Minskning av tid vid vikarieuttag			3 000	3 000	12 000
Ändrad beslutad tid			1 500	1 500	3 000
Översyn av beslut hemtjänst				0	4 000
Ledning styrning hemtjänst				0	6 000
Minskning av köp av tvätt			375	375	1 500
Översyn av bilpark				0	200
Ändring av Temadagar				0	5
Revidering av KPR reglemente				0	5
Anpassning av äldreboende				0	8 000
<b>Summa</b>		<b>-19 800</b>	<b>4 875</b>	<b>-14 925</b>	<b>14 910</b>

### Förklaringar av varje åtgärd som ger effekt för det kvarvarande året

- Minskning av tid vid vikarieuttag. När vikarer tas ut ska inte tid som är för arbetsuppgifter som inte vikareer kan göra tas med. Beräknat till i snitt en timme per pass.
- Ändrad beslutad tid. Den beslutade tiden ska inte grunda sig på schabloner utan tiden som läggs på brukare ska utgå ifrån verkligt behov av tid hos respektive brukare.
- Minskning av köp av tvätt. Idag köper vissa boenden tvätten till brukare av samhall. Att sköta mer av denna tvätt på enheterna istället.
- Översyn av bilpark, socialförvaltningen har många bilar och en översyn av hur dessa används och hur användningen kan förbättras.
- Ändring av Temadagar. Att lägga politikens temadagar i samband med andra möten
- Revidering av kommunala pensionärsrådet reglemente. Att minska antalet möten per år med rådet.
- Översyn och anpassning av boende platser inkl. samordning av korttidsplatser
- Översyn av beslut av hemtjänst

### Kommunstyrelsens redovisning (tkr):

	Årsbudget	Årsprognos, avvikelse mot budget	Åtgärder	Årsprognos avvikelse mot budget 2019 efter åtgärder	Permanent åtgärder effekt planår 2020
<b>Kommunstyrelse</b>	<b>352 801</b>	<b>-20 215</b>		<b>-20 215</b>	<b>-20 215</b>
1. Underskottstäckning kommunala fastigheter 2018			6 700		6 700
2. Modulerna Lombardia			2 200		2 200
3. Hushållstidningen			300		300
4. Uppdrag fastighet. Vattenskadan på Jökeln			2 500	2 500	
5. Uppdrag fastighet. Stadsomvandlingsrelaterade kostnader			1 700	1 700	
6. Uppdrag fritid. Ej återbesättning av tjänst			30	30	
7. Uppdrag fritid. Begränsad Skidspårdragning			90	90	
8. Uppdrag gatu-/Va/Park. Utredningsmedel tas ej i anspråk			400	400	
<b>Summa</b>		<b>-20 215</b>	<b>13 920</b>	<b>-15 895</b>	<b>-11 015</b>

### Förklaringar av varje vidtagen åtgärd:

#### Permanent åtgärder:

1. Underskottstäckning för uppdragsverksamhet kommunala fastigheter för år 2018 som reglerades i samband med bokslutet för år 2018 men kostnaden ligger på innevarande år. Underskott av engångskaraktär.
2. Etableringen av modulerna på Lombardia kom igång sent under 2018 vilket gjorde att mesta av arbetet skedde 2019 vilket gör kostnaderna hamnar på "fel" år och ger ett underskott på ca 2,2 mnkr.
3. Hushållstidningen: Reducering av tidningen Kiruna information från 6 nummer/år till 2 nummer/år.

#### Tillfälliga åtgärder:

4. Kommunen redovisar kostnaden för vattenskadan på Jökeln som en investering, d vs enligt gällande redovisningslagstiftning. I dagsläget belastar det uppdragsverksamhetens utfall.
5. Driftsättandet av nya stadshuset Kristallen har inneburit merkostnader där ventilation varit fullt påslaget under ett års tid och fastighetsskötseln varit mer omfattande än ordinarie drift vilket motsvarar en heltidstjänst. Kostnaden ersätts av stadsomvandlingen.
6. Ej återbesatt tjänst Lombardia/Mato. Besparing äts upp av övertid och timanställda
7. Begränsad skidspårdragning. Endast Lombolospåret samt jägarspåret. Ny entreprenör. Avropsavtal. Totalt fördyring med ca 400 på årsbasis. Besparing på 90 tkr osäker
8. Kvarstående utredningsmedel inom gatu/park/VA-området tas ej i anspråk och eventuella behov skjuts på framtiden.



2020-03-17

---

*Kristian Damlin*  
*Uppdragsledare och projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Kiruna kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 3 september 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.