

Styrning och kontroll av kommunens tekniska verksamhet

Övertorneå kommun

December 2021

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Nikolina Djurovic, revisionskonsult

Erik Jansen, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC genomfört en granskning av kommunens tekniska verksamhet. Granskningen tar sin utgångspunkt från kommunallagens kapitel 12. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen.

Granskningen har riktats mot följande områden:

- Beslutsorganisation och ansvar
- Mål och planer
- Uppföljning och kontroll
- Måluppfyllelse

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att tekniska verksamheten **inte helt** sköts på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms **inte helt** vara tillräcklig. Underlag för revisionell bedömning redovisas i avsnitt 2.1-2.4.

I rapporten lämnas ett flertal rekommendationer hur kommunstyrelsen kan utveckla sin styrning och kontroll. Följande rekommendationer anser vi vara särskilt angelägna:

- Att kommunstyrelsen prioriterar arbetet med att förbättra måluppfyllelsen inom området ekonomi. Detta gäller såväl skattefinansierad som taxefinansierad verksamhet.
- Att kommunstyrelsen i sin budgetplan tydligt särredovisar affärsverksamhet för annan teknisk verksamhet.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att VA-bokslut upprättas i enlighet med gällande lagstiftning.
- Att kommunstyrelsen utvecklar dialog med tekniska enheten i syfte att skapa en tydlig beslutsorganisation.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	3
1.4 Avgränsning	4
1.5 Metod	4
2. Granskningsresultat	5
2.1 Beslutsorganisation och ansvar	5
2.2 Mål och planer	6
2.3 Uppföljning och kontroll	8
2.4 Måluppfyllelse	9
3. Avslutning	11
3.1 Sammanfattande revisionell bedömning	11
3.2 Rekommendationer	11

1. Inledning

1.1 Bakgrund

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att leda och samordna kommunens tekniska verksamhet. Den tekniska verksamheten utgörs bland annat av fastigheter, VA-verksamhet och väghållning. På verksamhetsnivå fullgörs uppdraget av tekniska enheten. Totalt arbetar cirka 20 personer på enheten.

Kommunallagen ger möjlighet för politiska organ att delegera beslutsbefogenheter till utskott, enskilda förtroendevalda samt anställda inom kommunen.

Svag politisk styrning samt otydlighet i ansvar och beslutsbefogenheter kan riskera att tekniska verksamheten inte bedrivs på avsett sätt.

Revisorerna i Övertorneå kommun har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk funnit det angeläget att genomföra en granskning av den tekniska verksamheten. Revisionsobjekt i denna granskning är kommunstyrelsen.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att pröva om den tekniska verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor ska besvaras i granskningen:

1. Är beslutsorganisation och ansvar tydligt? Fokus på gränsdragning mellan politisk nivå och verksamhetsnivå.
2. Är kommunstyrelsens styrning över verksamheten tillräcklig? Fokus på mål och planer.
3. Är kommunstyrelsens uppföljning och kontroll tillräcklig?
4. När verksamheten måluppfyllelse för verksamhet och ekonomi?

Revisionsfråga 4 bildar underlag för att pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt. Övriga revisionsfrågor används för att pröva om den interna kontrollen inom granskningsområdet är tillräcklig.

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:6, 6:37-38, 11:1
- Lag om allmänna vattentjänster § 50
- Kommuninterna styrdokument som är relevanta för granskningen, däribland reglemente för kommunstyrelsen.

1.4 Avgränsning

I tid avgränsas granskningen till i första hand år 2021. I övrigt se avsnittet "Syfte och revisionsfrågor".

1.5 Metod

Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevant dokumentation. Följande underlag har granskats:

- Kommunstyrelsens reglemente
- Kommunstyrelsens delegationsordning
- Kommunstyrelsens verksamhetsplan 2021
- Kommunstyrelsens verksamhetsberättelse 2020
- Kommunstyrelsens protokoll för perioden 2020-11-01 -- 2021-10-31
- Budget och flerårsplan 2021-2023
- Årsredovisning 2020
- Delårsrapport 2021-08-31

Därutöver har det genomförts intervjuer med kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör, fastighetschef samt VA-chef. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

Rapporten har kvalitetssäkrats av Erik Jansen, certifierad kommunal revisor, PwC enligt PwC:s rutiner för kvalitetssäkring.

2. Granskningsresultat

2.1 Beslutsorganisation och ansvar

Revisionsfråga 1: Är beslutsorganisation och ansvar tydligt? Fokus på gränsdragning mellan politisk nivå och verksamhetsnivå.

lakttagelser

Beslutsorganisation

Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen (KS) möjlighet att delegera vissa typer av beslutsärenden till annat beslutsorgan.

KS har vid flera tillfällen reviderat delegationsordning under mandatperioden. Den senaste revideringen har genomförts i mars 2021. Av delegationsordningen framgår att styrelsen valt att överlåta vissa beslutsärenden till tjänstepersoner inom tekniska enheten. Ärendena rör områdena *Allmänt, Ekonomi, Inköp- och försäljning* samt *Mark-, plan- och fastighetsärenden*. Delegater är teknisk chef, fastighetschef samt handläggare på tekniska enheten. Gatu- och VA-chef kan ersätta teknisk chef i vissa beslutsärenden.

Vid intervjuer framkommer att beslutsorganisationen upplevs vara otydlig. Detta gäller framför allt när det gäller vilka beslut som ska fattas inom verksamheten och vilka som ska tas på politisk nivå.

I sammanhanget noteras att det planeras en översyn av tekniska enhetens organisation under 2022.

Ansvar

Av reglemente (KF 2019, förslag från KS) framgår att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för kommunens samlade verksamhet. En brist med reglementet är att det inte anger vilka angelägenheter styrelsen har att sköta inom området kommunal teknik.

I styrelsens uppdrag ingår att precisera hur verksamhets- och ekonomiansvar fördelas i förvaltningsorganisationen. Verksamhets- respektive ekonomiansvar för en delverksamhet bör om möjligt vila på en och samma befattningshavare. Otydlig ansvarsfördelning försvårar KS möjlighet att kunna utkräva ansvar av chefsorganisationen.

Granskning av verksamhetsplan 2021 visar följande:

- I avsnitt "2.1 Organisation- och ledningsstruktur" anges att tekniska chefen är ansvarig chef för verksamheterna teknisk enhet (131), fastighetsförvaltning (132), VA och gator (133) samt renhållning (134).
- Av avsnitt "5 Ekonomi" framgår att tekniska chefen har budgetansvar (drift) för verksamhet 131. För verksamheterna 132 och respektive 133 vilar budgetansvaret

på fastighetsingenjör respektive gatuingenjör. När det gäller verksamhet 134 sker ingen precisering av det ekonomiska ansvaret.

Av sammanställningen ovan framgår att för vissa verksamheter (132 och 133) vilar verksamhets- respektive ekonomiansvar på olika befattningshavare. Granskningen kan inte styrka att kommunstyrelsen angett hur ekonomiansvaret för investeringsprojekt fördelas inom förvaltningen.

Företrädare för verksamheten upplever att ansvarsfördelningen i stort är tydlig.

Bedömning

Vår bedömning är att beslutsorganisation och ansvar *delvis* är tydligt definierade. Bedömningen baseras på följande:

- Det finns en dokumenterad beslutsorganisation i form av delegationsordning. Beslutsorganisationen mellan politisk nivå och verksamhetsnivå upplevs vara otydlig.
- Verksamhets- och ekonomiansvar i verksamheten är delvis dokumenterad i verksamhetsplan. En brist är att KS ansvar för tekniska verksamheten inte har klargjorts i reglemente.

För att utveckla området lämnas följande rekommendationer: 1) Uppdatera kommunstyrelsens reglemente, 2) I verksamhetsplan tydliggöra hur verksamhets- och ekonomiansvaret för drift- och investeringsverksamhet fördelas inom förvaltningsorganisationen, 3) Utveckla dialog mellan KS och tekniska enheten i syfte att skapa en tydlig beslutsorganisation.

2.2 Mål och planer

Revisionsfråga 2: Är kommunstyrelsens styrning över verksamheten tillräcklig? Fokus på mål och planer.

Iakttagelser

Kommunallagen ger uttryck för att kommunal verksamhet ska styras genom mål och planer. Mål, strategier och planer ska beslutas av politiska organ, exempelvis kommunstyrelsen.

Mål

I granskningen framkommer att det finns ett stort intresse för teknisk verksamhet bland medborgare och förtroendevalda.

I kommunstyrelsen uppdrag ingår att formulera mål för sina ansvarsområden. Enligt kommunens styrmodell ska målen ta utgångspunkt från fem övergripande målområden. Mål för verksamhet och ekonomi återfinns i verksamhetsplan 2021-2023. Här redovisas 36 (!) prioriterade utvecklingsområden, varav 3 områden har tydlig koppling till teknisk verksamhet:

- Effektivisera avfallshanteringen
- Optimera fastighetsbeståndet

- Installera solcellsanläggning i fastigheter

Till respektive målområde redovisas planerade aktiviteter samt mätetal för uppföljning.

Kommunfullmäktige har 2016 (§88) fastställt ett ekonomiskt mål för VA-verksamheten. Enligt beslut ska denna verksamhet till 100 % finansieras genom avgifter (täckningsgrad). Vi kan inte se att styrelsen fört in detta mål i verksamhetsplan 2021.

Företrädare för verksamheten upplever att målstyrningen inte är tillräcklig. Här efterlyses en tydlig och långsiktig strategisk styrning.

Planer

Styrningen av teknisk verksamhet sker främst genom följande planer:

- Budget och flerårsplan 2021-2023 (beslutas av kommunfullmäktige)
- Verksamhetsplan och nulägesanalys 2021-2023 (beslutas av kommunstyrelsen)

Fullmäktige fastställer övergripande mål samt tilldelar KS driftbudgetram för den närmaste 3-årsperioden. När det gäller investeringar fördelar fullmäktige budgetramar till följande verksamheter: Fastigheter, Gator, VA, Renhållning samt KS Övrigt.

Speciallagstiftning ger uttryck för att affärsverksamhet, exempelvis VA och renhållning, ska särredovisas från annan teknisk verksamhet. Vår granskning visar att det saknas särredovisning i styrelsens budgetplan (drift) 2021. Här sker sammanblandning av skattefinansierad verksamhet med VA-verksamhet.

Intervjuer indikerar att planeringen inom teknisk verksamhet varit kortsiktig under ett flertal år. Flera av de intervjuade använder begreppen "akutinsatser" och "brandkårsutryckningar" för att beskriva situationen.

Det finns en ambition att utveckla långsiktig planering (10 år). I granskningen framkommer vissa skillnader hur affärs- och skattefinansierad verksamhet arbetar inom området. Ett arbete har påbörjats för att förbättra budgetprocessen inom kommunen, vilket även omfattar den tekniska verksamheten. Ambitionen är att budgeten på sikt ska baseras på förekommande behov.

Bedömning

Vi gör bedömningen att kommunstyrelsens styrning endast *delvis* är tillräcklig.

Bedömningen baseras på följande:

- Det finns verksamhetsmässiga och ekonomiska mål för verksamheten. En brist är att verksamhetsmålen inte omfattar all teknisk verksamhet.
- Upprättade planer saknar en tydlig särredovisning av affärsverksamhet i förhållande till skattefinansierad verksamhet.
- Planering inom teknisk verksamhet har i hög grad kännetecknats av kortsiktighet.

För att utveckla området föreslås följande: 1) Att kommunstyrelsen i sin budgetplan tydligt särredovisar affärsverksamhet för annan teknisk verksamhet. 2) Kort- och

långsiktiga mål upprättas för samtliga större verksamheter inom tekniska. 3) KS fastställer långsiktiga planer, exempelvis inom området underhåll.

2.3 Uppföljning och kontroll

Revisionsfråga 3: Är kommunstyrelsens uppföljning och kontroll tillräcklig?

lakttagelser

Kommunfullmäktige har fastställt ett årshjul som reglerar uppföljning och rapportering på övergripande nivå. I styrelsens uppdrag ingår att utöva uppsikt över kommunens samlade verksamhet, däribland tekniska enheten.

För att utveckla uppföljningen har kommunstyrelsen inför 2021 infört en fast informationspunkt på dagordning som rör teknisk verksamhet. Under denna punkt lämnas lägesrapporter från representanter från tekniska enheten. Vi kan även se att styrelsen tagit beslut utifrån lämnad rapportering.

Därutöver har uppföljning och rapportering främst skett i samband med delårsrapport, verksamhetsberättelse, årsbokslut/årsredovisning. När det gäller denna rapportering har följande noterats:

- I verksamhetsberättelse 2020 och årsredovisning 2020 sker redovisning av tekniska verksamhetens måluppfyllelse för verksamhet och ekonomi. Därutöver redovisas även väsentliga händelser under året.
- I delårsrapport 2021 redovisas väsentliga händelser under rapportperioden. Inom området ekonomi lämnas en årsprognos. Delårsrapporten saknas årsprognos för verksamhetens måluppfyllelse.

I kommunstyrelsens förslag till årsredovisning 2020 återfinns bokslut för investeringsverksamheten. Bokslutet omfattar bland annat projekt inom teknisk verksamhet. En brist är att det saknas en röd tråd mellan investeringsbudget och investeringsredovisning. Struktur och uppställning sker inte på ett enhetligt sätt. Ett syfte med investeringsredovisningen är att tillgodose fullmäktiges behov av uppföljning och ansvarsprövning av kommunstyrelse och nämnder.

Vår granskning visar att årsredovisning 2020 innehåller ett separat bokslut för VA-verksamheten. Redovisningen består av förvaltningsberättelse samt resultaträkning. Däremot saknas balansräkning, vilket är ett krav i VA-lagen. Syftet med en balansräkning är att redovisa verksamhetens ekonomiska ställning över tid (tillgångar, skulder och eget kapital).

Vid intervjuer framkommer att uppföljning och rapportering från tekniska verksamheten har förbättrats under 2021, men att det alltjämt är ett utvecklingsområde.

Bedömning

Vår bedömning är kommunstyrelsens uppföljning och kontroll endast delvis är tillräcklig. Bedömningen baseras på följande:

- Den löpande rapporteringen har utvecklats under året genom att teknisk verksamhet har fått en fast punkt på styrelsens dagordning.

- Rapportering genom delårsrapport och årsbokslut är inte heltäckande.
- Kommunstyrelsens förslag till årsbokslut för VA-verksamheten 2020 saknar balansräkning.

För framtiden rekommenderas följande: 1) Kommunstyrelsen säkerställer att VA-bokslut upprättas enligt gällande lagstiftning. 2) Delårsrapportering från tekniska verksamheten innehåller årsprognos för verksamheten. 3) Vidareutveckla investeringsredovisning i årsredovisning.

2.4 Måluppfyllelse

Revisionsfråga 4: När verksamheten måluppfyllelse för verksamhet och ekonomi?

lakttagelser

I kommunallagen ställs krav att kommunal verksamhet ska kännetecknas av god ekonomisk hushållning. Med god ekonomisk hushållning menas exempelvis att dagens kommunmedborgare ska finansiera sin egen kommunala välfärd och inte förbruka vad tidigare generationer tjänat ihop, eller skjuta upp betalningen till framtida generationer. Detta gäller oavsett om verksamheten är skattefinansierad eller avgiftsfinansierad.

Kommunstyrelsen ska se till att dess verksamheter bedrivs enligt fastställda mål och riktlinjer.

Verksamhet

I kommunstyrelsens verksamhetsberättelse 2020 lämnas en redovisning av verksamhetens måluppfyllelse. Bedömning av måluppfyllelse sker genom trafikljus (grön, gul och röd). Signal gul definieras på följande sätt: "Målet är ännu inte uppnått, men vi rör oss mot det".

Följande måluppfyllelse redovisas för 2020:

Prioriterat område	Måluppfyllelse 2020
Effektivisera avfallshantering	Gul
Optimera fastighetsbestånd	Grön
Solcellsanläggningar i fastigheter	Gul

Granskning av delårsrapport 2021 visar att rapporten inte innehåller årsprognos för verksamhetens måluppfyllelse. Därmed saknas förutsättningar för revisionen att bedöma måluppfyllelsen för innevarande år.

Ekonomi

För 2020 redovisar tekniska enheten underskott mot driftbudget på 0.7 miljoner kronor. Underskottet är framförallt hänförligt till affärsverksamhet. VA redovisar ett resultat på -1.9 miljoner kronor för 2020.

För 2021 prognostiserar tekniska enheten underskott på 2.6 miljoner kronor. Delårsrapporten saknar årsprognos för investeringsverksamheten.

Granskningen visar att affärsverksamheten inte lever upp till fullmäktiges mål att den till 100 % ska vara avgiftsfinansierad. Över tid ska affärsverksamhet redovisa ett mindre överskott (tumregel 2 procent).

Bedömning

Vi gör bedömningen att tekniska verksamheten endast delvis når uppsatta mål.





Bedömningen baseras på följande:

- Tekniska har delvis uppnått verksamhetsmål för 2020.
- Revisionen saknar underlag för att bedöma verksamhetens måluppfyllelse för 2021.
- Tekniska har inte uppnått ekonomiska mål för 2020.
- Årsprognos för 2021 indikerar att verksamheten inte kommer drivas inom budgetram.

För framtiden rekommenderas att KS prioriterar arbetet att förbättra måluppfyllelsen för ekonomin. Detta gäller såväl skattefinansierad som taxefinansierad verksamhet.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Granskningsområde	Bedömning	
1. Beslutsorganisation och ansvar	Delvis	
2. Mål och planer	Delvis	
3. Uppföljning och kontroll	Delvis	
4. Måluppfyllelse	Delvis	

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att tekniska verksamheten *inte helt* sköts på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms *inte helt* vara tillräcklig.

3.2 Rekommendationer

I avsnitt 2.1-2.4 lämnas ett flertal rekommendationer hur kommunstyrelsen kan utveckla sin styrning och kontroll inom granskningsområdet. Följande rekommendationer anser vi vara särskilt prioriterade:

- Att kommunstyrelsen prioriterar arbetet med att förbättra måluppfyllelsen inom området ekonomi. Detta gäller såväl skattefinansierad som taxefinansierad verksamhet.
- Att kommunstyrelsen i sin budgetplan tydligt särredovisar affärsverksamhet för annan teknisk verksamhet.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att VA-bokslut upprättas enligt gällande lagstiftning.
- Att kommunstyrelsen utvecklar dialog med tekniska enheten i syfte att skapa en tydlig beslutsorganisation.

2021-12-09

Erik Jansen

Certifierad kommunal revisor

Uppdragsledare

Bo Rehnberg

Certifierad kommunal revisor

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Övertorneå kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-08-30. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.