

Eslövs kommun

Granskning av 2018 års granskningar



Innehåll

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund och syfte.....	2
1.2. Genomförande och avgränsning	2
2. Granskningsresultat	3
2.1. Granskning av verkställighet av kommunfullmäktiges beslut	3
2.2. Granskning av finansförvaltningen	5
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	10

1. Inledning

1.1. Bakgrund och syfte

De förtroendevalda revisorerna i Eslövs kommun har gett EY i uppdrag att genomföra en uppföljning av två granskningar som genomfördes under 2018:

- ▶ Granskning av verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut
- ▶ Granskning av kommunens finansförvaltning

Syftet med granskningen är att följa upp om och på vilket sätt de rekommendationer som lämnades i samband med granskningsrapporterna har beaktats av kommunstyrelsen och nämnderna.

1.2. Genomförande och avgränsning

Uppföljningen är genomförd genom att de tidigare granskningsrapporterna tillsammans med rekommendationer har skickats till berörda funktioner inom kommunledningskontoret. Avstämning har därefter gjorts via e-post och vid behov via telefon. Uppföljningen avser de rekommendationer som lämnats i nämnda granskningsrapporter.

I kapitel 2 återges inledningsvis en sammanfattning av de iakttagelser och bedömningar som framkom i respektive granskningsrapport år 2018. Efter sammanfattningen framgår iakttagelser från de svar på missiv som kommunstyrelsen har lämnat. Därefter följer de iakttagelser som lämnats i samband med uppföljningen och bedömningar. Bedömningarna har sin utgångspunkt i de svar som lämnats vid uppföljningen.

2. Granskningsresultat

2.1. Granskning av verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

Sammanfattning från 2018 års granskning

Granskningens övergripande syfte var att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna hade en ändamålsenlig uppföljning och kontroll för att säkerställa att fullmäktiges beslut verkställs och återrapporteras.

Den sammanfattande bedömningen var att kommunstyrelsen borde stärka sin uppföljning och kontroll för att säkerställa att beslut verkställs och återrapporteras. Bedömningen grundades på att det saknades ett övergripande system för att följa upp att de beslut som fattats av fullmäktige verkställs. Vidare bedömdes det finnas en risk att beslut inte blir genomförda på det sätt som fullmäktige beslutat. I enlighet med kommunallagens krav bedömdes det vara av vikt att återkoppling avseende verkställda beslut sker för att därigenom säkerställa att nämnderna bedriver sin verksamhet i enlighet med de mål och beslut som fullmäktige fastställt.

Utifrån granskningsresultatet lämnades kommunstyrelsen följande rekommendationer att:

- ▶ Tillse att dokumenterade riktlinjer/rutiner utarbetas för den kommunala nämndadministrationen. I styrdokumentet kan det med fördel tydliggöras hur, när och i vilken omfattning styrelsens och nämndernas uppföljning av verkställighet och återrapportering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige ska ske. Det är även av vikt att tydliggöra hanteringen av eventuella avvikelser i verkställigheten.
- ▶ Som ett led i beredningsprocessen tillse att beslutsunderlagen i större utsträckning inkluderar en tidsram för när verkställigheten ska återrapporteras till kommunfullmäktige.
- ▶ Tillse att digitaliseringen av nämndadministrationen implementeras fullt ut i samtliga nämnder.
- ▶ Tillse att kommunens policydokument och riktlinjer beslutade av kommunfullmäktige ses över i syfte att säkerställa en enhetlighet och tydlighet vad gäller efterlevnad och uppföljning.

lakttagelser uppföljande granskning

Kommunstyrelsens svar 2018-11-28

Styrelsen uppger i sitt svar till revisionen att de instämmer i de bedömningar och rekommendationer som lämnats med anledning av granskningen. Avseende nämndadministrationen uppgavs att det fanns ett pågående arbete med att kartlägga processen under hösten 2018, vilket skulle ligga till grund för vidare arbete. Kartläggningen utgjorde en del i ett arbete med att identifiera processer som ska vara likvärdiga över förvaltningsgränserna. Styrelsen instämde i att det bör tas fram riktlinjer för nämndadministrationen.

Kommunstyrelsen beslutade att:

- ▶ Digitaliseringen av nämndadministrationen ska implementeras i samtliga nämnder.

- ▶ Kommunledningskontoret ges i uppdrag att ta fram förslag till kommunövergripande riktlinjer för den kommunala nämndadministrationen till kommunstyrelsens sammanträde den 1 oktober 2019.
- ▶ Kommunledningskontoret ges i uppdrag att till kommunstyrelsens sammanträdet den 1 oktober 2019 ta fram förslag till hur, när och i vilken omfattning styrelsens och nämndernas uppföljning av verkställighet och återrapportering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige ska ske.

Riktlinjer för nämndadministration

Kommunstyrelsen beslutade 2019-12-03 om riktlinjer för nämndadministration, som varit gällande från 2020-01-01. Riktlinjerna beskriver nyckelfunktioner och dess ansvar i processen (registrator, handläggare, nämndsekreterare mm). Vidare lyfts lagar att förhålla sig till i processen samt instruktioner och tips för olika delar av processen¹.

Avseende beslut framgår i riktlinjerna att om en nämnd tilldelar förvaltningen ett uppdrag ska detta återrapporteras till nämnden. Ett nytt ärende för uppdraget ska skapas samt en beslutsplanering för återrapportering. Beslutsplanering innebär att aktuell nämnd översänder underlag till kommunstyrelsen varpå en handläggare och nämndsekreterare bokas upp på ärendet. Om kommunstyrelse eller kommunfullmäktige inte har angivit hur återrapportering ska ske, ska det ske genom skriftlig anmälan. Återrapporteringen redovisas då under paragrafen anmälningar för kännedom. Det sker ingen samlad återrapportering av kommunfullmäktiges beslut och uppdrag. Den återrapportering och uppföljning som sker finns dokumenterad i ett årshjul som specificerar vilka dokument och rapporter som ska delges kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Detta innefattar exempelvis ekonomi- och verksamhetsuppföljning, personalbokslut samt obesvarade motioner.

Enligt uppgift finns fortsatt ett arbete att göra för att tydliggöra vad som ska återrapporteras, när ett ärende ska vara verkställt och vad som ska ske i det fall ett beslut inte är verkställt inom angiven tidsram. Detta beskrivs vara föremål för löpande utvecklingsarbete för kommunen i helhet.

Organisation

Under första halvan av 2020 påbörjades arbetet med att centralisera nämndadministrationen och sedan september 2020 finns verksamheten samlad inom den juridiska avdelningen på kommunledningskontoret. Detta ska enligt uppgift innebära att utvecklingsarbete och uppföljning av riktlinjer gällande nämndadministrationen förenklas. Vidare sker kontinuerliga avstämningar med förvaltningschefer kring nämndadministrativa frågor. Avstämningarna sker inte vid formaliserade möten. Enligt kanslichefen finns en diskussion kring hur dessa avstämningar ska formaliseras och vad de ska innehålla framöver. Samtliga ordförande, förvaltningschefer och nämndsekreterare har även genomgått utbildning i nämndadministration i samband med att verksamheten centraliserades under år 2020.

Sedan den nya organisationen kom på plats har arbetet med att strukturera upp beredningsprocessen intensifierats. Eftersom nämndsekreterarna numera sitter samlat finns större möjligheter för erfarenhetsutbyte vilket skapar möjligheter för en mer likartad process i samtliga nämnder. Dock uppges att det fortsatt finns ett arbete att göra för att säkerställa att tidsramar för återrapportering framgår av ärenden. Ansvaret för detta åligger främst respektive

¹ Instruktioner för skrivande och språk, hantering av allmänna handlingar, registrering, handläggning, beslut samt avslut och arkivering.

nämnd och verksamhet som hanterar ärendet och nämndsekreteraren utgör ett stöd i detta arbete.

Digitalisering

Digitaliseringen av nämndadministrationen uppges ha kommit olika långt i olika förvaltningar med dagens system. Det system som kommunen använder idag upplevs inte fungera tillfredställande och det saknas bland annat integrationer till andra verksamhetssystem vilket påverkar möjligheten att arbeta effektivt.

Med anledning av detta har det påbörjats ett arbete med att upphandla ett nytt dokument- och ärendehanteringssystem. Ambitionen är att hitta ett system som är enkelt att arbeta i och att hela processen ska gå att genomföras i samma system. En funktion som önskas är att det ska finnas tydliga beslutskedjor med tidsangivelser för när ett ärende ska hanteras på olika nivåer.

Policydokument

Samtliga av kommunens styrdokument har inventerats under det senaste året. Resultatet av inventeringen har bland annat inneburit att det finns en plan över hur dokumenten ska hanteras. Sammanställningen består av totalt 120 program, reglementen m.m. och innefattar noteringar om ansvarig nämnd, datum för revidering samt ansvarig förvaltning eller tjänsteperson.

Därutöver finns ett utkast till riktlinje för styrdokument, som beskriver hur framtida styrdokument ska se ut och hanteras. Riktlinjen ska tydliggöra vilka typer av styrdokument som ska finnas, hur de ska tas fram, revideras, vem som ansvarar för innehållet samt vilken instans som ska besluta om dem. Utkastet har presenterats för kommunstyrelsen i april 2021 och planeras att tas upp för beslut efter sommaren. Vidare uppges att kommunledningskontoret arbetar med att ta fram riktlinjer för kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Bedömning

Vi bedömer sammantaget att kommunstyrelsen i stor utsträckning har vidtagit åtgärder i enlighet med revisionens rekommendationer. Den uppföljande granskningen visar att det numera finns styrande dokument som tydliggör processen för nämndadministrationen och ärendeberedningen. Det är vidare positivt att organisationsförändringen upplevs ha bidragit till förbättrat utvecklingsarbete och ett mer likartat arbetssätt.

Kommunstyrelsen har genomfört en inventering av samtliga styrdokument i enlighet med revisionens rekommendationer. Därtill pågår ett arbete med att ta fram riktlinjer för styrdokument i syfte att säkerställa enhetlighet och tydlighet.

Det kvarstår dock fortsatt ett arbete med att digitalisera processen samt med att säkerställa en tydlighet avseende åiterrapportering i fråga om tidsram och verkställighet. I detta avseende finns det därmed en fortsatt risk att kommunfullmäktiges beslut inte följs upp och verkställs.

2.2. Granskning av finansförvaltningen

Sammanfattning från 2018 års granskning

Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen genom styrning, uppföljning och intern kontroll säkerställt en ändamålsenlig finansförvaltning.

Den övergripande bedömningen var att det fanns behov av att utveckla kommunstyrelsens styrning, uppföljning och interna kontroll. Bedömningen grundades på att kommunen historiskt har haft en låg skuldsättning vilket har gjort att behoven av en tät uppföljning och rapportering inte har varit lika stor som det kommer att vara framöver. Vidare bedömdes att kommande investeringar skulle ställa högre krav på tätare uppföljning, mer frekvent rapportering samt en utvecklad prognostisering och införande av känslighetsanalyser.

Utifrån granskningsresultatet lämnades följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ Uppdatera finanspolicy och riskinstruktion för att anpassa dessa utifrån kommunens nuvarande situation. Vidare rekommenderas kommunen se över rutinerna för översyn och uppdatering av finanspolicy då översyn bör göras mer frekvent än vad som tidigare har varit fallet.
- ▶ Förstärka samarbetet avseende finansförvaltning med de kommunala bolagen och återinföra samrådsmöten.
- ▶ Upprätta en rutin för rimlighetsbedömning och kontroll av de prognoser som erhålls från nämnder och kommunala bolag och som ligger till grund för kommunens flerårsplan.
- ▶ Utveckling och förbättring av processen för prognostisering av finansieringsbehov:
 - Inkludera stresstester av de ekonomiska kalkylerna
 - Utveckla rutiner för prognostisering av finansieringsbehovet inom hela kommunkoncernen och hur det påverkar kommunen
 - Förlängd prognostiseringshorisont
 - Inkludera borgensåtaganden
 - Inkludera kassaflödesanalyser
- ▶ Översyn av rapporteringsrutiner för att säkerställa att dessa är ändamålsenliga sett utifrån de upplägg som idag förekommer inom kommunen.
 - Rapporteringen bör innehålla en uppföljning av efterlevnaden av uppsatta limiter samt i tillämpliga fall föreslå åtgärder för att återgå till nivåer i enlighet med fastställda limiter.
- ▶ Utveckling av kapitalförvaltningsrapporten avseende pensionsmedel för att tydliggöra innehållet för läsaren samt säkerställa att placeringspolicy efterlevs.

lakttagelser uppföljande granskning

Kommunstyrelsens svar 2018-06-05

I sitt svar till revisionen uppgav kommunstyrelsen att de i stort instämmer i de rekommendationer som lämnats. Dock ställde sig styrelsen tveksam till att utföra rimlighetsbedömningar och kontroller av prognoser som lämnats av nämnder och bolag. Detta då kommunstyrelsen menar att styrelsen inte ska överpröva nämndernas och bolagens prognoser och bedömningar.

Kommunstyrelsen uppgav i sitt svar att finanspolicy och riskkonstruktion ska uppdateras. Vidare bejakades rekommendationen om ett förstärkt finansiellt samarbete med de kommunala bolagen. Rörande prognostisering av finansieringsbehov framgår av svaret att detta utvecklas löpande. Gällande stresstest uppges att detta delvis utgörs av de regelbundna ekonomiska kalkyler som följs upp under året. Ränte- och känslighetskalkyler för kommunen genomförs men i svaret anges att samarbetet med bolagen i frågan kan förbättras.

Avseende planeringshorisonten uppges i svaret att det inför kommande mandatperiod (2019-2022) har beslutats att budgeten ska omfatta ytterligare ett år. Borgensåtagande föreslås fortsatt hanteras upplysningsvis genom bolagen.

Kommunstyrelsen gjorde bedömningen att kassaflödesanalyser (kopplat till prognostisering av finansieringsbehov) inte skapar mervärde för den ekonomiska styrningen. Däremot föreslås att det i samband med vårprognos och i delår- och årsredovisning ska göras en särskild uppföljning av efterlevnaden av limiter (nivåer för in- och utlåning). Samt även att kapitalförvaltningsrapporten utvecklas i enlighet med revisionens förslag.

Finanspolicy

Kommunfullmäktige har antagit en ny finanspolicy som är gällande sedan 2019-07-01. Därtill antogs riktlinjer för förvaltning av medel avsatta för pensionsförpliktelser. I samband med den nya policyn anpassades även innehållet efter den nya lagstiftningen om kommunal bokföring och redovisning. Styrdokumentet kommer att ses över i samband med den nya mandatperioden. Av finanspolicy och riskinstruktion framgår tillåtna limiter för:

- ▶ Kommunen
- ▶ Eslövs Bostads AB
- ▶ Mellanskånes Renhållnings AB
- ▶ Eslövs Industrifastigheter AB²

Det saknas notering om limiter för utlåning till VASYD i riskinstruktionen. Det framgår dock att omfattningen av utlåning till VA SYD avseende investeringar regleras genom särskilt beslut av kommunfullmäktige i treårsperioder. Den vid tiden för granskningen gällande limiten uppgår till 345 mnkr för perioden år 2019-2021, enligt beslut i fullmäktige 2018-12-17. Det anges även i finanspolicyn att kommunen i huvudsak lånar från Kommuninvest.

Känslighetsanalyser och stresstester

Enligt finanspolicyn ska känslighetsanalys genomföras löpande. I samband med den uppföljande granskningen uppges att detta sker genom att ränterisker beaktas.

Avseende kvalitetssäkring och kontroll av nämndernas kalkyler och prognoser framkommer vid uppföljningsgranskningen att detta sker i samband med eventuella avvikelser och vid återrapportering. Kommunstyrelsen tar del av en vårprognos på junisammanträdet vilken omfattar samtliga nämner och en samlad finansiell rapport (resultaträkning, driftredovisning och investeringsredovisning). I samband med vårprognosen 2021 beslutade kommunstyrelsen bland annat att genomföra omfördelningar samt att anmoda nämnder att hålla budget och genomföra planerade effektiviseringar.

Prognostisering

Nämndernas månadsuppföljningar inkluderar numera även en prognos, vilka delges kommunstyrelsen. Kommunen har ett gemensamt prognosverktyg som används för detta. Bolagens prognoser sker fortsatt i samband med delårsrapport och årsredovisning. Avseende process för prognostisering av finansieringsbehov uppges att kommunen och bolagen använder Kommuninvests finansiella verktyg för planering av lån och skuldtutveckling, bindningstider, ränteberäkningar mm.

² Under våren 2021 såldes bolaget till AB Lomma Tegelfabrik.

Enligt uppgift är kommunens lånebehov och skuldutveckling väsentligt lägre än planerat med anledning av kommunens låga investeringstakt. Detta har medfört att det inte upplevs finnas ett behov av ett fördjupat samarbete med bolagen avseende finansförvaltningen. Överblick och kontroll avseende lån, räntor och förfall sker genom att ekonomiavdelningen använder Kommuninvests finansverktyg.

I samband med uppföljningen har inga underlag som redovisar en dokumenterad och samlad likviditetsprognos kunnat uppvisas. Av kommunfullmäktiges budget framgår däremot kommunens finansieringsbehov och beräknade räntekostnader av kommunfullmäktiges budget för år 2021 med plan till år 2024. I budgeten framgår dock inte bolagens finansieringsbehov eller ett samlat behov för koncernen. Enligt uppgift följer ekonomiavdelningen koncernens likviditet dagligen via internetbank samt att betalplan för lokalinvesteringar upprättas och revideras löpande. Den nuvarande betalplanen för lokalinvesteringar sträcker sig fram till år 2022.

Rapportering

Kapitalförvaltningsrapporten har enligt uppgift utvecklats i enlighet med revisionens rekommendation, rapportering sker i samband med delårs- och helårsredovisning samt kvartalsvis till kommunstyrelsen. Kvartalsrapporten innefattar även skuld och likviditetssituationen för hela kommunkoncernen. Detta framgår även av den upprättade riskinstruktionen. Vid genomgång av protokoll framgår att kommunstyrelsen tagit del av återrapportering i enlighet med instruktionen. Den rapport som delges kommunstyrelsen innefattar en redogörelse över den sammantagna behållningen på koncernkontot i förhållande till den limit som framgår av riskinstruktionen. Av delårsrapport och årsredovisning framgår även skuldsättning, lånebild och vidareutlåning.

2.2.1. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har hörsammat revisionens rekommendationer avseende revidering av styrdokument samt stärkt uppföljning. Det finns en ny finanspolicy och de rutiner för uppföljning och återrapportering som framgår i denna följs. Vi bedömer vidare att rapporteringen i stort är tillräcklig.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen fortsatt behöver stärka den interna kontrollen avseende finansförvaltningen. Det är positivt att det finns systemstöd för att genomföra prognoser avseende finansieringsbehov och likviditet. Det finns dock ingen samlad dokumenterad likviditetsprognos.

Vidare framgår av granskningen att det inte genomförs känslighetsanalyser eller kvalitetssäkring av prognoser i större utsträckning. Vi bedömer därför i likhet med den tidigare granskningen att kommunstyrelsen bör utveckla arbetet med känslighetsanalyser och kvalitetssäkring i syfte att säkerställa en god intern kontroll och kvalitet i kommunens, och koncernens, process för prognostisering av finansieringsbehov.

I den tidigare granskningen rekommenderades kommunstyrelsen att förstärka samarbetet avseende finansförvaltning med de kommunala bolagen. Den uppföljande granskningen visar att kommunstyrelsen inte har vidtagit åtgärder för att stärka samarbetet, eftersom kommunens lånebehov har varit lägre än förväntat. Vi bedömer dock att det är av vikt att det finns en tydlig process för hur samarbetet med de kommunala bolagen ska se ut. Revideringen av lagen om kommunal bokföring har medfört tydligare krav avseende den kommunala koncernen varpå bolagens del i finansförvaltningen också bör vara tydlig.



Eslöv den 9:e augusti 2021

Emmy Lundblad
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Medverkande funktioner:

- ▶ Ekonomichef
- ▶ Kanslichef

Dokument:

- ▶ Riktlinjer för nämndadministration
- ▶ Bevakning av styrdokument
- ▶ Riktlinjer för styrdokument i Eslövs kommun, utkast
- ▶ Rutin för styrdokument, utkast
- ▶ Betalplan lokalinvesteringar
- ▶ Årshjul för kommunstyrelsen
- ▶ Finanspolicy
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll
- ▶ Finansiell rapport
- ▶ Vårprognos
- ▶ Delårsrapport 2020
- ▶ Budget 2021 med flerårsplan 2024
- ▶ Årsredovisning 2020