

koch
kch
kr

FAGERSTA KOMMUN Kommunstyrelsen	
2016 -09- 27	
Diarienumr 2016.071	Dianeplanbeteckning 042'19

Till Förbundsdirektionen i NVU

För kännedom till:

Fullmäktige i Fagersta kommun

Fullmäktige i Norbergs kommun

Fullmäktige i Skinnskattebergs kommun

Granskning av den interna kontrollen vid NVU

På uppdrag av Norra Västmanlands Utbildningsförbunds förtroendevalda revisorer har KomRedo genomfört en granskning. Granskningen ingår i revisionsplanen för 2016. Syftet med granskningen har varit att bedöma om den interna kontrollen samt om den ekonomiska informationen som medlemskommunerna erhåller, är tillräcklig och ändamålsenlig enligt kommunallagens krav.

Syftet med intern kontroll är att bidra till ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att verksamheten bedrivs effektivt och säkert. Det är förbundsdirektionens ansvar att säkerställa ett system för den interna kontrollen. Vidare är det av stor vikt att verksamheten bedrivs på sådant sätt att fullmäktige i respektive medlemskommun och revisorernas uppföljning underlättas.

Utifrån genomförd granskning kan vi konstatera att förbundsdirektionen har ett flertal områden som behöver utvecklas. Av granskningen framgår följande rekommendationer:

- Att direktionen fortsätter med arbetet att utveckla processen kring den interna kontrollen samt dialogen med medlemskommunerna.
- Att direktionen antar reglemente och tillämpningsanvisningar för intern kontroll.
- Att direktionen årligen följer upp och utvärderar resultatet av den interna kontrollen.
- Att direktionen årligen ser över och utvärderar samtliga styrande dokument så att de är aktuella och uppfyller sitt syfte.
- Att direktionen säkerställer att verksamhetsplaner, inkl. mål och fokusområden, ska upprättas och följas upp årligen.
- Att direktionen, tillsammans med förbundsledningen, utformar mätbara mål som är kopplade till de av respektive medlemsfullmäktige antagna målen för god ekonomisk hushållning.
- Att direktionen utformar en arbetsordning för hur dialogen med medlemskommunerna ska genomföras, både på politisk nivå och tjänstemannanivå.
- Att avtalet med NVE avseende ekonomiadministrativ service omregleras till NVUs nuvarande behov och verksamhet.

Vi rekommenderar även respektive fullmäktige att anta finansiella mål för god ekonomisk hushållning för kommunalförbundet NVU samt ser över dess förbundsordning, som i dagsläget innehåller felaktiga formuleringar utifrån kommunallagens krav på bl.a. balanskrav.

Utöver ovan beskrivna rekommendationer hänvisas till revisionsrapporten som vårt sakkunniga biträde upprättat.

Sammantaget anser revisionen att förbundsdirektionen allvarligt har brustit i sitt ansvar att följa upp verksamheten, både ekonomiskt och verksamhetsmässigt, samt att den interna kontrollen i princip har varit obefintlig. Därmed bryter direktionen mot kommunallagens regler i 6 kap 7 §.

Vi har behandlat bifogad rapport vid sammanträde 2016-09-12. Där beslutades att översända rapporten till direktionen för yttrande och samtliga fullmäktige i medlemskommunerna för kännedom. Yttrandet ska vara förbundsrevisionen tillhanda senast 10 december 2016 och innehålla en beskrivning kring vilka åtgärder direktionen har vidtagit eller ämnar vidta under 2016/2017.

Fagersta, 2016-09-12

Enligt uppdrag



Eva Hölke
Ordförande i revisionen för NVU



GRANSKNING AV DEN INTERNA KONTROLLEN VID NVU - 2016

Revisionsrapport från de förtroendevalda
revisorernas sakkunniga biträde, KomRedo AB

Sammanfattning

Syftet med intern kontroll är att bidra till ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att verksamheten bedrivs effektivt och säkert. Det är förbundsdirektionens ansvar att säkerställa ett system för den interna kontrollen. Vidare är det av stor vikt att verksamheten bedrivs på sådant sätt att fullmäktige i respektive medlemskommun och revisorernas uppföljning underlättas.

Vi rekommenderar att förbundsdirektionen fortsätter med arbetet att utveckla processen kring den interna kontrollen samt dialogen med medlemskommunerna.

Camilla Karlsson, Certifierad kommunal revisor, KomRedo AB

camilla.karlsson@komredo.se

Innehållsförteckning

1. Bakgrund och syfte	2
2. Avgränsning	2
3. Revisionskriterier	2
4. Revisionsfrågor	2
5. Granskningsansvarig.....	3
6. Metod	3
7. Resultat av granskningen.....	4
8. Intern kontroll.....	4
8.1 Kommunallagen om intern kontroll	5
8.2 Styrande dokument	5
8.3 Intern kontroll i praktiken.....	6
9. Samverkan	8
9.1 Insyn och budgetberedning.....	8
9.2 Politisk dialog och insyn.....	10
9.3 Tjänstemannadialog	11
10. Köp av ekonomiadministrativ service.....	12
11. Tillsyn, inklusive uppföljning och utvärdering	15

Granskning av intern kontroll vid NVU

En revisionsrapport avseende granskning av den ekonomiska informationen till medlemskommunerna i förbundet samt hur den interna kontrollen fungerar vid Norra Västmanlands Utbildningsförbund.

1. Bakgrund och syfte

I revisionsplanen för 2016 framgår att prioriterat granskningsområde vid Norra Västmanlands Utbildningsförbund (NVU) är hur den interna kontrollen fungerar samt vikten av den ekonomiska informationen till medlemskommunerna. Medlemskommuner är Fagersta, Norberg och Skinnskatteberg.

Syftet med granskningen är att bedöma om den interna kontrollen samt om den ekonomiska informationen som medlemskommunerna erhåller, är tillräcklig och ändamålsenlig enligt kommunallagens krav.

2. Avgränsning

Granskningen har varit översiktlig och begränsas till att utgå från ledning och styrning, inklusive hur respektive medlemskommuns ansvariga kommunalråd upplever dialogen. Respektive fullmäktiges mål och god ekonomisk hushållning för verksamheten borde granskas särskilt i samband med årsredovisningen och ingår inte i denna granskning.

3. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagens 6 kapitel
- Styrande dokument som hanterar intern kontroll mm
- Ev. fullmäktigebeslut i medlemskommunerna, förbundsdirektionsbeslut mm

4. Revisionsfrågor

Av beslutad projektplan framgår följande revisionsfrågor som ligger till grund för genomförd granskning:

- ✚ Finns det system och rutiner för en tillfredsställande intern kontroll, delegation och anvisningar?

- 📌 Fungerar system och rutiner på ett ändamålsenligt sätt?
- 📌 Hur följer förbundsdirektionen och medlemskommunerna upp den interna kontrollen samt hur fungerar rapporteringen av tillika?
- 📌 Arbetar förbundet med riskanalyser av verksamheten?
- 📌 Upprättar och fastställer förbundsdirektionen riskanalys, internkontrollplan samt återrapportering av uppföljningen av kontrollplanen?
- 📌 Finns en överensstämmelse mellan verksamheternas mål och de kontrollområden som ingår i den interna kontrollplanen?
- 📌 Hur ser uppdraget ut till NVE? Överensstämmer levererade ekonomiska rapporter med medlemskommunernas förväntan?

5. Granskningsansvarig

Granskningen har genomförts av Camilla Karlsson, certifierad kommunal revisor, KomRedo AB.

6. Metod

För att svara på revisionsfrågorna har granskningen genomförts dels utifrån en rutinbaserad del. Granskningen har skett genom dokumentstudie av relevanta dokument, intervjuer med berörda tjänstemän och politiker i förbundsdirektionen samt kommunalråd i medlemskommunerna. Även intervjuer med tjänstemän vid Norra Västmanlands Ekonomiförvaltning (NVE) har genomförts.

Den andra delen har utgått från ett inducerat förfaringssätt där våra slutsatser och rekommendationer ska vara ett stöd för verksamheten att utveckla nya rutiner som möter medlemskommunernas förväntan och krav.

Vi har i vår bedömning utgått från COSO-modellens beståndsdelar för intern kontroll, se även avsnitt 8 nedan.

Analys och bedömning har skett utifrån ett sammanvägt intryck från intervjuer samt mot bakgrund av erhållen dokumentation.

7. Resultat av granskningen

Av kommunallagen framgår att en nämnd skall var och en inom sitt område se till att verksamheterna bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detta gäller även om en kommun driver verksamhet genom ett kommunalförbund. Nedan framgår en redogörelse över de iakttagelser och analyser som inducerats i efterföljande rekommendationer.

8. Intern kontroll

Intern kontroll är en process som kommunalförbundet och dess ledning skaffar sig rimlig säkerhet och kontroll för att nå förbundets mål inom följande områden:

- ✚ Ändamålsenlighet och effektiv verksamhet
- ✚ Tillförlitlig rapportering och information från verksamheten
- ✚ Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer mm

Den interna kontrollen är viktig att utgå från då den är ett medel för ledningens kontroll av att verksamheten efterlever lagar, förordningar och riktlinjer. Intern kontroll är en process vilken styrelsen, ledningen och annan personal skaffar sig rimlig säkerhet för att målen uppnås, och som påverkas av hur man agerar i vad man säger och utför.

Förbundsdirektionen ansvarar för den interna kontrollen, enligt kommunallagen 6 kap 7 §. Att upprätthålla en god intern kontroll är väsentligt för att medlemskommunernas mål med NVUs verksamhet ska uppnås.

8.1 Kommunallagen om intern kontroll

KL 6 kap 7§:

"Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.



De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan. Lag (1999:621)."

Vidare följer en särställning för kommunstyrelsen att inneha en ledande och samordnande roll. Detta innebär att kommunstyrelsen i respektive medlemskommun har en skyldighet att enligt KL 6 kap 1§ leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Enligt 3 kap. 20 § första stycket KL får kommuner och landsting bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund.

8.2 Styrande dokument

Kommunalförbundet har inte antagit några styrande dokument avseende intern kontroll eller andra styrande dokument som motsvarar detta. Däremot finns förslag till beslut avseende intern kontrollreglemente och anvisningar framtaget. Vi har vid granskningstillfället fått tagit del av arbetsmaterial som ska antas av direktionen under hösten.

Kommentar

Vi har särskilt fördjupat oss i erhållna arbetsmaterial från kommunalförbundet som avser reglemente och tillämpningsanvisningar för intern kontroll och bedömer dess nuvarande form och innehåll som ändamålsenligt. Det finns dock några smärre justeringar som behöver ses över. Dessa noteringar kommer att delges förbundet.

I vårt uppdrag ingår frågeställningen om det finns system och rutiner för en tillfredsställande intern kontroll. Enligt lagens mening gör vi den bedömningen att det saknas ett system för intern kontroll i kommunalförbundet. Vi konstaterar också att någon risk- och väsentlighetsanalys inte genomförts i led för den interna kontrollen.

Vi har även funnit, som en effekt av bristande intern kontroll, att kommunalförbundet inte uppdaterat delegationsordningen sedan 2012. Ett förslag på ny delegationsordning finns och beräknas bli antagen under hösten.

Vi rekommenderar att förbundsdirectionen minst en gång per år genomför en översyn av samtliga styrande dokument så att de är aktuella och uppfyller sitt syfte. Lämpligen vid en fastslagen tidpunkt under året, exempelvis första sammanträdet för året.

8.3 Intern kontroll i praktiken

Vi har, trots avsaknaden av styrande dokument för den interna kontrollen, funnit att det finns en form av intern styrning och kontroll i praktiken. Förbundschefen genomför ledningsgruppsmöten 1 gång/vecka och möten med rektorerna ca 1 gång/vecka under terminerna. Därutöver finns en utvecklingsgrupp som diskuterar skolfrågor. Utöver dessa forum förmedlas nya rutiner och regler, förändringar i arbetet m.m. på arbetsplatsträffar, s.k. APT. Utveckling sker i arbetslagen som sammanställs av rektorerna för vidarebefordran till förbundsdirectionen. Eventuella åtgärder hanteras och beslutas i directionen.

Däremot har det framkommit i våra intervjuer att det saknas verksamhetsplaner för verksamheterna, vilket enligt vår mening är en viktig och fundamental process för att få en effektiv verksamhet.

Kommentar

Syftet med intern kontroll är att bidra till ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att verksamheten bedrivs effektivt och säkert. Det är förbundsdirectionens ansvar att säkerställa ett system för den interna kontrollen. Vidare är det av stor vikt att verksamheten bedrivs på sådant sätt som fullmäktige i respektive medlemskommun beslutat om, både i förbundsordning och i måldokument, samt att revisorernas uppföljning underlättas.

Revisorerna har i revisionsberättelsen 2015 bedömt att directionens interna kontroll inte varit tillräcklig samt att resultatet enligt årsredovisningen inte varit förenligt med de finansiella målen. De lämnar även en kommentar om att förbundsdirectionen inte redovisat några verksamhetsmål. Sammantaget har revisorerna riktat anmärkning mot directionen för bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll.

Lämnad anmärkning vilar på mycket allvarliga bedömningar som avser en del av fundamentet i kommunalrätten. Ett intern kontrollsystem måste utformas utifrån en helhetssyn på den kommunala verksamheten, med beaktande av genomförd och dokumenterad risk- och väsentlighetsanalys.

Vi konstaterar att kommunalförbundet saknar system för den interna kontrollen. Under förutsättning att det inte sker några större ändringar i planerna att under hösten anta reglemente och tillämpningsanvisningar för intern kontroll finner vi dessa som ändamålsenliga.¹ När väl arbetsprocessen med intern kontroll implementeras är det viktigt att det ges tid för utbildning, till såväl förtroendevalda och tjänstemän.

Det finns även utvecklingspotential avseende hur kommunalförbundet i praktiken arbetar med intern styrning och kontroll. I samband med genomförda intervjuer framkom att det saknas verksamhetsplaner inom NVU. För att ledningen ska kunna följa upp och ha kontroll över verksamheten krävs även att man arbetar med verksamhetsplaner. En verksamhetsplan skapar fokus och riktning för det kommande året. Det ger också en chans att få alla i arbetslagen att bidra och lägga upp arbetet effektivt för att skapa bästa tänkbara resultat. Verksamhetsplaneringen borde utgå från de av förbundsdirektionens uttalade mål och visar vilka som är prioriterade fokusområden det kommande året. Planen ska lite förenklat ta upp önskade resultat, prioriterade aktiviteter och gärna en inventering av vilka resurser som finns att tillgå samt behov. Planeringen ska vara ett levande verktyg och inte en fast mall för hur arbetet borde se ut.

Vi rekommenderar att förbundsdirektionen snarast åtgärdar följande:

- Anta reglemente och tillämpningsanvisningar för intern kontroll.
- Att årligen följa upp och utvärdera resultatet av den interna kontrollen.
- Att årligen se över och utvärdera samtliga styrande dokument så att de är aktuella och uppfyller sitt syfte.
- Säkerställa att verksamhetsplaner, inkl. mål och fokusområden, ska upprättas och följas upp årligen.

¹ Dokumentationen avseende den interna kontrollen har statusen arbetsmaterial som vi erhållit från NVU den 16 juni 2016

9. Samverkan

”DEN POLITISKA DIALOGEN LYSER MED SIN FRÅNVARO!”

En samlad bild som framkommer ger för dagen ett sorgligt konstaterande att NVU har varit lämnad att klara sig själv. Med avsaknad av politiska mål, både finansiella- som verksamhetsmål, har den politiska styrningen av NVU i princip varit obefintlig. Den politiska representation som ingår i förbundsledningen har försökt hantera uppdraget utifrån det förbundsordningen reglerar, dock med varierande framgång.

9.1 Insyn och budgetberedning

Respektive medlemskommun har idag endast insyn i kommunalförbundets verksamhet i samband med budgetberedningen. Vid detta tillfälle träffar kommunalförbundets ledning respektive ordförande från kommunstyrelsen. Förbundschefen och vice ordförande i förbundet har föredragit föreslaget budgetanslag i respektive kommun inför kommunstyrelsen. Utöver denna dialog varierar intresset för förbundets verksamhet. Se vidare nedan.

Målstyrningen i NVU har inte fungerat som det sig bör genom åren, vilket även revisionen anmärkt i revisionsberättelsen. Medlemskommunerna har inte heller antagit några finansiella – och verksamhetsmål för NVU, vilket är ett grundläggande krav enligt kommunallagen. På grund av avsaknaden av mål planerar kommunalförbundet att tillsvidare utgå från ett tjänstemannaförslag med följande övergripande mål:

- NVU är en bra skola
- Vi ska våga utmana eleverna och studerande
- Framtidens lärande

Utifrån dessa mål föreslås följande mätbara delmål:

Fler ungdomar ska fullfölja ett nationellt gymnasieprogram eller fullfölja ett yrkesintroduktionsprogram.

2015	85 %
2016	90 %
2017	91 %
2018	92 %

Fler ungdomar ska ut på den reguljära arbetsmarknaden eller påbörja eftergymnasiala utbildningar. Målet är att minska ungdomsarbetslösheten:

2016	2 %-enheter
2017	3 %-enheter
2018	4 %-enheter

Det finns dock nya strategiska mål som har antagits av respektive fullmäktige under första halvåret 2016. Målen grundar sig på utformade förslag i ett måldokument som KSO-gruppen ansvarat för att ta fram under hösten 2015.

Av måldokumentet framgår följande strategiska mål:

**”Få fler att välja att förlägga sina gymnasiestudier i Norra Västmanlands
Utbildningsförbund och få fler elever att ta gymnasieexamen samt tillhandahålla
utbildningar som på bästa sätt matchar arbetsmarknadens behov.”**

Kommentar

Förbundsdirektionen ansvarar gemensamt för förbundets verksamhet, att under en huvudman erbjuda invånarna i alla tre medlemskommuner ett brett och allsidigt utbud av utbildning, från gymnasieskola till högskola.

Utgångspunkten för ledamöterna i direktionen är att de är utsedda av medlemskommunernas fullmäktige med ett uppdrag och en skyldighet att ansvara för dess verksamhet i enlighet med de riktlinjer och lagstiftning som gäller.

Ledamöterna har ansvaret att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige i varje medlemskommun bestämt. Direktionen är att beteckna som en styrelse enligt kommunallagen².

Utöver det som regleras i förbundsordningen har det för 2015 och tidigare år inte funnits några övergripande mål antagna av medlemskommunernas fullmäktige. Avsaknaden har medfört att förbundsdirektionen inte målstyrt verksamheten, varken genom verksamhetsplaner eller direkt styrning. I och med det nya framtagna strategiska målet blir situationen en annan, med mål som kan brytas ned till delmål och aktiviteter. Måldokumentet har dock tyvärr inte delgetts direktionen eller inte i vart fall behandlats på direktionens sammanträden. Detta innebär att tjänstemannaorganisationen har framarbetat ett förslag (se ovan) som möter det arbetsmarknadspolitiska läget inom det samlade kommunala geografiska området.

² Se vidare om överlämnande av vården av kommunala angelägenheter i KL 3 kap 16, 20 §§ och styrelsens/nämndens ansvar i KL 6 kap 1,7 §.

Vi rekommenderar att direktionen, tillsammans med förbundsledningen, utformar nya mätbara mål samt ger verksamheten i uppdrag att ta fram aktiviteter som är kopplade till målens mätbarhet. Först därefter kan förbundsledningen ta fram riktlinjer för verksamhetsplanering och utveckla detta arbete.

Vi rekommenderar också att respektive fullmäktige även antar finansiella mål för god ekonomisk hushållning och att dessa ingår i det samlade måldokumentet.³

9.2 Politisk dialog och insyn

Nedan redogjorda beskrivningar är en sammanfattning från genomförda intervjuer samt uppgifter hämtade från respektive kommuns hemsida kring ledamöternas representation i olika politiska församlingar.

I Fagersta kommun har förbundsledningen en stående inbjudan att delta vid kommunstyrelsens sammanträden, oftast genom inbjudan till särskilda tillfällen som vid t.ex. budgetberedning. NVU har alltid möjligheten att delta vid behov. Sedan nuvarande ordförande i NVU tillträdde har ingen inbjudan till kommunstyrelsen framställts till vederbörande. Ingen månatlig rapportering har skett i kommunstyrelsen från ledamöter i NVU. För närvarande är förbundets ordförande representerad från Fagersta kommun. Förbundets ordförande finns representerad i fullmäktige och har haft ordförandeuppdraget sedan april 2016. Tre av fyra ledamöter i direktionen finns representerade i Fagersta kommuns kommunstyrelse, en som ledamot och två som ersättare.

Vice ordförande i förbundet är från Norbergs kommun. Denne finns ej representerad i kommunstyrelsen, däremot finns den andra ledamoten från Norbergs kommun representerad i kommunstyrelsen som vice ordförande. Ingen månatlig rapportering har skett i kommunstyrelsen från ledamöter i NVU.

³ Förbundet har en direktion vilket innebär att det är fullmäktige i respektive medlemskommun som fastställer finansiella- och verksamhetsmål för NVU, KL 3 kap 20-28 §§ samt 6 kap 7 § 1-3 st.

Förbundets ledamöter från Skinnskatteberg finns båda representerade i kommunstyrelsen, som ledamot och ersättare. Ingen månatlig rapportering har skett i kommunstyrelsen från ledamöter i NVU.

Vid genomförda intervjuer med KSO-gruppen framförs bl.a. att det finns en förtroendeklyfta gentemot direktionens arbete att ta ansvar för styrning, ledning och uppföljning av förbundet.

9.3 Tjänstemannadialog

Enligt uppgift från den nya förbundschefen fungerar dialogen med Fagersta kommuns tjänstemän utmärkt genom representation i kommunchefens ledningsgruppsmöten. Skinnskattebergs kommunchef har varit intresserad av att utveckla dialogen, men har ännu inte kallat förbundschefen till Skinnskattebergs kommun för detta ändamål. Däremot framhålls att det förekommer dialog mellan kommunchefen och förbundschefen, dock inte genom möten utan på skriftlig väg. Det finns motstridiga uppgifter huruvida förbundschefen erbjuds delta i Norbergs kommunchefs sammanträden med den utökade ledningsgrupp innehållande representanter från samtliga samordningsförbund. Enligt uppgift från förbundet är intresset svagt från Norbergs kommun. Kommunchefen i Norberg framhåller att förbunden ingått i den utökade ledningsgruppen. Modellen är ärvd från tidigare kommunchef. Gruppen har mest varit informativ till sin karaktär, även dialog om viktiga frågor. Koncernstyrningen kan nå mera precisa resultat via annan metodik.

Kommentar

Det förefaller oomtvistligt att dialogen och samverkan mellan kommunalförbundet och ägarkommunerna, både på politisk nivå och på tjänstemannnivå, kan utvecklas. Från förbundets sida upplever man generellt sett att det saknas intresse från ägarkommunerna. Särskilt avsaknaden av mål som är anpassade till NVUs verksamhet och en kommungemensam fördelningsmodell av bl.a. ersättningar från Migrationsverket. Medan de ägarrepresentanter vi intervjuat delvis upplever att förbundsledningen inte klarat av att styra sin verksamhet och inte lyckats följa upp ekonomi mot budget. De har dock vid varje tillfälle diskuterat NVU och framhållit vikten av att återupprätta förtroendet och ständigt utgått från att direktionen tagit tag i och styrt upp situationen.

Efter genomförda intervjuer med ansvariga kommunalråd från respektive kommun, även kallad KSO-gruppen, framkom att det finns måldokument och vision för NVU antagna i respektive

medlemskommun. Vi har tagit del av respektive fullmäktiges beslut och konstaterar att NVUs förbundsledning inte inarbetat de antagna målen från medlemskommunerna i det förslag som nu ligger i linjen för att tas i direktionen. Vi rekommenderar att målen formuleras så att de möter medlemskommunernas antagna vision och strategi för NVU.

Vi rekommenderar att förbundsledningen utformar en arbetsordning för hur dialogen med medlemskommunerna ska genomföras, både på politisk nivå och tjänstemannanivå, och utformar en plan för hur förtroendet för NVUs arbete ska återskapas.

10. Köp av ekonomiadministrativ service

Det finns ett avtal mellan NVU och Fagersta kommun genom Norra Västmanlands ekonomiförvaltning (NVE), om att erlagga ersättning för bl.a. ekonomiadministrativ service. Detta beslut grundar sig på en politisk överenskommelse mellan dåvarande ordföranden som ingick i KSO-gruppen från när NVE bildades.

Genom åren har den ekonomiadministrativa servicen förändrats, trots att avtalet är oförändrat mellan åren. Med andra ord, nya avtal tecknas årligen utan att innehållet i avtalad leverans förändrats. Sedan hösten 2014 sköter NVU sin egen controllerfunktion. Dock finns det inte några resurser avsatta för just det ändamålet. NVE hanterar numera bl.a. den löpande redovisningen, finansförvaltningen, systemadministrationen. Däremot har ersättningen för controllerfunktionen reducerats.

Samarbetet med NVE har inte fungerat under framförallt 2015, trots flera försök. Inga försök till samtal om att utveckla samarbetet har skett från någon av parterna under 2016. NVE har tagit upp problemet med nämnden varpå nämnden försökt att hitta en lösning på politisk nivå med NVU, utan att lyckas⁴. Däremot har rutinerna för månadsrapportering justerats under 2016, efter genomförd dialog med NVU. Inte heller genomförd revision av räkenskaper och bokslut 2015 har noterat detta missförhållande vilket har en stark koppling till den interna kontrollen och därmed en hög risk för att fel kan uppstå.

Enligt avtal finns en detaljerad överenskommelse om köp av ekonomiadministrationen (som heter bilaga 1, 2013-05-15 och hör till avtalet).

⁴ Den nya ordföranden i NVU har inte blivit kontaktad av nämnden från NVE sedan han tillträdde under våren 2016.

Kommunalförbundet har haft att förvänta sig stöd i bl.a. följande:

- Framtagande av tidplaner och anvisningar för styr- och uppföljningsdokument (budget, delårsrapport och årsbokslut samt månadsuppföljningar.
 - Budget ej levererat av NVE (ingår i controllerfunktionen), övriga tidsplaner är upprättade, överlämnade och har efterlevts.
- Analysera effekterna av förslag till medlemsbidrag
 - Ej levererat av NVE (ingår i controllerfunktionen)
- Medverka i/handlägga utredningar där ekonomisk kompetens krävs
 - Ej levererat av NVE (ingår i controllerfunktionen)
- Upprätta statistik inom nämndens verksamhetsområde
 - Ej levererat av NVE då det kvarstår överenskommelse att hitta gränssnitt för vem som tar fram vilka nyckeltal till årsredovisningen (ingår i controllerfunktionen)
- Intern kontroll inom nämndens verksamhetsområde
 - Ej levererat av NVE, inte någon strukturerad rapport om de kontroller som NVE utför inom sitt ekonomiadministrativa uppdrag

Av förbundsordningens 10 § st 7, framgår även hur kostnadstäckning vid positiva eller negativa resultat ska hanteras. Negativa resultat ska täckas av det egna kapitalet tills det är förbrukat.

Ekonomiadministrationen har inte följt instruktionen utan reglerat exempelvis det negativa resultatet från 2015 med utökade medlemsanslag innan resultatet fastslagits av förbundsdirektionen och dessutom innan respektive medlemskommun godkänt överskridandet. Därmed redovisade förbundet ett nollresultat i årsredovisningen.

Förbundsdirektionen har löpande under året endast erhållit positiva driftsuppföljningar mot budget från NVE, varpå det negativa resultatet som delgavs direktionen i januari 2016 blev en överraskning. Enligt NVUs förbundsledning har inte NVE på ett tydligt sätt redovisat löpande uppföljningar av driftresultatet mot lagd budget under 2015.

Enligt uppgift från NVE levererade man prognoser för finansförvaltningen till NVU. Sedan var det NVUs ansvar att foga samman den egna prognosen och finansförvaltningens prognos till en total prognos för hela NVU. NVE anser att överensstämmelsen mellan prognoser och utfall gällande finansförvaltningen var god. NVU hanterar sedan hösten 2014 budgetering, uppföljning och prognoser för den egna verksamheten, med undantag för finansförvaltningen. Detta är ett

tillfälligt avsteg från avtalet som NVE och NVU gemensamt fattade beslut om i samband med ekonomichefens föräldradedighet. NVE hänvisar till den skrivelse som NVE replikerat kring den kritik som framförts avseende deras rapportering kring driftuppföljningen.

Kommentar

Kommunalförbundet är kund till NVE. I kundrelationer är det av eget intresse att göra allt för att det samarbetet fungerar. Det avtal som använts enligt den tidigare ordningen bör ses över omgående och regleras enligt nuvarande muntliga överenskommelse. Enligt vår bedömning finns det en stor fördel för NVU att inneha controllerfunktionen, vilket också stärker arbetet med den interna kontrollen. Däremot finns det fördelar med att NVE hanterar den löpande redovisningen, bokslut samt de finansiella delarna av framtagandet av delårsrapport och årsredovisning. Om NVU skulle anställa egen personal för motsvarande tjänster motsvarar det knappt en 1 heltidstjänst. Vid NVE är arbetsuppgifterna fördelade på flera personer vilket minskar sårbarheten. Rent ekonomiskt är det lönsamt för NVU att fortsätta köpa dessa tjänster. Vi rekommenderar dock att avtalet omregleras till nuvarande behov och verksamhet.

En stor del av problemet mellan NVU och NVE har varit diskussionen kring vilka ekonomiska rapporter NVE levererat. Vi anser att oavsett om direktionen erhållit tillräckligt detaljerade ekonomiska rapporter från NVE eller inte så är det direktionens ansvar att säkerställa, genom NVUs stöd från verksamheten, att informationen är rättvisande och tillräckligt informativ så att de kan fatta beslut utifrån dessa.

En skrivning i NVUs förbundsordning (10 § st 7) avseende kostnadstäckning vid årets resultat överensstämmer inte med kommunallagens krav om en budget i balans. Reglerna om balanskravet är tydliga i kommunallagen som vid negativa resultat ställer krav på återställande inom 3 år. Ur kommunalförbundets perspektiv borde denna skrivning ändras i förbundsordningen. Negativa resultat kan återställas efter att årsredovisningen antagits av respektive medlemskommun med utökade anslag. Med den ordning som hittills gällt förefaller det som att kommunalförbundet, genom NVEs försorg, redovisar ett nollresultat för den ej insatte läsaren (fullmäktige i respektive kommun som ska bevilja ansvarsfrihet). NVE har tagit fram ett förslag på resultaträkning där resultat före reglering tydligt framgår som med fördel kan ingå i kommande årsredovisning och därmed ligga till grund för fullmäktiges beslut om utökade medlemsanslag.

Sammantaget anser vi att förbundsdirektionen allvarligt har brustit i sitt ansvar att följa upp verksamheten, både ekonomiskt och verksamhetsmässigt, samt att den interna kontrollen i princip har varit obefintlig. Därmed bryter direktionen mot kommunallagens regler i 6 kap 7 §.

11. Tillsyn, inklusive uppföljning och utvärdering

Bristen på aktuella riktlinjer och kontroller som beskrivits i ovanstående avsnitt, får givetvis en direkt bäring på tillsyn, uppföljning och utvärdering. Vi har ovan konstaterat att det saknas planer för uppföljning av den interna kontrollen.

Därtill avsaknad av kommunal kompetens i samband med granskning av förbundets årsredovisning och delårsrapport har försvårat för de förtroendevalda revisorerna att åberopa om räkenskaperna är rättvisande och om mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning uppnås.

Vi rekommenderar att förbundsordningen skrivs om så att den motsvarar lagens krav, särskilt så att resultatregleringen överensstämmer med balanskravet. Det kan även vara en fördel att inskriva möjligheten för kommunalråden att delta på förbundsdirektionens sammanträden, för att underlätta dialog, ägarkommunernas insyn och uppsiktsplikt.

Vi rekommenderar att ägarkommunerna ser över de förtroendevalda revisorernas möjligheter att anlita sakkunnigt biträde som innehar kommunal kompetens i samband med grundläggande granskning och granskning av bokslut, årsredovisning och delårsrapport (se även God revisionsordning i kommuner och landsting 2014).

Västerås den 12 september 2016



Camilla Karlsson

Certifierad kommunal revisor

KomRedo AB