

Vår samlade bedömning är
att Norbergs kommun inte fullt ut har ett
ändamålsenligt arbetssätt inom
organisation och ledning och att det inom
intern kontroll finns stora brister

Revisionsrapport

Granskning av organisation
och ledning samt intern
kontroll

Norbergs kommun

Anna Werner, KomRedo AB

2023-03-14

Innehåll

1	Uppdrag	3
2	Bakgrund.....	3
3	Projektets syfte, ändamål och avgränsning.....	4
4	Revisionskriterier	4
5	Ansvarig styrelse.....	4
6	Metoder.....	5
7	Resultat av granskningen.....	6
7.1	Styrning och målbild för organisationen	6
7.1.1	lakttagelser	6
7.1.2	Kommentarer	10
7.2	Organisation och ansvar för intern kontroll samt riskanalys	11
7.2.1	lakttagelser	11
7.2.2	Kommentarer	13
7.3	Förtroendevaldas delaktighet i arbetet avseende målstyrning och intern kontroll	14
7.3.1	lakttagelser	14
7.3.2	Kommentarer	15
7.4	Organisations arbete med uppföljning av mål och intern kontroll	15
7.4.1	lakttagelser	15
7.4.2	Kommentarer	17
7.5	Kommunstyrelsens återrapportering till kommunfullmäktige, nämnder och organisationen	18
7.5.1	lakttagelser	18
7.5.2	Kommentarer	18
8	Svar på revisionsfrågorna	19

Sammanfattning

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att Norbergs kommun inte fullt ut har ett ändamålsenligt arbetssätt inom organisation och ledning. Ett utvecklingsarbete är påbörjat då det kvarstår områden inom målstyrningen som behöver utvecklas exempelvis implementering. Gällande internkontroll finns stora brister som behöver rättas till inom en snar framtid då nuvarande arbetssätt inte är ändamålsenligt eller lagenligt.

Rekommendationer

- att kommunstyrelsen i Norbergs kommun skapar skriftliga rutiner för arbetet med målstyrning. I dessa rutiner behöver förtydliganden göras kring vilken nämnd som ansvar för vilken del.
- att kommunstyrelsen i Norbergs kommun genomför ett implementeringsarbete av målstyrningsprocessen i organisationens samtliga delar från chefsnivå till medarbetarnivå
- att kommunstyrelsen i Norbergs kommun reder ut vilken roll som skolans verksamhetsplaner ska ha i förhållande till den strategiska verksamhetsplanen.
- att Norbergs kommun omgående gör en översyn av internkontrollprocessens samtliga delar
- att kommunstyrelsen i Norbergs kommun förtydligar vad som ska ingå i internkontrollen och vad som är en del av den ordinarie verksamheten
- att kommunstyrelsen i Norbergs kommun så fort som möjligt säkerställer att internkontrollplaner upprättas för samtliga nämnder
- att de förtroendevalda i respektive styrelse och nämnd görs delaktiga i tillskapandet av den nya internkontrollprocessen
- att rutiner för bedömning av måluppfyllelsen skapas där det tydliggörs vad som krävs för att ett mål ska anses vara uppfyllt.
- att en lagenlig internkontrollprocess skapas, dokumenteras och implementeras inom samtliga nämnder och att tillvägagångssätt för uppföljning av interkontrollen ingår i denna process
- att en koppling mellan internkontrollprocessen och verksamhetsplaneringsprocessen skapas och dokumenteras då delar kan behöva flyttas från den ena processen till den andra.
- att kommunstyrelsen i Norbergs kommun förtydligar respektive nämnds ansvarsområden inom verksamhetsplaneringen

1 Uppdrag

KomRedo har på uppdrag av kommunrevisorerna genomfört en granskning av kommunstyrelsens arbete kring organisation och ledning samt intern kontroll i Norbergs kommun. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022. Grunder i ansvarsprövningen utgår bland annat från risker för bristande ledning, styrning, uppföljning och intern kontroll. Syfte och mål beskrivs närmare i avsnitt 3.

2 Bakgrund

Kommunstyrelsens förmåga att styra och leda kommunen är betingad av dess möjlighet att utöva kontroll. I en kommunorganisation där delar av kontrollen och den administrativa kapaciteten är lokaliserad till gemensamma nämnder är kommunstyrelsens uppsikt särskilt väsentlig för att kunna leda och samordna kommunen. Ju mindre kommunstyrelsen gör på egen hand, desto viktigare är det för kommunstyrelsen att genom uppsikten förvissa sig om att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Det är upp till kommunen att utforma uppsiktspliktens innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Kommunallagen betonar vikten av styrningen av den kommunala verksamheten oavsett juridisk form. Det ska således inte ha någon betydelse om verksamheten bedrivs i förvaltnings- eller bolagsform eller annan form.

Kommunstyrelsen har ansvaret för hela kommunala verksamheten och är myndighetsnämnd för socialtjänst och skola. Verksamheten bedrivs i förvaltning, kommunalförbund, bolag, gemensamma nämnder och i samverkan genom avtal. Kommunstyrelsen har en central styr- och ledningsfunktion gällande samordning, övervakning och uppföljning av förvaltningen och övriga verksamhetsformer.

Norberg kommuns revisorer bedömer i sin risk- och väsentlighetsbedömning att det finns skäl för att granska om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig organisation samt tillräcklig styrning och kontroll över kommunens samlade engagemang.

3 Projektets syfte, ändamål och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsens arbete med att organisera samt styra verksamheten genom att sätta ändamålsenliga mål för verksamheten som överensstämmer med fullmäktiges övergripande mål och önskad riktning.

Kontrollmål för granskningen:

- Har styrelsen en tillräcklig styrning av och en tydlig målbild för organisationen?
- Är organisation och ansvar för intern kontroll tydliga och kända?
- Finns riktlinjer och rutiner som är aktuella avseende målstyrning och interna kontroll? Är de kända i organisationen?
- Genomförs en ändamålsenlig riskanalys och ligger den till grund för den interna kontrollen?
- Är förtroendevalda delaktig i arbetet avseende målstyrning och intern kontroll?
- Arbetar organisationen aktivt med uppföljning av mål och intern kontroll?
- Hur sker åiterrapportering från kommunstyrelsen till kommunfullmäktige, nämnder och organisationen?
- Kan kommunstyrelsens uppsikt sammantaget bedömas vara ändamålsenlig och med en tillräcklig intern kontroll?

3.1 Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsens styrning och rutiner gällande verksamheten samt den gemensamma lönenämnden vars verksamhet och säte finns i Norbergs kommun.

4 Revisionskriterier

Granskningen kommer att genomföras genom att vi kommer att bedöma om verksamheten uppfyller:

- Kommunallag
- Kommunstyrelsens reglemente
- Tillämpbara interna regelverk och policys

5 Ansvarig styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen och den gemensamma lönenämnden.

6 Metoder

Kommunernas redovisade material samt de uppgifter som kommit fram i intervjuerna har varit utgångspunkten för granskningen. Analys och bedömning av resultat grundar sig på insamlade styrdokument, egna verifieringar och intervjuer.

Insamling och genomläsning av följande dokument har genomförts:

- Strategisk verksamhetsplan och detaljbudget 2022 (NBGK 2021/0726)
- Genomförandeplan styrning och ledning, sammanfattning (NBGK 2021/0119)
- Mål för Norbergs kommun mandatperioden 2022–2026
- Tillsammans för Norberg 2030 (2019 § 270 2019-12-09)
- Årsredovisning 2021
- Delårsrapport 2022-08-31
- Verksamhetsrapportering Tertial 2 2022
- Verksamhetsplan från skola och förskola läsåret 2022–2023; Verksamhetsplan Norbergs förskolor 2022-2023, Verksamhetsplan Källskolan-Centralskolan 2022-2023 (Dnr NKGK 2022/1027)
- Årshjul övergripande internkontroll
- Internkontrollplan 2022 (KS § 52 2022-04-1)
- Uppföljning av internkontrollplan för 2021 (KS § 102, 2021-06-07) Bilaga 1 till internkontrollplan för 2021

Intervjufrågorna har upprättats med utgångspunkt i revisionsfrågorna.

Följande tjänstemän har intervjuats via Teams:

- Kommunchef
- HR-chef
- Sektorchef socialtjänst
- Sektorchef barn- och utbildning
- Avdelningschef demokrati- och utveckling
- Kvalitetsutvecklare/informatör
- Budget- och uppföljningsansvarig

Följande politiker har intervjuats via Teams:

- Kommunstyrelsens ordförande och kommunfullmäktiges ordförande

Ansvarig förtroendevald revisor har fått muntlig återkoppling under möte 2023-01-31.

7 Resultat av granskningen

7.1 Styrning och målbild för organisationen

6 kap 6 § kommunallagen framkommer att nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

Norbergs kommun har till och med 2022-12-31 endast haft två nämnder; kommunstyrelsen samt VDL (Västmanland-Dalarnas lönenämnd, gemensam nämnd tillsammans med Fagersta, Avesta, Hedemora, Norberg och Skinnskatteberg). Från och med 2023-01-01 finns, utöver kommunstyrelsen och VDL, en socialnämnd, en barn- och utbildningsnämnd samt en kultur- och fritidsnämnd. Kommunens tjänstemannaorganisation kommer dock även fortsättningsvis bestå av en enda förvaltning.

7.1.1 Iakttagelser

Hösten 2020 genomfördes en genomlysning och analys av styr- och ledningsfunktionen i Norberg på uppdrag av kommunchef med syftet att identifiera utvecklingsområden i kommunens organisation och arbetssätt för att därefter föreslå åtgärder. I juni 2021 fattade kommunfullmäktige beslut om att kommunstyrelsen skulle arbeta fram en ny modell för styrning och ledning i Norbergs kommun. Enligt kommunchef visade genomlysningen att det saknades en tydlig modell för målstyrningen och att den behövde konkretiseras samt att nyckeltal/indikatorer behövde kopplas till målen. Det saknades även en tydlig koppling mellan mål och budget.

Under samtliga intervjuer framkommer att det pågår ett stort utvecklingsarbete kring målstyrningen och att Hypergene är under införande. En strategisk verksamhetsplan har tagits fram till 2022 och omfattar kommunstyrelsens åtaganden och detaljbudget tillsammans med förvaltningens verksamhetsplan. Av verksamhetsplanen framgår kommunstyrelsens åtaganden för 2022 samt verksamhetsinsatser kopplade till kommunstyrelsens mål för mandatperioden 2018–2022.

Under flera intervjuer framkommer att det tidigare funnits en misstro mellan politiker och tjänstemän och att rollfördelningen varit oklar samt att det funnits olika uppfattningar om vad som ska göras och varför. Enligt kommunchef har organisationen tillsammans med politikerna jobbat med värdegrundsfrågor, spelregler, politikernas roller och tjänstemännens roller. När förväntningarna förtydligas kring vad som ska göras under året i målstyrningen kommer det enligt kommunchef skapa en större trygghet och styrka i förvaltningsorganisationen.

Under intervju med kommunstyrelsens ordförande och kommunfullmäktiges ordförande framkommer att målen tidigare varit mer visionära vilket lett till att det har varit svårt för verksamheten att fokusera på rätt områden. Nu tydliggörs målstyrningen vilket ökar verksamheternas möjligheter att leverera mot målen.

En tjänst med titel budget- och uppföljningsansvarig har tillsatts i slutet av 2022. Tjänstens ansvarsområde är att hålla ihop målstyrningsprocessen och verksamhetsplaneringen. Under intervjuer framkommer att rollens ansvarsområde är att tillsammans med kommunledning och politiker skapa nya processer och sedan implementera processerna i organisationen. Det ingår även i rollen att utgöra ett stöd för chefer i verksamhetsplaneringsarbetet.

Från och med 2023 tas utskotten bort och i stället tillskapas tre nämnder vid sidan om kommunstyrelsen och lönenämnden. Kommunens tjänstemannaorganisation kommer dock även fortsättningsvis bestå av en enda förvaltning. Under intervju med kommunchef framkommer att kommunen även fortsättningsvis kommer ha en verksamhetsplan.

Under flera intervjuer framkommer att utvecklingsarbetet med målstyrningen har fortsatt under 2022 med resultatet att den strategiska verksamhetsplanen utvecklats ytterligare under året. Ett nytt måldokument *"Mål för Norbergs kommun mandatperioden 2022-2026"* har antagits i fullmäktige 2022-11-28 där tillägg i målstyrningen konkretiserats. I dokumentet framkommer att de sex strategiska områdena som framkommer i kommunfullmäktiges visionsdokument *"Tillsammans för Norberg 2030"* kompletteras med området god ekonomisk hushållning. Gemensamma uppdrag från kommunfullmäktige till nämnderna införs för att kommunfullmäktige ska få bättre verktyg för målstyrningen. Kommunfullmäktiges uppdrag till nämnderna kompletteras med nämndernas framtagna åtaganden som fastställs i januari tillsammans med nämndernas detaljbudget. Förvaltningens sektorer tar fram verksamhetsinsatser som fastslås samtidigt med respektive nämnds detaljbudget. Under intervjuerna framkommer att olika

nämnder kan svara mot ett och samma uppdrag med sina respektive åtaganden och verksamhetsinsatser. Detta blir möjligt eftersom det endast finns en verksamhetsplan och lyfts under intervjuerna fram som en styrka.

Under intervjuerna framkommer att, kommunledning, sektorchefer, respektive utskottsordförande samt gruppledare i alla partier i kommunfullmäktige, tillsammans har jobbat med att ta fram strategiska områden och uppdrag. De nya nämnderna skapar åtaganden med utgångspunkt i uppdragen och förvaltningen föreslår verksamhetsinsatser till respektive nämnd som visar hur de ska arbeta för att uppnå åtagandena.

Under intervju med sektorchef för socialtjänsten framkommer att nyckeltalen inte har haft en tydlig koppling till, mål och aktiviteter vilket fått till följd att målstyrningen saknat en röd tråd. Under 2022 har tjänstemän och politiker gemensamt arbetat med att ta fram åtaganden för 2023. Sektorchef för fram att socialtjänstens ledningsgrupp har varit med i framtagande av strategisk verksamhetsplan för 2023 i större utsträckning än tidigare. Enligt sektorchef finns dock utvecklingspotential i arbetet med att få enhetschefer och medarbetare mer delaktiga i verksamhetsplaneringsarbetet. Som exempel står idag en medarbetare på kommunens äldreboende långt ifrån arbetet med verksamhetsplanering. För att fånga upp vad som sker inom sociala sektorn har det skapats så kallade kvalitetsråd där sektorchef, MAS och kvalitetsutvecklare träffar kvalitetsombud som finns inom verksamhetens olika enheter. Enligt sektorchef blir det lättare att fånga upp vad som sker inom verksamheten. På kvalitetsråden diskuteras till exempel brukarnöjdhet och kvalitet. Sektorchef för fram att kvalitetsråden är en start i medskapandet men att sektorn behöver jobba ännu mer för att få all personal med i verksamhetsplaneringsarbetet.

Under intervju med sektorchef barn och utbildning framkommer att skolorna har egna verksamhetsplaner som löper läsårsvis och att dessa historiskt har varit bättre kopplade till de övergripande målen än kommunens övergripande verksamhetsplan. Planerna följs upp vid höstlov, jullov och i slutet på vårterminen. Skolornas verksamhetsplaner för 2022–2023 har haft sin utgångspunkt i den strategiska verksamhetsplanen för 2022. Enligt sektorchef var varken politiker, sektorchef eller rektorer delaktiga under framtagandet av strategisk verksamhetsplan för 2022 men i arbetet med framtagandet av strategisk verksamhetsplan för 2023 har sektorchef och rektorer varit delaktiga tillsammans med politikerna i utskottet.

Under intervju med avdelningschef demokrati och utveckling framkommer att både avdelningschef och medarbetare varit delaktiga i arbetet med målstyrningen och framtagandet av verksamhetsinsatser inför 2023 års strategiska verksamhetsplan. Avdelningen är i förhållande till sektor för barn- och utbildning och sektor för socialtjänsten en liten verksamhet vilket gör det lättare att involvera även medarbetarledet.

Under flera intervjuer framkommer att utskotten tidigare har arbetat som om de vore nämnder.

Under intervju med budget- och uppföljningsansvarig bekräftas att skolan idag har egna verksamhetsplaner men att dessa inte är verksamhetsplaner i egentlig mening utan mer en slags årsplanering för verksamheten. Verksamheterna kan göra egna planer men de har mer formen av årsplaneringar och ska enligt budget- och uppföljningsansvarig inte blandas samman med den strategiska verksamhetsplanen. Kommunen ska endast ha en verksamhetsplan.

Under intervju med budget- och uppföljningsansvarig framkommer vidare att lönenämnden tidigare inte varit en del av den strategiska verksamhetsplanen men att de kommer vara med fullt i 2023 års strategiska verksamhetsplan. De övriga förbunden och samverkansnämnderna finns dock inte med. Förbunden samverkansnämnderna sitter dock med i kommunens ledningsgrupp och finns i och med detta med i diskussioner kring uppdrag och åtaganden. Om t ex skolan ska planera för en ny förskola blir förbundet som ansvarar för teknik inblandade. De finns således med i bakgrunden men har inga egna avsnitt i den strategiska verksamhetsplanen. Under flera intervjuer framkommer att det finns utmaningar inom denna del av målstyrningsarbetet eftersom förbunden och samverkansnämnderna svarar mot många olika kommuner och behöver ta hänsyn till respektive kommuns målstyrning. Både kommunchef och budget- och uppföljningsansvarig för fram att förbundsordningarna eventuellt kommer behöva skrivas om i och med att Norberg tagit fram sin nya ekonomistyrningspolicy.

Under intervju med kommunchef framkommer att Norbergs ekonomistyrning sker i den gemensamma nämnden NVE som sitter i Fagersta. Reglementet gäller och det är svårt för Norberg att få in ekonomistyrningen i målstyrningen och att kommunstyrelsen får svårare att utföra sin uppsiktsplikt. Detta bekräftas i intervju med kommunstyrelsens ordförande och kommunfullmäktiges ordförande som också framför att rapporterna inte alltid i tillräckligt stor grad är kopplad till Norberg och analysen av Norbergs verksamhet. Förhoppningen är att

ekonomistyrning och verksamhetsstyrning blir bättre sammankopplad när budget- och uppföljningsansvarig nu tillsatts.

7.1.2 Kommentarer

Norbergs kommun har under 2022 tagit stora kliv framåt i arbetet med målstyrning. Den strategiska verksamhetsplanen som togs fram inför 2022 utvecklats ytterligare inför 2023 i och med att åtaganden och verksamhetsinsatser på nämndnivå kommer att föras in. Dokumentet "*Mål för Norbergs kommun mandatperioden 2022–2026*" beskriver inte bara målen utan förtydligar även flera centrala begrepp och även till viss del ansvar och arbetssätt.

Det är dock tydligt att det kvarstår stora utmaningar med implementering då det under intervjuerna framkommer osäkerhet kring modellen för målstyrningen, dess begrepp samt innehåll. Det är tydligt att alla inte helt delar samma bild och att det nya arbetssättet inte satt sig i organisationen. Vår bedömning är att det kvarstår stora delar i implementeringen både på chefsnivå där det förvisso är påbörjat men särskilt på medarbetarnivå finns betydligt mer att göra. Medarbetarna har endast i mycket liten utsträckning eller inte alls varit inblandade i framtagande av målstyrningen och målen. Det är av central betydelse att rutiner skrivs ner och förtydligas för att implementeringsarbetet ska kunna genomföras. Kvalitetsråden inom socialtjänsten är ett gott exempel på hur medarbetare i organisationen kan göras delaktiga i målstyrningsprocessen.

Den nya tjänsten som budget och uppföljningsansvarig bedöms vara en nyckelroll och vår bedömning är att det kommer behövas ett förtydligande av gränsdragningen kring ansvar mellan denna roll och sektorchefer/kommunchefs ansvar.

Det faktum att den strategiska verksamhetsplanen är gemensam för hela kommunen är positiv i den bemärkelsen att olika delar av organisationen kan styra mot samma övergripande målsättningar vilket kan minska stuprörstänk. Det ställer dock höga krav på struktur då kommunstyrelsen och de olika nämnderna ansvarar för olika delar i samma verksamhetsplan. Ett observandum är att det behöver vara tydligt vilken nämnd som ansvarar för vad så att inte kommunstyrelsen går in och styr över respektive nämnds ansvarsområden. Idag har barn- och utbildningsförvaltningen egna verksamhetsplaner trots att det i organisationen framkommer att det endast finns en verksamhetsplan. Vår bedömning är denna fråga behöver redas ut och det behöver förtydligas om detta är verksamhetsplaner i egentlig mening och vilken funktion

verksamhetsplanerna har i förhållande till den strategiska verksamhetsplanen. Idag råder en oklarhet i frågan.

Våra rekommendationer är:

- att kommunstyrelsen i Norbergs kommun skapar skriftliga rutiner för arbetet med målstyrning. I dessa rutiner behöver förtydliganden göras kring vilken nämnd som ansvar för vilken del.
- att kommunstyrelsen i Norbergs kommun genomför ett implementeringsarbete av målstyrningsprocessen i organisationens samtliga delar från chefsnivå till medarbetarnivå
- att kommunstyrelsen i Norbergs kommun reder ut vilken roll som skolans verksamhetsplaner ska ha i förhållande till den strategiska verksamhetsplanen.

7.2 Organisation och ansvar för intern kontroll samt riskanalys

6 kap 6 § kommunallagen framkommer att nämnderna ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

En tydlig och stabil intern kontroll bidrar till att verksamheten når sina mål, att rapporteringen om verksamheten och ekonomin är tillförlitlig och att verksamheten efterlever lagar och regler. Varje nämnd och styrelse har ansvar för att det finns en tillräcklig intern kontroll i verksamheten. Det innebär att det behöver finnas strukturer, system och processer för den interna kontrollen.? Fyra byggstenar är väsentliga för kan den interna kontrollen byggas och fungera: en robust organisation, riskanalyser, planerade åtgärder och kontroller och uppföljning.¹

7.2.1 Iakttagelser

Under intervju med kommunchef framkommer att det finns en medvetenhet om att internkontrollprocessen behöver ses över och att fokus har legat på att först och främst få struktur på målstyrningen.

Samtliga chefer som intervjuas vittnar om att de är osäkra på internkontrollprocessen och att hanteringen av internkontrollen behöver ses över. Det framkommer att det inte finns någon tydlighet i hur bedömningar ska göras eller hur riskbedömningarna går till.

¹ Intern kontroll – för förtroende, trygghet och utveckling, SKR 2018

Under intervju med sektorchef barn- och utbildning framkommer att skolan har en egen internkontrollplan som tagits upp i utskottet i januari varje år. Den övergripande internkontrollplanen har enligt sektorchef tagits fram utifrån ekonomisk synvinkel och det har inte varit möjligt att styra verksamheten utifrån den övergripande planen. Sektorchef för fram att risker i verksamheten följs upp i den egna internkontrollplanen. Det lokala internkontrollarbete som utförs inom sektorn har därför inte blivit synligt i den övergripande internkontrollplanen. Enligt sektorchef råder oklarheter kring hur arbetet ska göras framåt; Ska det finnas en övergripande internkontrollplan eller ska varje nämnd ha en egen?

Under intervju med sektorchef socialtjänst framkommer att sektorn hade en egen internkontrollplan 2021 men inte 2022 och att det är oklart hur internkontrollen ska hanteras framåt; vem som ska riskbedöma, hur skattning ska ske, vad som ska följas upp och vad som är politikernas intentioner.

Under intervju med avdelningschef demokrati- och utveckling framkommer att avdelningschef inte varit delaktig i interkontrollplansarbetet hittills och att det är oklart hur arbetet ska genomföras framåt. Det framkommer att det saknas systematik och processer. Respektive chef fyller i ett dokument där det är upp till var och en att bedöma och det är oklart vad som händer sedan och hur bedömningarna viktas.

Under intervju med kvalitetsutvecklare framkommer att kvalitetsutvecklare har ansvar att hålla ihop internkontrollarbetet. Det finns ett årshjul som beskriver processen. Det framkommer att kvalitetsutvecklare har suttit med respektive sektors ledningsgrupp för att göra en riskbedömning, men att det skilt sig mellan sektorerna hur detta genomförts. Det framkommer att olika delar av organisationen rapporterar in i mallar utifrån en subjektiv bedömning och sedan görs av kvalitetsutvecklare en sammanvägd bedömning. Internkontrollen har i sitt befintliga skick lagts in i Hypergene inför 2023. En uppföljning av tidigare års plan har hittills gjorts genom att chefer har gjort skattningar i en excelfil. Skattningarna ligger sedan till grund för nästa års internkontrollplan. Under intervjun framkommer att riskbedömningar och uppföljningar framöver kommer göras i Hypergene. Internkontrollen ska under 2023 ske på respektive nämnds nivå och varje nämnd ska göra riskbedömning och uppföljning.

Under intervju med kvalitetsutvecklare framkommer vidare att skolan har en egen internkontrollplan som tagits i utskottet men att det inte finns någon koppling till den övergripande internkontrollen i den utan den har varit helt fristående.

Under intervju med budget- och uppföljningsansvarig framkommer att en ny process och en ny internkontroll behöver tas fram eftersom det idag finns stora frågetecken inom organisationen kring hur riskbedömningarna ska gå till och hur viktning ske. Det framkommer att det behöver tänkas bredare i framtagandet av internkontrollplanen och budget- och uppföljningsansvarig planeras vara mer delaktig i detta arbete.

7.2.2 Kommentarer

Under granskningen framkommer det att det idag saknas en enhetlig bild av internkontrollprocessen inom organisationen. Det har varit mycket svårt för granskaren att kunna skapa sig en tydlig bild av processen och dokumentation då det saknas nedtecknade rutiner och förklaringar till processen. Både internkontrollplansdokumentet och det dokument som används för uppföljning av internkontroll är svårtolkade. Det saknas rutiner kring hur riskbedömning ska gå till, vem som ska genomföra den samt hur bedömning kring sannolikhet och konsekvens ska göras.

Sammanställning av internkontrollplanen och uppföljningsdokumentet sker utan att det finns uttalat hur viktning ska göras och det är även oklart hur bedömningarna i uppföljningsdokumentet idag görs. Internkontrollen har oklar koppling till arbetet med målstyrningen. Det saknas riskbedömningar inom respektive verksamhetsområde och dagens internkontrollplan innehåller endast mer övergripande områden till exempel utbetalningar, hantering av allmänna handlingar, krisberedskap och systematiskt arbetsmiljöarbete. Det är även oklart vilken koppling det finns mellan skolans egen internkontrollplan och den övergripande internkontrollplanen.

Från och med första januari 2023 har Norbergs kommun fem nämnder och enligt lag ska samtliga nämnder ha en internkontrollplan vilket borde ha förberetts inför organisationsförändringen. Ytterst är det kommunstyrelsens ansvar att utforma ett system för intern kontroll. Det är av stor vikt att internkontrollplaner upprättas omgående.

Vår bedömning är att Norbergs kommun i dagsläget inte bedriver en ändamålsenlig internkontroll, varken gällande processen eller innehållet och att detta behöver rättas till omgående för att följa rådande lagstiftning. Den rådande internkontrollplanen bedöms vara undermålig.

Våra rekommendationer är:

- att Norbergs kommun omgående gör en översyn av internkontrollprocessens samtliga delar
- att kommunstyrelsen i Norbergs kommun förtydligar vad som ska ingå i internkontrollen och vad som är en del av den ordinarie verksamheten
- att kommunstyrelsen i Norbergs kommun så fort som möjligt säkerställer att internkontrollplaner upprättas för samtliga nämnder
- att en lagenlig internkontrollprocess skapas, dokumenteras och implementeras inom samtliga nämnder och att tillvägagångssätt för uppföljning av interkontrollen ingår i denna process

7.3 Förtroendevaldas delaktighet i arbetet avseende målstyrning och intern kontroll

7.3.1 Iakttagelser

Under intervjuerna framkommer att politiker och tjänstemän tillsammans under 2022 har arbetat med utvecklingen av målstyrningen.

Under intervju med budget- och uppföljningsansvarig framkommer att samtliga gruppleddare, kommunchef och sektorchefer deltagit i workshops kring målstyrningen och gränsdragning mellan politiker och tjänstemän. Detta har lett fram till dokumentet *Mål för Norbergs kommun mandatperioden 2022–2026*, som tagits i kommunstyrelsen och i kommunfullmäktige under november månad 2022. Det framkommer också att nämnderna och kommunstyrelsen kommer träffas under januari 2023 och titta på de förslag till åtaganden och verksamhetsinsatser som tjänstemännen arbetat fram för att nämnderna ska ges möjlighet att vid kommande nämndsammanträde besluta om detaljbudget och åtaganden.

Under intervjuer med sektorschefer och kommunchef framkommer att ledande tjänstemän har mycket kontakt med politiker både i strukturerade beredningar och möten men även via telefon och mejl om något sker som de behöver känna till. Detta bekräftas i intervju med ledande

politiker. Sektorschef inom barn- och utbildning för fram att politikerna träffar ledningsgruppen inom skolan och fackförbunden regelbundet.

7.3.2 Kommentarer

Under granskningen har det framkommit att Norbergs förtroendevalda varit delaktiga i arbetet med målstyrning. Gällande internkontrollen har politikerna varit delaktiga genom att de fattat beslut om att anta internkontrollplan för 2022. De har dock inte framkommit att det varit delaktiga i internkontrollprocessen och vår bedömning är att kommunstyrelsen inte fullgjort sitt ansvar för att säkerställa att internkontrollen är tillräcklig.

Våra rekommendationer är:

- att de förtroendevalda i respektive styrelse och nämnd görs delaktiga i tillskapandet av den nya internkontrollprocessen

7.4 Organisations arbete med uppföljning av mål och intern kontroll

7.4.1 Iakttagelser

Under intervjuerna framkommer att uppföljningen av målstyrningen tidigare skett genom att det konstaterats om aktiviteter utförts eller inte. Det har dock saknats djupare analys och värdering av om det som genomförts har gett effekt. Under intervju med budget- och uppföljningsansvarig framkommer att detta kommer ändras framåt då både genomförandet i sig och dess effekter kommer att stämmas av och analyseras. Nämndernas åtaganden och uppdrag kommer att rapporteras delår och helår till kommunfullmäktige. Uppföljningen av tidigare års verksamhetsplan kommer utgöra basen till nästkommande års verksamhetsplan. Tanken är att kommunfullmäktige ska mäta effektmålen på högre nivå medan nämnderna ska jobba med andra mätvärden på kortare sikt. Nämnderna kommer att redovisa detaljbudget och åtaganden till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen som ges möjlighet att yttra sig om detta och se om åtagandena ligger i linje med målen. Målet är att detta ska leda till att kommunstyrelsen ökar sina förutsättningar att styra ändamålsenligt.

Under intervju med ledande politiker framkommer det tidigare varit godtyckligt kring vad som bedömts som grönt, gult och rött i uppföljningen av målstyrningen och att kopplingen till nyckeltal och indikatorer har varit otydlig. Detta har resulterat i att kommunstyrelsens har haft svårt att göra sammanfattande bedömningar. Det framkommer att målen i den nya

målstyrningsstrukturen ska följas upp i nämnderna delår och helår. Det framkommer att det råder ett större lugn i förvaltningen när målstyrningen blivit tydligare. Sektorcheferna behöver inte "springa på allt" utan kan följa det som bestämts i verksamhetsplanen.

Under intervju med sektorchef barn- och utbildning framkommer att en verksamhetsberättelse för skolan skrivs vid vårterminens slut. En analys görs för att se vad som ska tas upp i nästa års verksamhetsplan. Utskottet har tagit del av verksamhetsberättelsen. Det framkommer också att vissa nyckeltal rapporteras vid helår och delår som inte har med verksamhetsplanen att göra. Sektorchef barn- och utbildning för fram att det har varit svårt att följa upp och styra på de nyckeltal som varit kopplade till dokumentet "*Tillsammans mot Norberg 2030*" och att det finns förhoppningar om att det kommer bli lättare att följa nyckeltal i den nya strategiska verksamhetsplanen.

Under intervju med avdelningschef för demokrati- och utveckling framkommer att uppföljningen i större utsträckning behöver innehålla analyser för att se vad man har fått för resultat och effekter. Avdelningschef beskriver att målstyrningen kommer följas upp löpande både på beredningsmöten och på nämndsammanträden. Avdelningschef för fram att det finns utmaningar kring att väva ihop allt i en stor verksamhetsplan men att en styrka är att flera sektorer kan arbeta mot samma mål. För att detta ska fungera krävs dock en dialog kring hur man ska skatta grönt, gult och rött vid återslagningen och att det inom detta område behöver ske en utveckling.

Under intervju med sektorchef socialtjänst framkommer att det nya målstyrningsarbetet minskar risken att sektorerna arbetar i fristående stuprör eftersom flera sektorer jobbar tillsammans mot samma mål och att det är bra att allt är samlat i en verksamhetsplan eftersom det då går då att följa upp lättare. Det framkommer dock att uppföljningen behöver bli bättre. Bara för att något bockats av och införts behöver det inte betyda att det ger effekt vilket får till följd att även effekterna behöver följas upp.

Under samtliga intervjuer med sektorchefer och kommunchef framkommer att det idag är otydligt hur internkontrollen ska följas upp. Denna bild delas av ledande politiker som för fram att det inom området internkontroll inte kommit i gång något utvecklingsarbete och att det finns oklarheter både kring bedömningar och hur det sammanställs.

Under intervju med kvalitetsutvecklare framkommer att den vanligaste mätmetoden i internkontrollen är stickprov. Internkontrollen har skötts i excel-dokument och uppföljning har skett genom att chefer skattat sin verksamhets resultat. Resultatet har sedan legat till grund för kommande års internkontrollplan. Inför 2023 görs hanteringen i hypergene. Varje nämnd ska ha en egen internkontrollplan för 2023 och behöver därför arbeta med riskbedömningar och uppföljningar på nämndnivå. Vissa övergripande delar kommer behöva finnas med i samtliga planer. Sektorchef arbetar fram förslag som sedan tas upp i nämnd för beslut

7.4.2 Kommentarer

Vår bedömning är att uppföljningen av målstyrningen inte är helt ändamålsenlig. Det saknas tydlighet i hur bedömning av måluppfyllelsen (grönt, gult och rött) ska göras. Det saknas även en djupare analys av resultaten och dess effekter samt uppföljning av åtgärder när mål inte uppfyllts.

Barn- och utbildningssektorn har egna verksamhetsplaner och en egen verksamhetsberättelse. Vår bedömning är att det behöver kartläggas och förtydligas hur sektorn ska arbeta med uppföljning inom sitt verksamhetsområde och vad som ska ingå i den strategiska verksamhetsplanen. Idag sköts delar av uppföljningen den parallella verksamhetsplaneringsprocessen som sker inom sektorn.

Vår bedömning är att Norbergs kommun i dagsläget inte bedriver en ändamålsenlig uppföljning av internkontrollen och att detta behöver rättas till omgående för att följa rådande lagstiftning. 2022 års internkontrollplan bedöms vara undermålig och så även uppföljningen av densamma.

Det råder otydlighet kring hur internkontrollen ska följas upp. Flera chefer svarar mot en och samma kontrollpunkt och kvalitetsutvecklare gör sedan en subjektiv bedömning och sammanställer resultatet. Det saknas struktur och modell för hur de olika nivåerna låg, medel, hög och kritisk ska bedömas och sedan viktas. Det saknas nedtecknade rutiner för hur uppföljning av internkontrollen ska gå till, hur riskbedömning ska gå till, när den ska genomföras och vem som ska göra den.

Våra rekommendationer är:

- att rutiner för bedömning av måluppfyllelsen skapas där det tydliggörs vad som krävs för att ett mål ska anses vara uppfyllt.

- att en lagenlig internkontrollprocess skapas, dokumenteras och implementeras inom samtliga nämnder och att tillvägagångssätt för uppföljning av interkontrollen ingår i denna process
- att en koppling mellan internkontrollprocessen och verksamhetsplaneringsprocessen skapas och dokumenteras då delar kan behöva flyttas från den ena processen till den andra.

7.5 Kommunstyrelsens återrapportering till kommunfullmäktige, nämnder och organisationen

7.5.1 Iakttagelser

Under intervjuer framkommer att kommunstyrelsen under 2022 fått avrapportering från utskotten på beredningar och sammanträden. Information från de olika sektorerna har skett i ett tidigt skede under kommunstyrelsens sammanträden. Återrapportering har skett muntligt och skriftligt och beslut har fattats på kommunstyrelsen att nämnden tagit del av information i utskottsprotokollen.

Under intervju med de ledande politikerna framkommer att det i tidigare struktur med endast en nämnd inneburit att kommunstyrelsen har haft en uppsiktsplikt på sig själv. Ledamöter i kommunstyrelsen har suttit som ledamöter i utskotten. Under intervju framkommer att kommunstyrelsens ordförande och kommunfullmäktiges ordförande från 2023 inte kommer vara ledamot i någon annan nämnd.

7.5.2 Kommentarer

Norbergs kommun har till och med 2022-12-31 endast haft två nämnder; kommunstyrelsen samt VDL (Västmanland-Dalarnas lönenämnd, gemensam nämnd tillsammans med Fagersta, Avesta, Hedemora, Norberg och Skinnskatteberg). Från och med 2023-01-01 finns, utöver kommunstyrelsen och VDL, en socialnämnd, en barn- och utbildningsnämnd samt en kultur- och fritidsnämnd. Kommunens tjänstemannaorganisation kommer dock även fortsättningsvis bestå av en enda förvaltning.

Den organisation Norbergs kommun har haft under 2022 med kommunstyrelsen som enda nämnd har medfört att kommunstyrelsen haft svårt att utöva uppsiktsplikten på ett tillfredsställande sätt.

Den nya organisationen bedöms medföra större möjligheter för kommunstyrelsen att bedriva uppsikt över nämndernas verksamhet. Den nya målstyrningsstrukturen bedöms också öka möjligheten för kommunstyrelsen att styra övergripande mot kommunens mål. Det ställer dock höga krav på struktur då kommunstyrelsen samt de olika nämnderna ansvarar för olika delar i samma verksamhetsplan. Ett observandum är att det kommer behöva förtydligas vilken nämnd som ansvarar för vad så att inte kommunstyrelsen går in och styr över respektive nämnds ansvarsområden. Detta har vi tidigare kommenterat under punkt 7.1.2.

Vår rekommendation är:

- att kommunstyrelsen i Norbergs kommun förtydligar respektive nämnds ansvarsområden inom verksamhetsplaneringen

8 Svar på revisionsfrågorna

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att Norbergs kommun inte fullt ut har ett ändamålsenligt arbetssätt gällande målstyrning då det finns utvecklingspotential inom en rad områden. Ett utvecklingsarbete är dock påbörjat. Gällande internkontroll finns stora brister som behöver rättas till inom en snar framtid då nuvarande arbetssätt inte är ändamålsenligt eller lagenligt.

Har styrelsen en tillräcklig styrning av och en tydlig målbild för organisationen?	Delvis. Mål finns på övergripande nivå och mål inom respektive nämnds område är under framtagande. Målstyrningsprocessen och dess struktur har förtydligats och är under implementering.
Är organisation och ansvar för intern kontroll tydliga och kända?	Nej. Idag saknas rutiner och tydlighet kring processen. Organisationen har inte en samstämmig bild av hur processen går till.
Finns riktlinjer och rutiner som är aktuella avseende målstyrning och interna kontroll? Är de kända i organisationen?	Delvis. Inom målstyrning pågår ett utvecklingsarbete där riktlinjer och rutiner är under utveckling. Inom internkontroll saknas tydliga riktlinjer och rutiner.

<p>Genomförs en ändamålsenlig riskanalys och ligger den till grund för den interna kontrollen?</p>	<p>Nej, riskanalys görs inte på det sätt och i den omfattning som lagen kräver.</p> <p>I den nya organisationen där utskotten omvandlats till nämnder behöver respektive nämnd genomföra riskanalyser och skapa egna planer vilket inte gjorts inför organisationsförändringen 230101.</p>
<p>Är förtroendevalda delaktig i arbetet avseende målstyrning och intern kontroll?</p>	<p>Ja, de är delaktiga i arbetet med målstyrning.</p> <p>Nej, de är inte delaktiga i arbetet med internkontroll i tillräcklig utsträckning.</p>
<p>Arbetar organisationen aktivt med uppföljning av mål och intern kontroll?</p>	<p>Gällande målstyrning har en uppföljning av 2022 års mål genomförts och ligger till grund för 2023 års verksamhetsplan.</p> <p>Uppföljningen av internkontrollen är inte tillfredsställande.</p>
<p>Hur sker återrapportering från kommunstyrelsen till kommunfullmäktige, nämnder och organisationen?</p>	<p>Den organisation Norbergs kommun har haft under 2022 med endast en nämnd i form av KS har medfört att kommunstyrelsen haft svårt att utöva uppsiktsplikten på ett tillfredsställande sätt.</p> <p>Den nya organisationen bedöms medföra större möjligheter för KS att styra övergripande mot kommunens mål.</p>
<p>Kan kommunstyrelsens uppsikt sammantaget bedömas vara ändamålsenlig och med en tillräcklig intern kontroll?</p>	<p>Delvis.</p> <p>Inom målstyrningen till stor del tillfredsställande.</p> <p>Inom interkontroll finns stora brister som behöver rättas till omgående. Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte fullgjort sitt ansvar för att säkerställa att internkontrollen är tillräcklig.</p>

Dag som ovan,

Camilla Karlsson
Certifierad kommunal revisor

Anna Werner
Socionom