
Revisionsrapport

Kommunstyrelsens styrning, uppföljning och uppsikt

Carl-Åke Elmersjö
Oktober 2013

Sandvikens kommun



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och bedömning	1
2	Uppdrag, revisionsfråga och metod	3
2.1	Uppdrag och revisionsfråga	3
2.2	Metod	3
3	Styrelsens uppgifter	5
3.1	Ansvar och uppgifter enligt kommunallagen	5
3.2	Speciallagstiftning	6
4	Styrande dokument	6
4.1	Reglemente	6
4.2	Övriga styrdokument	6
5	Granskningsnoteringar	7
5.1	Mål och riktlinjer	7
5.2	Uppföljning och rapportering	8
5.3	Arbetsätt och arbetsformer	9

Bilaga:

Sammanställning av enkätsvar från kommunstyrelsens ledamöter och ersättare, nämndernas presidier och förvaltningschefer

1 Sammanfattning och bedömning

I revisionsberättelsen 2012 riktade revisorerna kritik mot kommunstyrelsen avseende brister i uppsiktsplikten. Revisorerna beslutade, utifrån väsentlighet- och riskanalysen, att i revisionsplanen 2013 genomföra en övergripande granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt och samordningsansvar.

Den granskning som nu är gjord syftar till att besvara frågan om kommunstyrelsens samordning och uppsikt över nämndernas och företagens verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig.

Vår sammanfattande bedömning efter genomförd granskning är att kommunstyrelsens samordning och uppsikt över nämndernas och företagens verksamhet delvis är ändamålsenlig och tillräcklig. Vi har identifierat områden som behöver utvecklas och förstärkas.

Vi grundar vår bedömning bland annat på att:

- Kommunstyrelsen har delvis de instrument som fordras för att styra, följa upp och ha uppsikt över all verksamhet.
- Styrmodellen med "Balanserad styrning" har medfört att kommunstyrelsen av förvaltningarna upplevs mer tydlig i styrdialogen. Införandeprocessen fortgår, under detta år även med en workshop i kommunfullmäktige.
- Det finns en medvetenhet hos ansvariga om att formerna för uppsikten behöver förbättras, främst genom att kommunstyrelsen utvecklar dokumentationen av dialoger med nämnderna. Vidare har kommunstyrelsen i ökad utsträckning fört frågor och informationer om utfall i uppföljning vidare till kommunfullmäktige i större utsträckning än tidigare.
- Rapporteringen från nämnderna anses ha en tillfredsställande omfattning och innehåll. Det är dock en stor andel av de svarande i alla målgrupperna som anser att det finns brister i kommunstyrelsens analys av rapporteringen och/eller i återkopplingen till nämnden.
- De ekonomiska beslutsunderlagen anses tillfredsställande.
- Rapporteringen från bolagen kanaliseras till stor del via Sandviken Stadshus AB, vilket överensstämmer med rollfördelningen enligt företagspolicyn. Av vår enkätundersökning framgår dock att en stor del av kommunstyrelsens ledamöter upplever att man inte har likvärdig tillgång på information.
- Ett förbättrat samarbetsklimat i kommunstyrelsen kan noteras.
- Det är relativt stor andel av de svarande i enkäten som anser att rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän inte är tydlig i tillräcklig omfattning.
- Internkontrollarbetet behöver förbättras utifrån indikationer från enkätsvar.

För att utveckla och säkerställa en ändamålsenlig och tillräcklig uppsikt och samordning behöver kommunstyrelsen:

- Utveckla styrmodellen vidare, främst när det gäller kopplingen till ”Gemensamma planeringsförutsättningar” och tillämpningen i bolagssfären, samt när det gäller omvärldsperspektivet.
- Analysera rapporteringen från nämnderna och SSAB i större utsträckning och återkoppla för att förbättra styrrelationen.
- Utveckla rapporteringen till kommunstyrelsen från bolagssfären via SSAB.
- Förbättra beslutsunderlaget till kommunstyrelsen i andra frågor än de ekonomiska.
- Följa upp ägardirektiven mer systematiskt genom rapporteringen från moderbolaget. Ett arbete pågår med att se över bolagsordningar, ägardirektiv och företagspolicy, och anpassa dem till ny lagstiftning.
- Förtydliga roller och ansvar mellan politiker och tjänstemän. Det är här viktigt med en dialog om roller, ansvar och förväntningar på varandra, samt att klargöra förvaltningens roll i förhållande till den politiska oppositionen.
- Enkätsvaren indikerar att fördelning av ansvar samt samverkan mellan nämnder och kommunstyrelsen behöver diskuteras och utvecklas. Det kan exempelvis hanteras i pågående översyn av den politiska organisationen.
- Internkontrollarbetet är en viktig del av kommunstyrelsens uppgifter där det inte bör finnas skilda meningar om graden av aktivitet. Därför behöver rutinerna för detta arbete ses över och förankras.

2 Uppdrag, revisionsfråga och metod

2.1 Uppdrag och revisionsfråga

Revisorerna i Sandvikens kommun har uppdragit till PwC att granska hur kommunstyrelsen utövar sin samordnande roll och uppsiktsplikt i förhållande till nämndernas och de kommunägda företagens verksamhet.

Enligt kommunallagen 6 kap 1 § ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas och de gemensamma nämndernas verksamheter. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunägda företag. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning och hos fullmäktige göra de framställningar som behövs.

Styrelsen får från övriga nämnder och beredningar begära in de upplysningar som de behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

Granskningen är initierad med anledning av genomförd väsentlighets- och riskanalys. Revisionsobjekt är kommunstyrelsen.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Är kommunstyrelsens samordning och uppsikt över nämndernas och företagens verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig?

För att besvara revisionsfrågan har följande granskningsmål satts upp:

- Är formerna för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?
- I vilken omfattning och till vilket innehåll sker styrelsens uppsikt?
- I vilken utsträckning begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och företagen? Fungerar begäran om upplysningar tillfredsställande?
- I vilken utsträckning sker rapportering till fullmäktige? Sker uppföljning och rapportering på ett sådant sätt att styrelsen kan fullgöra sina uppgifter?
- Vilken uppföljning sker av att ägardirektiven till respektive bolag efterlevs?

2.2 Metod

Granskningen har hämtat analysunderlag, förutom genom dokumentstudier, i dels 9 djupintervjuer, dels en webbenkät. Webbenkäten ställdes till kommunstyrelsens samtliga ledamöter och ersättare (15+15), presidierna i 6 nämnder, styrelserna i kommunens bolag samt 12 personer i chefsställning (5 Vd:ar och 7 förvaltningschefer). Dessutom har en gruppintervju med kommunfullmäktiges presidium genomförts. Individintervjuerna har genomförts med ordföranden i kommunstyrelsen, tre VD:ar i kommunala bolag, kommunchefen, ekonomichefen samt tre förvaltningschefer. Dokumentgranskningen har omfattat för styrelsen centrala dokument såsom

reglemente, delegationsordning, företagspolicy, bolagsordningar, ägardirektiv och Budget 2013 med gemensamma planeringsförutsättningar.

Alla de fem parallellt genomförda enkäterna har beaktats i analysen, men i bilagan redovisas endast tre av enkäterna. Detta på grund av att två av enkäterna hade låg svarsfrekvens – den till bolagsstyrelserna hade 18 svar i en målgrupp på 54 och den till bolagens Vd:ar hade 2 svar av 5 i målgruppen. När det gäller underlag från bolagsledningarna ingår dock 3 djupintervjuer med Vd:ar i bolag.

3 Styrelsens uppgifter

3.1 Ansvar och uppgifter enligt kommunallagen

Kommunstyrelsens särställning markeras i kommunallagen 6 kap 1 § varav framgår att *”Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap 17 och 18 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.”*

Det ovan sagda innebär inte att kommunstyrelsen är någon ”övernämnd” med maktbefogenheter över nämnderna. Den så kallade uppsiktsplikten är begränsad till att göra påpekanden samt lämna råd och anvisningar. Om det bedöms att någon form av ingripande behövs måste kommunstyrelsen vända sig till fullmäktige som är det enda beslutande organet som kan ålägga nämnderna att utföra vissa uppgifter.

Av kommunallagen 3 kap 14 § framgår att *”Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs”*. I 6 kap 4 § stadgas bl a att *”Det åligger styrelsen särskilt att ... verkställa fullmäktiges beslut...”* Konsekvensen av dessa paragrafer är att uppgiften för nämnderna är att i allmänhet svara för att fullmäktiges beslut verkställs, dock har kommunstyrelsen det yttersta ansvaret för att besluten blir verkställda.

Utöver ovan nämnda paragrafer kan nämnas att nämndernas och kommunstyrelsens uppgifter generellt anges i kommunallagen enligt följande (vad som sägs om nämnd gäller också för styrelsen).

KL kap 3

§ 13 ”Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha. Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.”

§ 15 ”Nämnderna skall redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem med stöd av 10 § första stycket och § 12. Fullmäktige skall besluta om omfattningen och formerna för den.”

Utöver det ovan nämnda referatet från kommunallagens 6 kap 1 § har nedanstående två paragrafer stor betydelse för styrelsens uppgifter:

KL kap 6

§ 2 ”Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen skall också ha fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.”

§ 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".

3.2 Speciallagstiftning

Utöver kommunallagens regler anges närmare kommunens uppgifter och hur den ska hantera vissa verksamheter av speciallagstiftningen.

4 Styrande dokument

4.1 Reglemente

Fullmäktige ger genom reglementet de uppgifter som styrelsen och nämnderna har att utföra. Detta är fullmäktiges sätt att delegera beslutanderätten i vissa frågor till styrelsen och nämnderna. Kommunstyrelsens reglemente i dess nuvarande lydelse antogs av fullmäktige 2011-12-19.

4.2 Övriga styrdokument

Utöver reglementet åligger det styrelsen och nämnderna att följa fullmäktiges direktiv och anvisningar. Dessa framgår i regel av olika former av policy- och styrdokument. Exempel på sådana dokument är Budget 2013 med flerårsplan för åren 2014 och 2015 (fastställd i KF 2012-11-26, § 143), och "Gemensamma planeringsförutsättningar", som är en del av kommunens och bolagens budgetprocess (beslutad i KF 2011-12-19, § 154). Den tillämpade styrmodellen i kommunen utgår från "Ekonomiska styrprinciper och styrmodell för Sandvikens kommun" (antaget av KF 2007-06-18, § 83). Styrmodellen har dock reviderats och från och med budgetåret 2011 tillämpas "Balanserad styrning" med fem styrperspektiv. Kommunfullmäktige har också fastställt en företagspolicy som bland annat reglerar styrning och ledning av kommunens bolag och styrelsearbetet. Utöver dessa exempel finns en stor mängd andra dokument som styrelsen och nämnderna, samt bolagen har att förhålla sig till i sitt arbete.

5 Granskningsnoteringar

5.1 Mål och riktlinjer

De intervjuade anger att kommunens styrmodell ”Balanserad styrning” utvecklats och succesivt fått en bättre funktion sedan den infördes från och med 2011. I enkätresultatet framgår dock en tveksamhet till huruvida mål och ekonomi harmonierar, samt till huruvida målen styr verksamheten i praktiken. Nämndpresidierna och förvaltningscheferna har dock en mer positiv bild av det senare. Med ledning av både intervjuer och enkäter kan detta bero på att det är nämnderna som har ansvaret för att formulera de mer konkreta målen och uppföljningsmått för verksamhetsstyrningen. När det gäller kommunstyrelsens egen roll som facknämnd är det flera som påpekar att ansvarsområdet innehåller en verksamhet med bredd och omfattning som inte fullt ut kan nås av en mer konkret målstyrning och uppföljning. Detta på grund av svårigheten för kommunstyrelsen att agera både strategisk samordnare och nämnd med verksamhetsansvar.

Den ursprungliga styrmodellen baserad på ”Gemensamma planeringsförutsättningar” har som nämnts ovan kompletterats med ”Balanserad styrning” där vision och övergripande målsättning länkas till konkret verksamhet i fem olika perspektiv. Integrationen mellan dessa båda komponenter i styrmodellen kan inte anses helt genomförd. Detta återspeglas bland annat i att, särskilt kommunstyrelsens ledamöter och förvaltningscheferna, ser en del problem med mål- och budgetprocessernas funktion. För att ytterligare skapa tydlighet och samsyn på tillämpningen av styrmodellen har det anordnats en workshop kring detta i kommunfullmäktige.

Bolagen är med i processen kring ”Gemensamma planeringsförutsättningar”, men inte fullt ut i ”Balanserad styrning”. Några av bolagen tillämpar dock liknande former i sin egen styrning. Koncernstyrningen över bolagen hanteras huvudsakligen via Sandviken Stadshus AB (SSAB). Kommunstyrelsens roll och ansvar för uppsikten har tydliggjorts i den nya företagspolicyn från 2012. Den mer formella styrningen av bolagen grundas på dels direktiv från kommunfullmäktige (ägardirektiv), dels ett beslut om ett ”årligt uppdrag” (köpta tjänster, t ex fastighetsförvaltning mm). Den löpande styrrelationen hanteras främst genom möten inom SSAB-koncernen.

Målen tas fram i dialog mellan politik och förvaltning i två steg. Först som underlag till och beslut i fullmäktige om ”Gemensamma planeringsförutsättningar” med övergripande mål enligt ”Balanserad styrning”. Därefter, baserat på nämndernas arbete med underlag till kommunplan – den mer konkreta verksamhetsstyrningen med uppföljningsmått.

När det gäller övriga styrdokument (policy, planer, program etc.) tog fullmäktige ett beslut i juni 2013 om att reducera antalet och ge denna del av styrningen en tydligare struktur med enhetliga benämningar. Ett trettioital av de (enligt uppgift) totalt 157 styrdokument har upphävts.

Sammanfattningsvis finns det såväl finansiella som verksamhetsmässiga mål men det finns en viss misstro bland kommunstyrelsens ledamöter huruvida dessa verkligen har en styrande verkan.

Kommentarer:

Såväl enkätresultaten som underlaget från intervjuerna tyder på ett behov att vidare utveckla styrmodellen. Det gäller främst samordningen mellan målarbetet och budgeteringen samt hur detta beskrivs i "årshjulet" (grafisk tidplan som utvisar kopplingen mellan olika faser och aktiviteter). Det är en påfallande stor andel av ledamöterna i kommunstyrelsen som upplever att de verksamhetsmässiga och de finansiella målen inte är tillräckligt kända i organisationen. En skepsis till att målen styr verksamheten i praktiken visas också. Samtidigt har från flera målgrupper i intervjuerna hävdats att "det inte längre handlar om enbart ekonomi". Det tyder på att det finns flera parallella dialoger om detta som inte möts i tillräcklig utsträckning. En orsak till skillnader i uppfattningen om detta kan vara att alla inte har samma bild av rollfördelningen i styrmodellen mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Nämnderna har ju att, utifrån de övergripande målsättningarna, formulera egna framgångsfaktorer, mål och mått som redovisas under respektive nämnd. Nämndpresidierna och förvaltningscheferna visar också en mer positiv bild av hur styrningen fungerar.

När det gäller kommunstyrelsens egen roll som facknämnd lämnas en del öppna svar i enkäterna som föreslår att detta ansvarsområde för styrelsen borde minskas. Detta är en fråga som kan hanteras i diskussionen om politisk organisation från och med 2015.

5.2 Uppföljning och rapportering

Kommunstyrelsen får regelbunden rapportering om nämndernas uppföljningar av verksamhetsmålen men skulle i högre grad än vad som sker kunna ägna tid åt att analysera rapporterna och använda dem för det fortsatta arbetet. Vad avser ekonomisk rapportering så sker detta månadsvis men även denna information skulle i högre grad kunna analyseras och användas för fortsatt arbete med resurstilldelning med mera. Den ekonomiska uppföljningen rapporteras på ett sätt som gör att styrelsen anser sig ha god kontroll över ekonomin. Rörande verksamhetsfrågor så känner sig styrelsen ha något sämre kontroll vilket torde ha sin förklaring i dels att denna rapportering inte sker med lika täta intervaller som ekonomirapporteringarna, dels att kommunstyrelsens facknämndsroll är tämligen omfattande.

Uppföljningen från bolagen går via Sandviken Stadshus AB och enbart vid ett par tillfällen per år direkt till kommunstyrelsen. Dessemellan är det representanterna i SSAB som har att informera kommunstyrelsen.

Rapporteringen i uppföljningen av balanserad styrning sker för nämnderna med gemensamma mallar. Bolagens rapportering till SSAB har mer fokus på ekonomin.

Både vad gäller nämnderna och bolagen visar enkäterna att det finns en förbättringspotential när det gäller analyser och användning av den information kommun-

styrelsen får. Flera av svaren indikerar också behov av en bättre återkoppling till nämnderna och bolagen efter behandlingen av rapporter.

Kommunstyrelsen får årligen redovisningar av genomförd internkontroll. En stor del av ledamöterna anser dock att internkontroll-arbetet borde bedrivas mer aktivt.

Kommentarer:

Bilden i enkäten till kommunstyrelsens ledamöter visar stor spridning på några punkter, där nära hälften av ledamöterna ger en tämligen negativ bild. Det gäller bland annat informationen om brukarnas uppfattning om verksamheten, analyserna av rapporteringen till styrelsen, uppsikten allmänt sett över nämnder och bolag, samt internkontroll-arbetet. Samtidigt anser omkring hälften av ledamöterna att flera av dessa områden har en bra funktion. Kan det finnas en asymmetri i informationsspridningen? Eller är förväntningarna olika? När det gäller ägarstyrningen i bolagen ger rollfördelningen i ägarpolicyn SSAB en framträdande roll. Detta kan leda till både olika nivå på informationen och skilda förväntningar. Formerna för information till kommunstyrelsen från bolagskoncernen bör därför ses över. När det gäller efterfrågan på information om brukarnas uppfattning om verksamheten är den särskilt relevant om det gäller verksamhet där kommunstyrelsen har ett facknämndsansvar. Internkontroll-arbetet är ett viktigt ansvarsområde där det bör råda samsyn om de valda formerna för arbetet.

5.3 Arbetsätt och arbetsformer

Styrelsens uppsikt över nämnderna sker huvudsakligen via månatlig rapportering av ekonomiskt utfall samt avstämning per tertial och i delårsrapport och årsredovisning när det gäller verksamhetsmålen. Därutöver genomförs ett dialogmöte mellan kommunstyrelse och nämnd två gånger per år, samt vid behov om problem uppstår. Dessa möten har tidigare inte varit tydligt dokumenterade, men de intervjuade visar en insikt om behovet att utveckla detta, efter den kritik avseende uppsikten som revisorerna gav för år 2012.

Det finns en stor spridning i uppfattningen om det finns ändamålsenliga styr- och uppföljningssystem för personalområdet, eller inte. Likaså när det gäller synen på ansvarsfördelning och samverkan mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Här har dock nämndpresidierna och förvaltningscheferna en mer positiv bild.

Uppsikten över de kommunala bolagen sker huvudsakligen via ledning och styrelse i SSAB. Den nu gällande företagspolicyn beskriver en rollfördelning som i huvudsak bygger på att kommunstyrelsen hämtar sin information om bolagssfären via moderbolagets Vd och styrelseordförande. Där klargörs också att kommunstyrelsen ansvarar för ägarfunktionen i moderbolaget och moderbolaget ansvarar för ägarfunktionen i dotterbolagen, med undantag för de frågor som enligt kommunallagen är förbehållna kommunfullmäktige.

Närmare hälften av de svarande från kommunstyrelsen anser sig inte ha goda möjligheter att delta i fullgörandet av uppsikten över kommunens olika verksamheter.

Av enkätsvaren framgår att ledamöterna är nöjda med de beslutsunderlag och uppföljningar som rör ekonomiska frågor. Däremot är det enbart omkring hälften av de svarande som har den uppfattningen när det gäller andra frågor (personal, verksamhet mm).

När det gäller samarbetsklimatet i kommunstyrelsen uppvisar ledamöterna en positiv bild.

Kommentarer:

Den relativt stora spridningen i uppfattning på flera av frågorna kring arbetssätt och arbetsformer indikerar att det kan finnas skilda synsätt på dessa frågor utifrån om man tillhör majoriteten i styrelsen eller inte. Det är oroväckande att en stor andel av styrelsens ledamöter inte anser sig ha goda möjligheter att delta i hanteringen av uppsikten över verksamheterna.

Av dels den låga svarsfrekvensen i enkäterna riktade till bolagen, dels de svar som där ges, drar vi slutsatsen att det finns brist på samsyn kring ägarstyrningen och även en del oklarheter i ansvarsfördelningen mellan ägare och bolag. En relativt stor andel svarande har invändningar mot hur ansvarsfördelningen mellan ägare och bolag fungerar. Enkäten till bolagsstyrelserna uppvisar också en relativt hög andel Vet ej-svar.

Från den samlade bilden av enkätsvar och intervjuer med Vd:ar i bolagen kan vi notera att de ger en positiv bild av hur ägarstyrning och uppsikt hanteras. Jämfört med svaren från bolagsstyrelser och i kommunstyrelsen har de en mer positiv bild av detta. Samtidigt ser de ett behov av att skydda bolaget från en alltför detaljerad styrning från ägarens sida. De har olika bilder av tydligheten i rollfördelningen mellan ägarföreträdarna (KS, KF och SSAB).

Det är oroande att enbart drygt hälften av de svarande anser att rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän är tydlig i tillräcklig omfattning.

Av både intervjuer och enkät framträder bilden av ett förbättrat arbetsklimat i kommunstyrelsen. Detta bör ge goda förutsättningar att förbättra arbetet med samordning, styrning och uppsikt över de kommunala verksamheterna.



Carl-Åke Elmersjö
Projektledare

Pär Månsson
Uppdragsledare