

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

Kommunstyrelsens arbetsformer, styrning och uppföljning av verksamheten

Sandvikens kommun

September 2006

Författare

Ove Axelsson

Micaela Hedin

Innehållsförteckning

1	Uppdrag och revisionsfråga	3
1.1	Uppdrag	3
1.2	Revisionsfråga	3
2	Metod	3
2.1	Avgränsning och granskningsmetod	3
3	Kommunstyrelsens uppgifter	4
3.1	Kommunallagen	4
3.2	Speciallagstiftning	5
3.3	Reglemente	5
3.4	Övriga styrdokument	5
4	Ledning och styrning	5
4.1	Mål och riktlinjer	5
4.1.1	Kommentarer	6
5	Uppföljning och rapportering	7
5.1	Ekonomi och verksamhet	7
5.1.1	Kommentarer	7
6	Arbetsätt/arbetsformer	8
6.1	Uppföljningssystem och ansvarsfördelning/samverkan	8
6.1.1	Kommentarer	8
6.2	Arbetsformer	8
7	Redovisning av enkätsvar	9
7.1	Enkäten	9
7.1.1	Enkätsvar ”Mål och riktlinjer”	9
7.1.2	Uppföljning och rapportering	10
7.1.3	Arbetsätt och arbetsformer	12
8	Avslutning	13
8.1	Sammanfattning	13

Bilagor

1. Sammanställning enkätsvar kommunstyrelsens ledamöter
2. Sammanställning enkätsvar nämnds- och bolagsordföranden
3. Sammanställning enkätsvar förvaltningschefer

1 Uppdrag och revisionsfråga

1.1 Uppdrag

Revisorerna i Sandvikens kommun har uppdragit till Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers att granska hur kommunstyrelsen utövar sin ledande roll samt om styr- och policydokument följs i kommunstyrelsens och nämndernas beslutssituationer.

1.2 Revisionsfråga

Fullmäktige styr verksamheten på olika sätt, bl a genom antagande av ett antal styr- och policydokument.

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt ha uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet. Vidare har kommunstyrelsen det yttersta ansvaret för att fullmäktiges beslut verkställs.

Granskningen syftar till att besvara frågan om hur kommunstyrelsen utövar sin ledande och samordnande roll samt om styr- och policydokument följs i kommunstyrelsens och nämndernas beslutssituationer.

2 Metod

2.1 Avgränsning och granskningsmetod

Granskningen berör såväl kommunstyrelsens som nämndernas uppfattning om den centrala ledningens styr- och uppföljningsförmåga.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med kommunstyrelsens presidium, kommundirektören, fyra förvaltningschefer och ekonomichefen. Vidare har enkätfrågor tillställts kommunstyrelsens ledamöter, samtliga nämnds- och bolagsordföranden samt alla förvaltningschefer och VD:ar i bolagen.

3 Kommunstyrelsens uppgifter

3.1 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 har någon makt över nämnderna. 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 §

KL kap 6

§ 2 ”Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen skall också hos 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”.

Kommunstyrelsens särställning markeras i 6 kap 1 §. Vad som där sägs innebär inte att kommunstyrelsen har någon makt över nämnderna. Uppsiktsplikten är begränsad till att göra påpekanden samt lämna råd och anvisningar. Om det bedöms att någon form av ingripande i nämndens arbete krävs måste kommunstyrelsen vända sig till fullmäktige som är det enda beslutande organet som kan ålägga nämnderna att utföra vissa uppgifter.

3.2 Speciallagstiftning

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

3.3 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 antogs av fullmäktige 2002-12-16.

3.4 Övriga styrdokument

Utöver reglementet åligger det styrelsen och nämnderna att följa fullmäktiges direktiv och anvisningar. Dessa framgår i regel av olika former av styrdokument och policys. Exempel på sådana dokument är nämndsplanerna, budget, jämställdhetsplan, personalpolicy m fl.

4 Ledning och styrning

4.1 Mål och riktlinjer

Kommunfullmäktige antog 2004 en vision för Sandvikens kommun – ”Sandviken ser framåt – vision 2015”. Vid intervjuerna har det tydligt framgått att visionen inte är ett

levande dokument. Man vet att den finns men den ligger inte till grund för nämndsplaner eller annan framåtsyftande planering.

Det viktigaste måldokumentet är resursplanen (budget) som bygger på kommunplanen vilken i sin tur är en sammanställning av nämndsplanerna. I granskningsarbetet har det framförts att innehållet i de av nämnderna inlämnade nämndsplanematerialet inte fullt ut presenteras i den slutgiltiga kommunplanen. Målen i kommunplanen är tydligt beskrivna men harmonierar inte fullt ut med de ekonomiska förutsättningarna.

Kommunen lider inte brist på övergripande styrande dokument (vision, policys, planer, föreskrifter m.m.). På kommunens hemsida räknas 52 olika dokument upp (bolagsordningar, ägardirektiv och reglementen oräknat). Det anses allmänt bland såväl förtroendevalda som i förvaltningen att mängden gör att man inte orkar följa eller följa upp dem.

Mål- och budgetprocess anses i stort vara tillfredsställande. Mål- och budgetarbetet har utvecklats under senare år. Det råder samstämmighet bland såväl förtroendevalda som tjänstemän att budgetanvisningarna blivit allt bättre och nu betraktas som tydliga och väl fungerande.

4.1.1 Kommentarer

Kommunen har en styrmodell som tydligt beskrivs i budgetdokumentet. Mål- och budgetprocess anses fungera tillfredsställande.

Samverkan och dialog mellan kommunstyrelsen och nämnderna rörande målen sker främst vid de s.k. dialogdagarna (2 ggr/år, vår och höst). Det har i granskningsarbetet tydligt framgått att det från verksamheterna anses detta inte är tillräckligt. Det finns en utbredd önskan om tätare dialog med kommunstyrelsen, särskilt rörande själva verksamheten.

Kommunfullmäktiges vision däremot har inte gett några direkta avtryck i organisationen. Till stor del beaktas heller inte många av de kommunövergripande planer, policys, riktlinjer m.m. som fastställts. Detta förhållande för med sig en risk för att den övergripande politiska viljan inte får genomslagskraft i det dagliga arbetet.

Vi har noterat en viss besvikelse över att de av nämnderna inlämnade nämndsplanerna inte redovisas för fullmäktige i det skick som nämnderna lämnat in desamma i. från nämndshåll önskas en tätare dialog med kommunstyrelsen i det arbete som leder till att planerna i vissa delar förändras.

I syfte att förbättra kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges möjlighet att följa upp hur verksamheterna tar hänsyn till de övergripande styrdokumenterna skulle ett enkelt utvärderingssystem kunna införas genom exempelvis en checklista i vilken nämnderna kan ange huruvida det vid beslut tagits hänsyn till regler, policys och riktlinjer.

5 Uppföljning och rapportering

5.1 Ekonomi och verksamhet

Kommunstyrelsen får regelbundet ekonomiska rapporter och har därigenom en god bild över kommunens ekonomiska läge. Rapporteringen redovisas på ett pedagogiskt sätt och anses vara tydlig och förståelig. Av enkätsvaren kan utläsas att de ekonomiska rapporterna i hög grad analyseras av kommunstyrelsen men att kommunstyrelsens analyser i relativt låg grad återrapporteras till nämnderna.

Vad avser själva verksamheten sker uppföljning och analys i betydligt lägre grad än vad som sker för ekonomin. I den mån det sker så är återrapporteringen till nämnderna bristfällig och ger i låg grad effekter genom t ex förändringar i målformuleringar, resurstilldelning och/eller utarbetande av direktiv och riktlinjer.

5.1.1 Kommentarer

Den ekonomiska redovisningen får anses ske på ett regelbundet och strukturerat sätt. Redovisningen av läget sker på ett informativt och pedagogiskt sätt. I de fall kommunstyrelsen efter analys drar slutsatser avseende ekonomin så bör återkopplingen till nämnder och verksamhet utvecklas.

Uppföljning och återkoppling vad avser verksamheterna sker på ett sätt som gör att det från verksamhet och nämnder i vissa delar uppfattas som att kommunstyrelsen inte intresserar sig för detta utan endast har fokus på ekonomin.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt kan ses som en lagstadgad del av uppföljningsarbetet. Att följa ekonomin är en icke oväsentlig del i detta arbete. Men det framgår av KL 6:1 att även nämndernas och bolagens verksamhet ingår i uppsiktsplikten. Av vad som framkommit i intervjuer och enkätsvar bör kommunstyrelsen vidga sitt uppsiktarbete till att även omfatta verksamheten, dvs. vad man får ut av den ekonomi som man så noggrant följer. Det har av enkätsvaren framgått att kommunstyrelsens arbetsätt inte i någon nämnvärd grad underlättar uppsiktsarbetet. Det finns därför anledning för kommunstyrelsen att fundera över på vilket sätt uppsiktsarbete/dialog med nämnderna kan utvecklas.

6 Arbetsätt/arbetsformer

6.1 Uppföljningssystem och ansvarsfördelning/samverkan

Styr och uppföljningssystem avseende ekonomi är väl utvecklat och anses vara ändamålsenliga. Vad avser verksamhets- och personalfrågor så har det i granskningsarbetet framkommit att uppföljningssystemen inte är lika utvecklade inom dessa områden som inom ekonomiområdet.

Någon systematisk uppföljning av verkställighet av fattade beslut sker inte. Politiskt fattade beslut innebär oftast att någon form av åtgärd ska utföras. Beslutet bör, om möjligt, åtföljas av uppgift med uppgift om när åtgärden ska utföras alternativt träda i kraft. Det är ur demokratisk synvinkel viktigt att det finns en återkoppling mellan beslut och verkställighet. Detta framstår som särskilt viktigt i de fall beslutet av någon anledning inte verkställts eller blivit verkställt men i modifierad form i förhållande till uppdraget.

Ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna är inte tillräckligt tydlig. Såväl från kommunstyrelsehåll som från nämndsordföranden och förvaltningschefer har det framförts att ansvarsfördelningen är otydlig och att ansvarsfördelningen inte fungerar bra.

Samverkan mellan kommunstyrelsen och nämnderna fungerar inte tillräckligt bra för att kunna anses vara tillfredsställande. Ett tänkbart skäl till denna uppfattning är det ofta återkommande önskemålet om en tätare dialog med kommunstyrelsen.

6.1.1 Kommentarer

Det är av stor vikt att ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelse och nämnder är tydlig och att alla vet vad som gäller. Kommunen har tagit fram en styrprocess som i stort anses vara fungerande. Vår bedömning blir därför att man inte lyckats implementera och göra ansvarsfördelningen tillräckligt känd. För att kunna arbeta framåtsyftande och sträva mot gemensamma uppsatta mål måste kommunstyrelsen tillsammans med nämnderna diskutera igenom och enas om vem som ansvarar för vad.

Som en del i det interna kontrollarbetet bör någon form av uppföljning av löpande fattade beslut ske. Detta kan ske antingen stickprovsvis eller genom att utdelade uppdrag tidsätts och förs upp på en bevakningslista som redovisas för styrelsen.

6.2 Arbetsformer

Klimatet i kommunstyrelsens sammanträdesrum har hårdnat under senare delen av innevarande mandatperiod. Utan att fördjupa oss i detta kan vi bara konstatera att det är djupt olyckligt om arbetet i kommunstyrelsen hämmas av misstro och misstänksamhet mot

varandra. Detta har för övrigt också berörts i dokumentet ”Sandvikens kommuns politiska organisation – en utvärdering” och vi kan bara konstatera att vi uppfattat samma stämning som det redogörs för i den rapporten.

7 Redovisning av enkätsvar

7.1 Enkäten

I syfte att få en uppfattning om olika gruppers syn på styrelsens förmåga att ta sitt ansvar och styra tillställdes kommunstyrelsens ordinarie ledamöter, samtliga nämnds- och bolagsordföranden, förvaltningscheferna och ett antal chefstjänstemän inom kommunledningskontoret enkäter med påståenden rörande mål och riktlinjer, uppföljning och rapportering samt styrelsens arbetssätt och arbetsformer. Svaren är graderade mellan 1 och 5 där fem är det mest positiva värdet. Vi är medvetna om att enkäten inte är någon exakt metod för att undersöka uppfattningar och tendenser. Det statistiska underlaget är för litet för att kunna anses vara tillförlitligt men resultatet ger ändå en bild av hur ledamöter, ordförandena och tjänstemännen uppfattar att arbetet bedrivs i ett antal frågor.

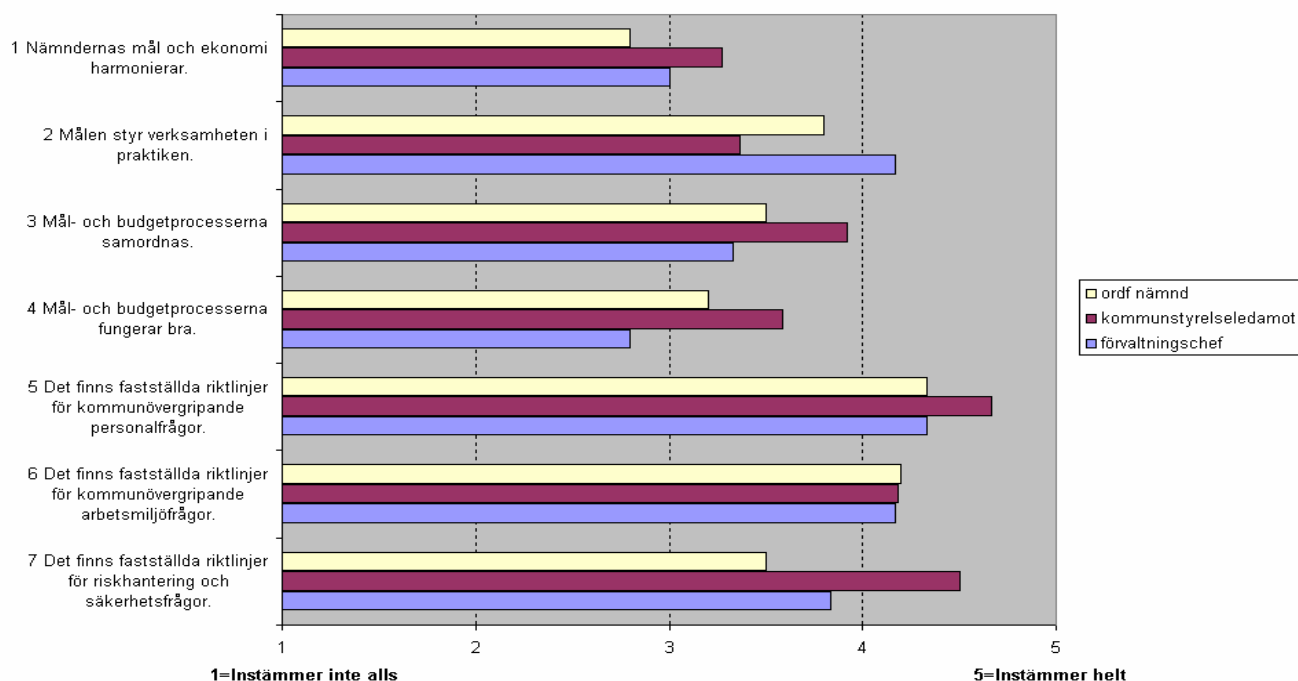
7.1.1 Enkätsvar ”Mål och riktlinjer

Det råder samstämmighet bland ledamöterna om att nämndernas mål är tydligt beskrivna. Dock kan konstateras att målen inte fullt ut harmonierar med ekonomin, vilket troligtvis är förklaringen till att målen inte i tillräcklig utsträckning anses styra verksamheten i praktiken (medelvärde 3,2). Det kan i sammanhanget noteras att förvaltningschefer och nämnds-ordförandena i betydligt högre grad anser att målen styr i praktiken.

Det finns politiskt fastställda mål enligt god ekonomisk hushållning men varken de verksamhetsmässiga eller finansiella målen anses i någon högre grad vara kända i organisationen.

Mål- och budgetprocessen anser ledamöterna i stort fungera tillfredsställande. På denna punkt anger förvaltningscheferna ett lägre värde än kommunstyrelsen (3,5 resp 3,0). Det har i intervjuarbetet framkommit att mål- och budgetprocessen under senare år utvecklats i positiv riktning.

Det finns en medvetenhet hos kommunstyrelsens ledamöter om vilka politiskt fastställda mål som finns.



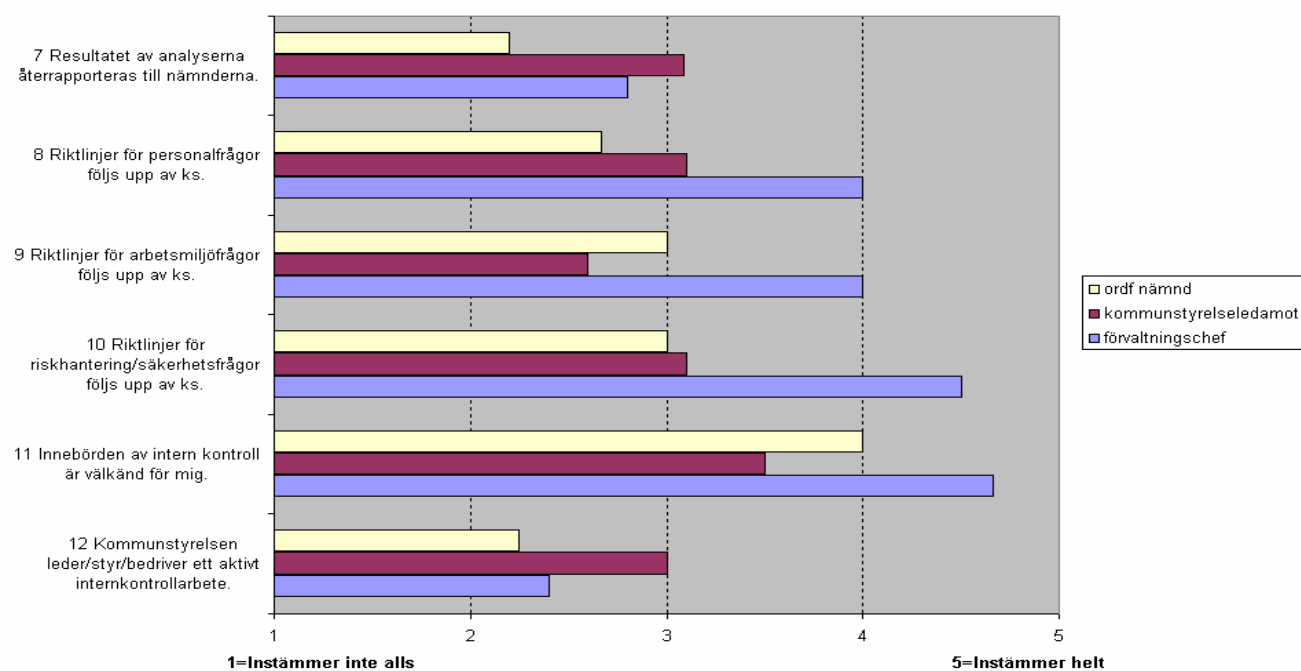
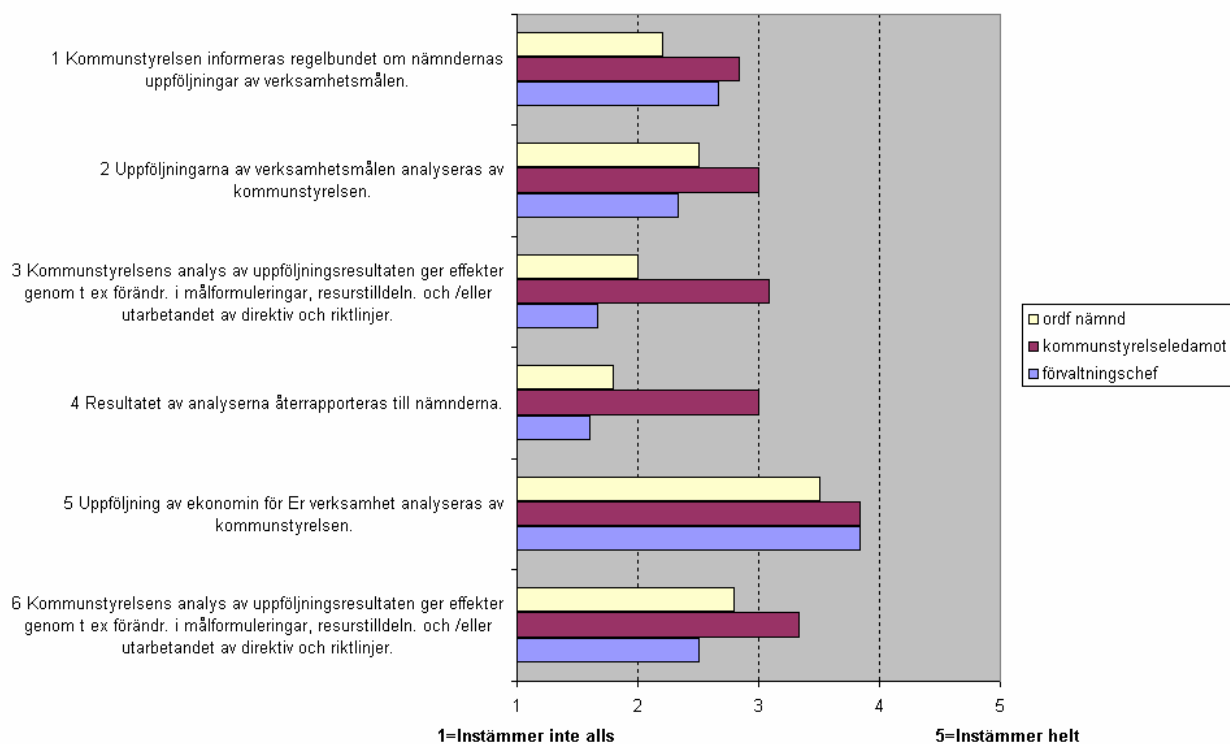
7.1.2 Uppföljning och rapportering

Det framgår tydligt att fokus ligger på ekonomi och inte på uppföljning av verksamhetsmål. Såväl förvaltningschefer som nämndsordförandena anser i låg grad att kommunstyrelsen informeras om uppföljningar mot verksamhetsmålen. Styrelsen anses inte i någon högre utsträckning analysera den rapportering som sker och den analys som görs leder inte till några påtagliga effekter i form av ändringar av målformuleringar eller liknande. I uppseendeväckande låg grad anses att kommunstyrelsen återrapporterar sin analys av verksamhetsuppföljningar, vilket kan antas är ett av skälen till att de inte ger några direkta effekter i verksamheten.

Som sagts ovan ges betydligt högre värden på frågorna rörande ekonomisk uppföljning. Dessa rapporter analyseras också i högre utsträckning ger i högre grad än verksamhetsanalyserna utslag i verksamheterna. Även i dessa fall anses i relativt hög grad att det brister i styrelsens återrapportering till nämnderna.

Kommunstyrelsens uppfattning avseende huruvida uppsikten över bolag säkerställs ger ett medelvärde på 3,3. Svaren är sprida över hela skalan från ett till fem. Det tyder på att det råder delade meningar om huruvida uppsiktsskyldigheten uppfylls eller ej. Det finns anledning för kommunstyrelsen att diskutera på vilket sätt uppsiktsarbetet skulle kunna bedrivas för att, om möjligt, få hela kommunstyrelsen att kunna ta sitt ansvar i detta arbete.

Den allmänna inställningen bland tjänstemän och nämndsordföranden är att kommunstyrelsen inte leder ett aktivt internkontrollarbete. Styrelsen själv anser sig i högre grad arbeta med detta (KS 3,1, fvchefer 2,6, nämndsordf 2,5).



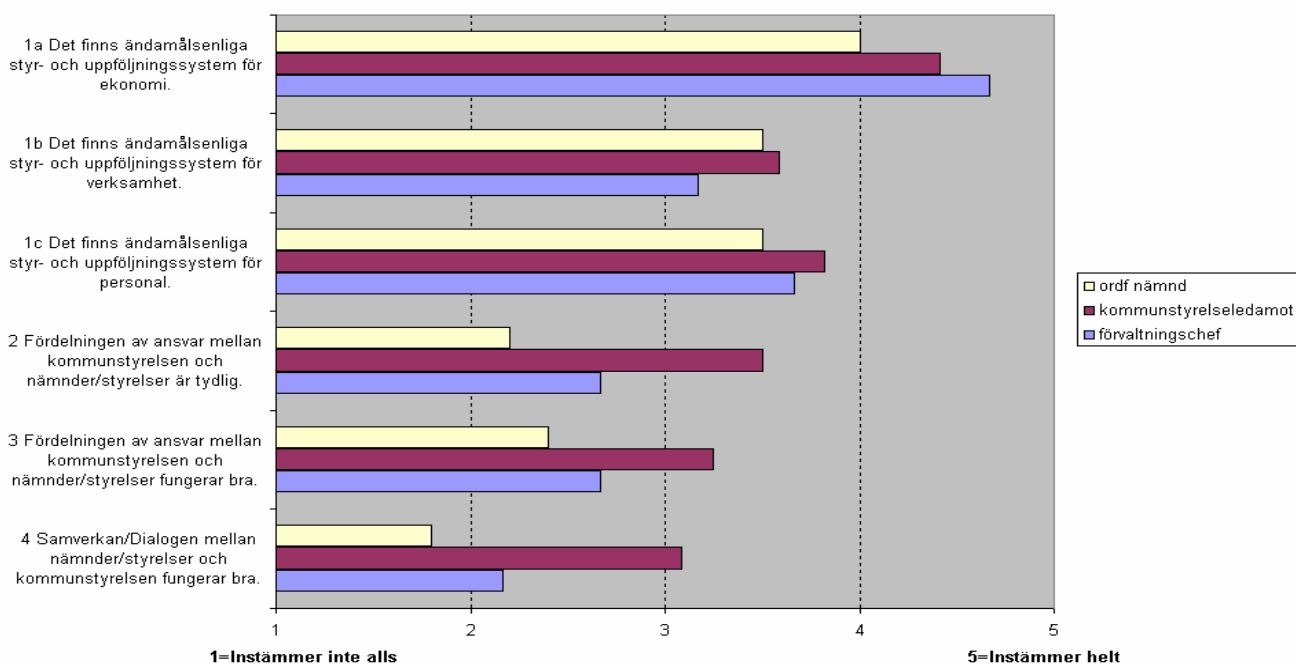
7.1.3 Arbetssätt och arbetsformer

Det finns i hög grad ändamålsenliga styr- och uppföljningssystem för ekonomi (snittvärde 4,5). Styr- och uppföljningssystem avseende verksamhets- och personalfrågor får lägre värden utan att för den skull vara direkt dåliga (även om högre värden vore önskvärda).

Det framgår tydligt att såväl ansvarsfördelning som samverkan mellan kommunstyrelse och nämnder inte fungerar tillfredsställande. Kommunstyrelsen ställer sig mer positiv till hur detta fungerar än vad ordförandena och tjänstemännen gör. Detta bör föranleda kommunstyrelsen att ta reda på vad det är som ute i organisationen anses oklart och på vilket sätt det anses att samverkansarbetet brister. Det är av stor vikt för det fortsatta arbetet att alla är överens om hur ansvarsfördelningen är och att den därefter respekteras.

Vi konstaterade ovan att uppsiktsarbetet inte anses fungera fullt ut. Ett skäl till detta kan vara svaren på huruvida styrelsens arbetssätt underlättar möjligheten att leda, samordna och ha uppsikt över den kommunala verksamheten. Kommunstyrelsens svar på denna fråga ger ett snitt på 3,0. Det kan noteras att ingen ledamot här angett ”helt” som svar. På den närliggande frågan om ledamöterna anser sig ha goda möjligheter att delta i fullgörandet av uppsiktsskyldigheten ligger snittvärdet på 3,5.

Samarbetet med tjänstemannaorganisationen anses fungera bra och tjänstemännens arbetssätt anses stödja kommunstyrelsen i dess lednings- och samordningsarbete.



8 Avslutning

8.1 Sammanfattning

Granskningen har visat att det finns områden som fungerar bra men också att det inom vissa områden finns utvecklingspotential. Nedan räknas i punktform de viktigaste slutsatserna med synpunkter på lämpliga åtgärder att vidtaga:

- Kommunens vision upplevs inte som ett levande och övergripande dokument som anger riktningen för nämndsplanerna. Visionen är antagen av fullmäktige och återger således den politiska viljan hos det högsta beslutande organet. Det är därför av stor vikt att dokumentet, för att få den tyngd det bör ha, görs välkänt i organisationen eller arbetas om så att det känns meningsfullt för alla.
- Övergripande styrande dokument – den mängd dokument som finns innebär att de i organisationen inte anses möjliga att följa. Se över dokumenten och hitta system för uppföljning av åtminstone de som politiskt anses vara viktigast. Detta är viktigt ur demokratisk synvinkel eftersom dokumenten är politiskt antagna i syfte att styra verksamheten i en viss riktning.
- Dialogen mellan kommunstyrelsen och nämnderna uppfattas som otillräcklig. Det uttrycks tillfredsställelse över dialogdagarna men mellan dessa upplevs det som att kommunstyrelsen inte håller sig informerad om verksamheterna. I sammanhanget vill vi betona att dialogen inte endast bör begränsas till att kalla till sig nämnder när något gått snett – det är också viktigt att ta fram det positiva och lyfta fram de goda exemplen.
- Kommunstyrelsen har bra kontroll över ekonomin. Ledamöterna får regelbundet bra och strukturerade rapporter som presenteras på ett pedagogiskt och förståeligt sätt.
- Verksamhetsanalys sker i mer blygsam omfattning jämfört med det ekonomiska området. Kommunstyrelsen bör ägna tid åt att fundera över vad man får ut av de pengar vars åtgång man så noggrant följer.
- Det har från nämndshåll framförts att styrelsens analyser av ekonomi och verksamhet i låg grad kommuniceras åter till nämnderna, vilket i sin tur har inneburit att kommunstyrelsens analyser i låg grad ger effekter i verksamheten. Det vore värdefullt om detta kunde utvecklas.

- Ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna uppfattas som otydlig. Det finns anledning för kommunstyrelsen att i dialog med nämnderna klargöra gällande ansvarsfördelning.
- Kommunstyrelsen bör diskutera och dokumentera hur uppsiktsarbetet ska bedrivas
- Vid beslut som innebär att uppdrag delas ut i organisationen bör det i den utsträckning som är möjlig också beslutas om när uppdraget ska vara slutfört och återrapporterat till styrelsen. Vi föreslår att sådana uppdrag noteras på en bevakningslista som kan stämmas av kontinuerligt. Detta säkerställer att politiskt fattade beslut blir verkställda på det sätt som avsågs vid beslutstillfället.
- Innebörden av intern kontroll är relativt välkänd. Däremot anses i låg grad att kommunstyrelsen leder och styr ett aktivt internkontrollarbete. Kommunstyrelsen bör finna formerna för hur detta arbete kan utvecklas och drivas framåt.