

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Oxelösunds kommun

Granskning av kommunstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten

September 2009

Håkan Lindahl

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och revisionell bedömning	3
2	Bakgrund.....	4
3	Uppläggning av granskningen	5
4	Resultat av granskningen	6
4.1	Övergripande styrning och kontroll.....	6
4.2	Ekonomi och den ekonomiska styrningen.....	7
4.3	Kvalitet och kvalitetsutveckling	9
4.4	Organisering av arbetet.....	9
4.5	Omvärldsbevakning och anpassningsförmåga.....	10
4.6	Personal och arbetsmiljö.....	11

1 Sammanfattning och revisionell bedömning

De två huvudfrågor som granskningen ska belysa och besvara är följande:

Har kommunstyrelsen fungerande metoder för att styra verksamhetens inriktning och fungerar styrningen i praktiken?

Granskningen visar att kommunen valt en samlad och relativt enkel och tydlig styrning via Mål- och budgetdokumentet, medan det är mycket glest med andra policydokument.

Kravet att nämnderna vid befarat underskott samtidigt ska redovisa förslag till åtgärder är ett mycket positivt beslut som ökar tydligheten i KS styrning.

Det finns en förståelse hos såväl politiker som tjänstemän i KS att man ytterligare måste utveckla och tydliggöra kvalitetsmål för de verksamheter som lyder under KS.

KS måste **omgående** påbörja arbetet med att utveckla internkontrollarbetet. Man måste dels ta fram ett övergripande reglemente för internkontroll dels också utbilda politiker och tjänstemän i grunderna i internkontroll. Slutligen måste man för 2010 utarbeta en plan för KS egen internkontroll.

KS bör pröva att löpande utvärdera sina egna arbetsformer och några gånger per år avsätta särskild tid för att diskutera hur man kan utveckla sitt arbete.

KS bör planera för att åtminstone en gång per år avsätta särskild tid för diskussioner kring omvärlds- och framtidsfrågor som berör både nämnder och bolag.

KS måste diskutera vilka personalfrågor som är av sådan strategisk- och policykaraktär att de ska hanteras av hela KS.

Har kommunstyrelsen ändamålsenliga metoder för att följa upp och kontrollera verksamheten och fungerar uppföljningen och kontrollen i praktiken?

Då det gäller uppföljning och kontroll av verksamheten visar granskningen att det finns ett behov av att utveckla metoderna för uppföljning av målen liksom för hur resultaten av uppföljningen ska redovisas på ett enkelt och tydligt sätt, utöver det som sker i årsredovisning/bokslut.

Formerna för uppföljning av de kommunala bolagens resultat och hur dessa redovisas för hela KS bör diskuteras.

Idén att mer regelbundet kalla nämndsrepresentanter till KS för information och diskussion bör prövas då det bör kunna leda till bättre förutsättningar för en konstruktiv dialog mellan KS och nämnderna i olika frågor.

2 Bakgrund

I kommunallagen betonas tydligt nämndernas och kommunstyrelsens ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt. I kommunallagen 6 kap 7§ sägs:

Nämnderna ska, var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

I lagens förarbeten sägs vidare "...de krav som lagen har i fråga om uppföljning och kontroll förutsätter aktivitet och intresse hos nämndspolitikerna. De måste våga ställa krav på förvaltningarna."

I kommunallagen betonas dessutom KS *övergripande ansvar* för verksamheten i kommunen. I kommunallagen § 1 och 2 sägs bl.a. att

"Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

"Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Styrelsen skall också hos fullmäktige, övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter."

KS har således både en roll som "nämnd" för den verksamhet som lyder direkt under KS och dessutom en övergripande roll gentemot övriga nämnder och de kommunala företagen.

Ytterst är det den politiska ledningen som har ansvar för de olika kommunala delverksamheternas inriktning, omfattning och kvalitet. Vid granskning av verksamheten i olika nämnder och KS är det viktigt att söka belysa hur respektive nämnd och KS arbetar med sin styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten.

De förtroendevalda revisorerna i Oxelösunds kommun har därför beslutat att granska hur kommunstyrelsen arbetar med styrning, uppföljning och kontroll av sin verksamhet, en s.k. BAS-granskning. Ansvarig för granskningen är Håkan Lindahl från Komrev inom ÖhrlingsPricewaterhouseCoopers.

3 Uppläggnig av granskningen

Granskningen utgår från en metod och modell som utarbetats av Komrev. Modellen är uppbyggd på sex områden som alla på olika sätt, vart och ett för sig och sammantaget, är avgörande ur ett styr- och ledningsperspektiv:

- Övergripande styrning och kontroll av verksamheten
- Ekonomin och den ekonomiska utvecklingen
- Kvalitet och kvalitetsutveckling
- Organisering av arbetet
- Omvärldsbevakning och anpassningsförmåga
- Personal och arbetsmiljö

Ledamöterna i kommunstyrelsen samt förvaltningens chefstjänstemän har fått besvara ett antal frågor kring vart och ett av ovanstående områden. Vidare har det till varje område funnits utrymme för kommentarer.

Utöver egna bedömningar och som verifiering till dessa har tjänstemännen, i en särskild pärm, sammanställt aktuella dokument för mål, planer, andra fattade beslut, rutiner etc. som finns till respektive område.

Efter sammanställning av ledamöternas och tjänstemännens svar samt materialet i pärmen, har en första analys av materialet gjorts. Ur denna analys har ett antal frågeställningar lyfts fram för en diskussion under c:a 1½ timma med KS och chefstjänstemän på förvaltningen. I diskussionerna med politikerna i KS och tjänstemännen har kommunrevisionens ordförande deltagit.

De viktigaste delarna av det som framkommit under den beskrivna processen har därefter sammanfattats i denna rapport.

4 Resultat av granskningen

För att sammanställa resultatet av granskningen har jag valt att använda mig av den struktur som det använda frågebatteriet har. Varje område redovisas utifrån en sammanvägning av de skriftliga svar som lämnats av politiker och tjänstemän, en analys av de olika styrdokument som tjänstemän sammanställt i en pärm och den diskussion som förts med kommunstyrelsen och dess chefstjänstemän.

4.1 Övergripande styrning och kontroll

Den övergripande politiska styrningen återfinns i dokumentet "Mål och budget" som antas varje år. I Mål och budget för 2008-2010 står följande *"Fullmäktiges mål och resursfördelning är översiktliga och nämnderna behöver komplettera Mål och budget med mer utförliga målbeskrivningar och en detaljbudget"*.

I Mål och budget återfinns även ett antal koncerngemensamma mål som berör såväl nämnder som bolag.

För de verksamheter som lyder direkt under KS och inte är av kommunövergripande karaktär, finns inga direkta målbeskrivningar, bortsett från för vissa delar inom räddningstjänsten. Detta innebär att KS har små möjligheter att följa upp graden av måluppfyllelse inom dessa områden av den egna verksamheten.

I enkäten kommenterar en tjänsteman KS sätt att hantera den egna verksamheten på följande sätt *"KS arbetar inte med sin egen styrning och glömmar lätt bort sin egen verksamhet"*.

När det gäller KS ansvar för uppsikten över nämnderna utövas den främst genom den uppföljning som sker i samband med delårsrapport och årsredovisning. Politikerna upplever att detta **inte** fungerar särskilt bra medan tjänstemännen uppfattar att uppföljningarna i huvudsak fungerar väl.

Båda grupperna uppger dock att arbetet har utvecklats de senaste åren så att uppföljningarna numera innehåller mer av verksamhetsfrågor jämfört med tidigare.

Ordförandegruppen lyfts fram som ett viktigt forum där KS ordförande kan få direktinformation från nämndordförandena om hur nämndernas arbete fungerar. Från dessa möten förs minnesanteckningar som delges samtliga i KS.

Samtidigt visade diskussionen med politiker och tjänstemän att det finns tankar och idéer om att ytterligare utveckla uppföljningen av nämnderna så att man varje kvartal kan låta vissa nämnder redovisa hur verksamheten fungerar.

När det gäller KS uppföljning av de koncerngemensamma målen, inklusive målen för bolagen, sker detta samlat i verksamhetsberättelsen. Redovisningen är kortfattad och tydlig och graden av måluppfyllelse redovisas öppet, även då den är mindre bra.

Granskningen visar att det finns aktuella fastställda ägardirektiv för de kommunala bolagen. I Mål och budget har KF även fastställt sju koncerngemensamma mål vilka både nämnder och bolag ska bryta ner och visa hur man arbetar för att nå.

Politikerna anger också i sina svar att man har väl fungerande former för att löpande följa bolagens utveckling. Samtidigt anser vissa politiker att uppföljningen av de kommunala bolagen sker i en alltför liten krets av politiker och tjänstemän. Dessutom upplever flera politiker att uppföljningen av bolagen har ett för snävt ekonomiskt fokus, man önskar att mer av verksamhetsfrågor lyfts fram för analys och diskussion

När det gäller KS arbete med internkontroll visar granskningen att kommunen saknar internkontrollreglemente och att KS helt saknar ett strukturerat arbete med internkontroll för den egna verksamheten, trots att detta sedan flera år är ett krav i kommunallagen.

Kommentarer och förslag

- KS bör under året börja utveckla mål för de verksamheter som lyder direkt under KS och inte är av kommunövergripande karaktär för att därmed tydliggöra sin styrning och skapa underlag för en mer systematisk uppföljning.
- KS bör även diskutera om formerna för och innehållet i uppföljningen av de kommunala företagen kan utvecklas och omfatta mer av verksamhetsfrågor.
- KS måste också snarast ta initiativ till att ta fram ett kommunövergripande reglemente för internkontroll. Man måste även satsa på utbildning av både politiker och tjänstemän i grunderna i internkontrollarbetet. Slutligen måste KS under hösten ta fram en plan för internkontroll för 2010 för KS eget ansvarsområde.

4.2 Ekonomi och den ekonomiska styrningen

Granskningen visar att den ekonomiska styrningen i kommunen tydliggörs i Mål och budget 2008-10 där man fastställt 6 ekonomiska mål. Av bokslutet för 2008 kan konstateras att man endast når ett av de sex målen.

När det gäller mål för god ekonomisk hushållning antyder såväl politikernas som tjänstemännens svar att man är osäker på om sådana mål finns och i så fall vad de omfattar. I Mål och budget finns under KS fem stycken mål som i stora delar kan sägas handla om god ekonomisk hushållning, även om man inte använder det begreppet.

På frågan om KS regelbundet följer upp nämndernas ekonomiska utveckling anger både politiker och tjänstemän att man tycker detta fungerar relativt väl.

Däremot är både tjänstemän och politiker kritiska till att det tidigare saknats tydliga rutiner för hur KS ska agera om en nämnd befarar underskott. KS har dock så sent som i oktober 2008 beslutat om delvis nya rutiner för hur den ekonomiska uppföljningen ska ske. Rutinen innebär att man fr.o.m. 2009 ställer krav på nämnderna att lämna genomarbetade förslag till åtgärder i de fall prognosen indikerar ett underskott vid årets slut.

Rutinen innebär att nämnderna gör uppföljningar med helårsprognos efter mars, april, maj, augusti samt oktober. Augustiuppföljningen utgör samtidigt delårsrapport.

I diskussionerna mellan politiker och tjänstemän framkom idéer om att KS mer frekvent, t.ex. varje kvartal borde kalla till sig förvaltningscheferna för en bredare information om verksamhet och ekonomi och samtidigt ge politikerna i KS möjligheter att ställa frågor.

Eftersom samtliga nämndordföranden ingår i KS finns det löpande stora möjligheter för KS-ledamöterna till information om och dialog kring nämndernas verksamhet och ekonomi.

När det gäller att nyttja nyckeltal och verksamhetsmått som medel i den ekonomiska styrning och uppföljning, visar granskningen att politikerna är mer negativa till hur detta fungerar jämfört med tjänstemännen. Politikerna har dock börjat ställa tydligare krav på vad för typ av verksamhetsmått och nyckeltal man behöver för att kunna utöva sin styrning och uppföljning på ett effektivt sätt. Det pågår också, på uppdrag från KF, ett arbete med att utveckla passande nyckeltal och verksamhetsmått. Under 2008 anlätades också SKL för att göra en ekonomisk genomlysning av kommunen.

När det gäller uppföljningen av bolagens ekonomiska resultat sker detta i huvudsak via moderbolaget Förab. Här finns kritik från vissa politiker mot att KS inte får tillräcklig information om hur bolagens verksamhet utvecklas.

Kommentarer och förslag

- KS bör i Mål- och budgetdokumentet för 2010 tydliggöra vilka som är de kommunövergripande målen för God ekonomisk hushållning, då detta i dagsläget inte framgår tydligt enligt granskningen.
- KS bör ta fasta på idéerna om att kalla nämndsrepresentanter och förvaltningschefer till KS med viss regelbundenhet för att därmed stärka tillsynen. Detta skulle också ge KS-ledamöterna ökad information om nämndernas arbete och skapa möjligheter för dialog mellan KS och respektive nämnd kring olika aktuella verksamhetsfrågor.

4.3 Kvalitet och kvalitetsutveckling

Detta område är det som av både politiker och tjänstemän får lägsta värden på i stort sett samtliga frågor. Samtidigt framhåller flera politiker att det indirekt finns kvalitetsambitioner i de olika mål som finns för KS verksamheter även om man inte diskuterar detta särskilt mycket. En insats som berör kvalitetsfrågor är de processkartläggningar som genomförts inom olika verksamheter.

I stort sett samtliga politiker är överens om att kvalitetsfrågorna är lika viktiga som ekonomifrågorna och att de måste tydliggöras, både i styrning och i uppföljning av verksamheten.

Granskningen visar att uppföljning i huvudsak sker i samband med delårsrapport och årsredovisning. Vid dessa tillfällen uppger både politiker och tjänstemän att kvalitetsfrågorna får en relativt undanskymd plats i förhållande till ekonomiska frågor.

Kommentarer och förslag

- Inom detta område visar granskningen att det finns stort behov av att utveckla och/eller tydliggöra kvalitetsmål för de verksamhetsområden som lyder direkt under KS.
- KS bör därför ta fram/tydliggöra kvalitetsmål för de verksamheter man direkt ansvarar för. Detta skulle t.ex. kunna ske i form av s.k. tjänstegarantier där medborgarna/politikerna/andra förvaltningar utlovas en viss garanterad kvalitet och/eller service inom ett specifikt område.

4.4 Organisering av arbetet

Både politiker och tjänstemän anger i sina svar att det är tydligt hur ansvars- och befogenhetsfördelningen i dag ser ut inom KS ansvarsområde. En ny delegationsordning har också fastställts i september 2008. Man uppger även i sina svar att man anser att ansvar och befogenheter i stort är fördelade på ett bra sätt.

Flera politiker anger i sina svar att det är viktigt att man får god tid på sig före sammanträdena så man hinner sätta sig in i bakgrundsmaterial som skickas ut. Med tiden upplever man att beslutsunderlagen blir alltmer omfattande vilket kräver tid för inläsning och diskussioner i partigrupper mm.

Någon menade också att det ibland är för många ärenden till varje sammanträde. Ett förslag, som framfördes av flera politiker, var att ha fler och kortare sammanträden vilket skulle kunna leda till bättre kvalitet i beslutsfattandet samtidigt som arbetsbördan inte blev så stor för fritidspolitikerna.

Granskningen visar att politikerna i allt väsentligt är nöjda med tjänstemannaorganisationens förmåga att ta fram beslutsunderlag och i övrigt ge KS det stöd som behövs i olika frågor.

När det gäller KS arbetsformer visar granskningen att det inte sker någon mer strukturerad utvärdering av dessa. Samtidigt framkom flera synpunkter på behovet av att kunna arbeta annorlunda i stället för att vara så ”traditionella” som några politiker ansåg att man är. Såväl politiker som tjänstemän uttryckte önskemål om mer regelbundna diskussioner om KS egna arbetsformer.

Kommentarer och förslag

- KS bör fortsätta diskussionen om det är bättre med fler och kortare sammanträden för att skapa bättre arbetsförutsättningar för såväl politiker som tjänstemän och därmed få ett effektivare ”nämndarbete”.
- Då flera politiker gett uttryck för att arbetet i KS bör ”reformas” bör KS pröva att löpande utvärdera sina egna arbetsformer och några gånger per år avsätta särskild tid för en diskussion om hur arbetet fungerar och vad som kan förbättras. En modell som skulle kunna prövas är också att efter varje sammanträde göra en kortare utvärdering av vad som fungerat bra respektive mindre bra på sammanträdet inklusive förberedelser mm.

4.5 Omvärldsbevakning och anpassningsförmåga

Inom detta område visar granskningen att merparten av arbetet sker i samband med mål- och budgetdiskussionerna på våren. I den grupp som arbetar med mål- och budget ingår ordinarie KS, gruppledarna, bolagsordförandena samt VD:ar och verksamhetschefer.

Både politiker och tjänstemän framhåller att det vore önskvärt att avsätta särskild tid till mer allmänna diskussioner kring olika, för kommunen, viktiga omvärldsfrågor. Man bör då också kunna bjuda in olika intressanta föredragshållare för att vidga perspektiven och föra in nya idéer och tankar.

Samtidigt påpekar några politiker att man vid flera tillfällen har bjudit in utomstående för information i olika aktuella frågor. Detta skedde så sent som i december 2008 då en representant från Sveriges näringsliv var inbjuden för att informera inför budgetarbetet 2010-12.

När det gäller KS dialog med nämnder respektive bolag kring omvärldsfrågor uppger både politiker och tjänstemän i sina svar att detta är områden som måste utvecklas.

Kommentarer och förslag

- KS bör planera för att åtminstone en gång per år avsätta särskild tid då man endast diskuterar omvärlds- och framtidsfrågor i vid mening för både nämnderna och bolagen. Detta bör kunna bidra till att skapa ökad medvetenhet om och förståelse för kommunens planeringsförutsättningar hos berörda tjänstemän och politiker.

4.6 Personal och arbetsmiljö

Inom detta område framhåller flera av politikerna att merparten av ansvaret ligger på tjänstemännen eftersom det i huvudsak rör sig om att hantera olika fastställda rutiner, policydokument mm.

Av granskningen framgår också att flertalet politiker anger att man har relativt begränsade kunskaper om i stort sett alla de frågor som berör personalområdet.

Samtidigt anser flera av politikerna att personalfrågorna hanteras alltför ”styvmoderligt” av KS. Några politiker anser också att det finns tendenser att tjänstemännen även hanterar policyfrågor, något som självklart bör ligga på KS eller dess AU. Man menar därför att KS måste bli betydligt bättre på att ställa frågor och engagera sig i personalfrågorna jämfört med hur man agerat hittills.

När det gäller kompetensutveckling för den personal som lyder direkt under KS så lyfts detta fram i medarbetarsamtalen. Det finns också centralt anordnade utbildningar inom olika områden.

Såväl politikerna som tjänstemännen anger i sina svar att man har en relativt dålig bild av rekryteringsbehoven inom olika personalgrupper inom såväl det egna ansvarsområdet som nämndernas och bolagens.

Några politiker för också fram behovet av att mer regelbundet genomföra någon form av personalenkät för att på så sätt få en bild av hur personalen upplever sin arbetssituation.

Kommentarer och förslag

- Personalkostnaderna är den största enskilda kostnadsposten i kommunen. De kommande åren sker dessutom stora personella förändringar. Det är därför viktigt att KS diskuterar vilka personalfrågor som är av sådan strategisk- och policykaraktär att de ska hanteras av hela KS.
- KS bör också besluta om vilken typ av information om personalomsättning, sjukfrånvaro mm. som man löpande vill ha som underlag för sitt beslutsfattande.