

Hans Gåste  
Oktober 2013

*Kommunstyrelsens  
styrning, uppföljning  
och uppsikt*

Söderhamns kommun

---

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning och bedömning .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Uppdrag, revisionsfråga och metod .....</b>	<b>3</b>
2.1.	Uppdrag och revisionsfråga .....	3
2.2.	Metod.....	3
<b>3.</b>	<b>Styrelsens uppgifter .....</b>	<b>4</b>
3.1.	Ansvar och uppgifter enligt kommunallagen .....	4
3.2.	Speciallagstiftning .....	5
<b>4.</b>	<b>Styrande dokument.....</b>	<b>6</b>
4.1.	Reglemente.....	6
4.2.	Övriga styrdokument.....	6
<b>5.</b>	<b>Granskningskommentarer.....</b>	<b>7</b>
5.1.	Verkställighet av beslut i kommunstyrelsen .....	7
5.2.	Intern kontroll .....	7
5.3.	Kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och bolag.....	8
5.4.	Är den ekonomiska rapporteringen relevant? .....	9
5.5.	Verksamhetsrapportering .....	9
5.6.	I vilken utsträckning sker uppföljning, utvärdering, och analys av resultatet från verksamheten.....	10
5.7.	Styrning och uppföljning av näringslivsverksamheten.....	11
5.8.	Enkäten.....	11

## Bilaga:

Sammanställning av enkätsvar från kommunstyrelsens ledamöter

---

# 1. *Sammanfattning och bedömning*

Syftet med granskningen är att besvara frågan om kommunstyrelsens ansvarsutövande är tillfredsställande, vilket definieras som om kommunstyrelsens aktiva åtgärder för att styra, följa upp och ha uppsikt över all verksamhet är tillfredsställande.

För att få svar på revisionsfrågan har jag i granskningen utgått från följande granskningsmål:

- På vilket sätt säkerställer kommunstyrelsen verkställighet av beslut?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns ett tillfredsställande system och rutiner för intern kontroll?
- Finns ett strukturerat arbetssätt för uppsikt över nämnderna och bolagen?
- Är den ekonomiska rapporteringen relevant?
- Vilken återrapportering av verksamheten får kommunstyrelsen?
- I vilken utsträckning sker uppföljning, utvärdering och analys av resultat från verksamheten?
- Finns ett strukturerat arbetssätt för styrning och uppföljning av kommunens näringslivsarbete?

Efter genomförd granskning lämnar jag följande svar på revisionsfrågan:

Kommunstyrelsen i Söderhamn har fastställda system, rutiner och arbetssätt som jag i stort anser skall kunna utgöra grunden för att kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt skall kunna styra, följa upp och ha uppsikt över all verksamhet i enlighet med sitt uppdrag. Dock visar enkätsvaren att det finns ledamöter i kommunstyrelsen som inte anser att man trots dessa system inte anser sig ha tillräcklig kontroll. Det innebär att jag har svårigheter att uttala mig om kommunstyrelsens ansvarsutövande är tillräckligt.

Det visar att det finns en obalans/otydighet mellan det fastställda arbetssättet och ledamöternas uppfattningar och förståelse för arbetssättet.

Min uppfattning är att kommunstyrelsen, med utgångspunkt från de uppfattningar som redovisats i enkäten, måste vidareutveckla nuvarande system och rutiner för styrning, uppföljning, uppsikt och kontroll. Målet måste vara att det finns en förståelse och samstämmighet kring de administrativa stödrutinerna i kommunstyrelsen.

Jag anser också att varje enskild ledamot i kommunstyrelsen har ett stort egenansvar att agera och reagera då man anser att man inte har tillräcklig information/kontroll över sitt ansvarsområde. En kommunal organisation är svår att styra. Kommunstyrelsens 15 ledamöter delar alla lika stort ansvar för styrning, uppföljning, kontroll och uppsikt av kommunens verksamheter. Det ställer stora krav på välutvecklade system, rutiner och arbetssätt som ska

---

utgöra grunden för kommunstyrelsens ansvarstagande för verksamhet och utveckling. Granskningen visar att man inte har uppnått detta idag.

Grunden för kommunstyrelsens styrning, uppföljning, uppsikt och kontroll är de av fullmäktige fastställda inriktningsmålen. I den interna utvärderingen/-utredningen av kommunens målprocess som gjordes i juli 2013 framkommer att det finns brister i den nuvarande processen. Utvärderingen ger också konkreta förslag till hur dessa brister skall åtgärdas.

Min uppfattning är att det är av stor vikt att kommunstyrelsen med utgångspunkt från utvärderingen påbörjar ett arbete för att utveckla och klargöra kommunens målprocess.

## **2. Uppdrag, revisionsfråga och metod**

### **2.1. Uppdrag och revisionsfråga**

Revisorerna i Söderhamns kommun har uppdragit till PwC att genomföra en granskning av kommunstyrelsens ansvarsutövande.

Kommunens revisorer ska enligt kommunallagen 9 kap 9 § årligen granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas område. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som bedrivs inom nämnderna är tillräcklig.

Denna granskning avser kommunstyrelsens ansvar för styrning, uppföljning och kontroll av kommunens verksamheter i enlighet med kommunallagens 6 kap 1-3 §§.

Granskning ska besvara följande revisionsfråga:

Är kommunstyrelsens ansvarstagande tillfredsställande! D.v.s. är kommunstyrelsens aktiva åtgärder för att styra, följa upp och ha uppsikt över övriga nämnder och bolag tillfredsställande och ändamålsenliga?

För att besvara revisionsfrågan har följande granskningsmål satts upp:

- På vilket sätt säkerställer kommunstyrelsen verkställighet av beslut?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns ett tillfredsställande system och rutiner för intern kontroll?
- Finns det ett strukturerat arbetssätt för uppsikt över nämnder och bolag?
- Är den ekonomiska rapporteringen relevant?
- Vilken återrapportering av verksamheten får kommunstyrelsen?
- I vilken utsträckning sker uppföljning, utvärdering och analys av resultat från verksamheten?
- Finns ett strukturerat arbetssätt för styrning och uppföljning av kommunens näringslivsarbete?

### **2.2. Metod**

Granskningen har genomförts dels i form av en webbenkät till kommunstyrelsens ledamöter. Vidare har intervjuer genomförts med Ks ordförande och vice ordförande, kommunchef, tre förvaltningschefer, ekonomichef samt vd för kommunens bolag. Därutöver har jag fört samtal med medarbetare inom kommunstyrelseförvaltningen för avstämning av olika frågeställningar

I granskningen har jag också inhämtat och tagit del av för granskningen relevant dokumentation.

## **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 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”.*

### **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 fastställer nämndernas och styrelsens ansvars- och verksamhetsområden områden genom reglementet. Det är fullmäktiges sätt att delegera beslutanderätten i vissa frågor till styrelsen och nämnderna. Kommunstyrelsens nu gällande reglemente fastställdes av fullmäktige 2011-12-08.

I reglementet tydliggörs kommunstyrelsens roll i kommunorganisationen ytterligare med utgångspunkt från vad som anges i kommunallagen.

### **4.2. Övriga styrdokument**

Utöver reglementet åligger det styrelsen och nämnderna att följa fullmäktiges direktiv och anvisningar. Dessa framgår av olika former av policy- och styrdokument. Söderhamns kommuns budget 2012-2015 är det viktigaste styrdokumentet för kommunorganisationen. I budgeten, som är upprättad i ett fyra-årsperspektiv anges mål och ekonomiska förutsättningar för kommunens utveckling inom planperioden. Kommunens målarbete bygger på en övergripande vision, Vision Söderhamn.

I vision Söderhamn har fullmäktige definierat kommunens varumärke och kommunens huvuduppgifter. Med utgångspunkt från dessa finns 6 *inriktningsmål* som anger kommunens inriktning och ambitionsnivå för kommunens verksamheter under planperioden. Till dessa inriktningsmål finns fyra fastställda perspektiv som skall prägla de fastställda inriktningsmålen.

I budgeten finns en beskrivning över kommunens fastställda målmodell.

Utöver detta finns en stor mängd andra styr- och policydokument som styrelsen och nämnderna har att förhålla sig till i sitt arbete.



## 5. Granskningskommentarer

I granskingen har jag genomfört intervjuer, studerat relevanta dokument samt skickat en enkät till kommunstyrelsens samtliga ledamöter. I mina kommentarer ger jag en sammantagen bild av de intryck jag fått under granskningen.

### 5.1. *Verkställighet av beslut i kommunstyrelsen*

I den fastställda mallen för tjänsteutlåtande som upprättas för varje ärende som är föremål för beslut skall handläggaren ange när och hur återrapportering av verkställighet ske. Verksamhetsledningsenheten ansvarar för bevakning och uppföljning av verkställigheten. I de fall återrapporteringen och verkställigheten inte sker i enlighet med upprättad plan skall förklaring lämnas till verksamhetsledningsenheten. S.k. ärendebalanslistor redovisas regelmässigt i kommunstyrelsen.

#### **Mina kommentarer:**

Min bedömning är att det finns ett väl utvecklat system för bevakning och uppföljning av verkställighet beslut i kommunstyrelsen.

Däremot visar enkätsvaren som kan kopplas till detta kontrollmål att det finns olika uppfattningar om hur och i vilken omfattning rapporteringen avverkställigheten sker.

### 5.2. *Intern kontroll*

Kommunfullmäktige har fastställt ett internkontrollreglemente 2011. I inledningen av reglementet framgår att *”Detta reglemente syftar till att säkerställa att styrelser och nämnder upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll, dvs. de skall med rimlig grad av säkerhet fastställa att mål inom följande kategorier uppnås:*

- *Verksamhetsstyrning*
- *Tillförlitlig finansiell rapportering*
- *Efterlevnad av tillämpliga lagar och föreskrifteter”*

Reglementet beskriver kommunens organisation, ansvarsnivåer och uppföljningen av den interna kontrollen. Noterbar är att kommunstyrelsen har en övergripande skyldighet att för hela kommunorganisationen utvärdera det interna kontrollarbetet och om behövt, vidtaga åtgärder för att förbättra detta. Vidare har kommunstyrelsen ansvar att informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala bolagen. Enligt reglementet skall nämnderna löpande och senast i samband med upprättandet av årsredovisningen rapportera resultatet från uppföljningen till kommunstyrelsen.

### **Mina kommentarer:**

Med utgångspunkt från det fastställda internkontrollreglementet finns ett strukturerat system för hur den interna kontrollen skall hanteras i nämnderna och styrelsen. Min uppfattning är att nämndernas och bolagens kontrollplaner och kontrollmoment är tillräckliga för att uppnå en tillräcklig kontroll av verksamheterna. Kontrollområdena omfattar både ekonomiska transaktioner och verksamhetskontroller. Jag anser att kommunstyrelsens kontrollmoment kan utökas och utvecklas ytterligare för att säkerställa bättre kontroll och uppsikt över den egna verksamheten. Det är en väsentlig del i kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

I reglementet framgår att kontroll av mål inom verksamhetsstyrningen skall uppnås. I den redovisning jag tagit del av saknas relevanta kontrollmoment för verksamhetsstyrningen inom kommunstyrelsen. Det sker i och för sig på annat sätt men min uppfattning är att det bör ingå i kommunstyrelsens interna kontrollarbete.

Enkätsvaren visar att ett antal ledamöter inte anser att kommunstyrelsen bedriver ett aktivt internkontrollarbete samt att de även finns brister i de årliga redovisningarna av den interna kontrollen. Noterbart är också att 4 ledamöter har svarat att man inte känner till innebörden av begreppet intern kontroll.

### **5.3. Kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och bolag**

Kommunstyrelsen har en förvaltningsorganisation som på ett tydligt sätt markerar kommunstyrelsens ledande roll i kommunorganisationen.

I Söderhamns kommun har man s.k. analysdialogmöten. Dessa är organiserade på två sätt. En till två gånger per år träffas kommunstyrelsens tjänstemän, normalt kommunchef, ekonomichef och chefen för verksamhetsledningen och respektive nämnds ledningsgrupp. Utgångspunkten för dessa träffar är att följa upp och diskutera inriktningsmålen, verksamhet och ekonomi.

Vidare har man årliga träffar med hela kommunstyrelsen och respektive nämnd/bolag normalt ordförande och förvaltningschef/ vd. Kommunstyrelsen brukar skicka frågeställningar till respektive nämnd i förväg i syfte att nämndsledningen/bolagen skall ha en möjlighet att förbereda frågeställningarna. Denna träff ligger strax innan årsredovisningen hanteras i kommunstyrelsen.

På grund av ekonomiska problem inom socialnämndens verksamhet samt problem med låga studieresultat inom barn- och utbildningsnämndens verksamhet, sker en månadsvis uppföljning av kommunstyrelsen då normalt

---

nämndsledningarna deltar och rapporterar åtgärder och effekter av åtgärder för att komma tillrätta med problemen.

Inför varje kommunstyrelsesammanträde hålls ett s.k. strategisammanträde där kommunstyrelsens ledamöter deltar. På strategimötena deltar företrädare för nämnderna och bolagen. Där diskuteras kommande och aktuella ärenden som skall behandlas av kommunstyrelsen eller fullmäktige.

Vidare finns koncernledningsgruppen bestående av samtliga förvaltningschefer, KS ledningsgrupp samt vd i de kommunala bolagen. Koncernledningsgruppen träffas 1 gång per månad. Koncernledningsgruppens uppdrag är att följa utvecklingen inom verksamheterna med utgångspunkt från de fastställda målsättningarna. Rapportering från koncernledningsgruppen sker via kommunchef till kommunstyrelsen?

### **Mina kommentarer**

Jag anser att det finns ett strukturerat arbetssätt för att kommunstyrelsen skall kunna ha en ändamålsenlig uppsikt över nämnder och bolag. Uppfattningen bland de personer jag intervjuat styrker min uppfattning. Man anser allmänt att det har ett stort värde att träffa kommunstyrelsen för att stämma av sin verksamhet.

Dock kan man konstatera i enkätsvaren att det finns ett antal ledamöter som inte instämmer i påståendet att kommunstyrelsen säkerställer sin uppsiktsskyldighet gentemot nämnder och bolag.

## **5.4. Är den ekonomiska rapporteringen relevant?**

Nämndernas och de kommunala bolagens ekonomiska rapportering till kommunstyrelsen sker sedan ett antal år månadsvis efter en fastställd mall. Syftet med de månadsvisa rapporteringarna är att få ett signalsystem som snabbt kan fånga upp avvikelser.

### **Mina kommentarer**

Min bedömning är att systemet för den ekonomiska rapporteringen är ändamålsenlig. Den mall som används har utvecklats ytterligare under hösten 2013.

Enkätsvaren visar också att en majoritet är nöjda med den ekonomiska rapporteringen.

## **5.5. Verksamhetsrapportering**

Verksamheten följs upp, förutom i delårsrapport och årsredovisning, i de s.k. dialogmötena och i kommunstyrelsens strategimöte inför kommunstyrelsesammanträdena. Utgångspunkt för dessa uppföljningar är det arbete som genomförs utifrån de sex fastställda inriktningsmålen. Det

---

finns en särskild strategibalanslista som samlar de frågor som planeras inför strategimötet. Här diskuteras även andra frågor förutom inriktningsmålen. Söderhamns kommun har en fastställd arbetsmodell för mål och styrning av kommunens verksamheter.

### **Mina kommentarer**

I denna granskning har jag inte i uppdrag att värdera kommunens målprocess. Däremot har jag i granskningen ofrånkomligt kommit i kontakt med hanteringen av målprocessen. De s.k. inriktningsmålen upplever jag som mycket vägledande för kommunorganisationen. De utgör grunden för kommunens verksamhet och utveckling. Därför är det också av stor vikt för kommunstyrelsen att få verksamhetsrapporter som ligger i linje med och bygger på de fastställda inriktningsmålen. I kommunstyrelsens uppföljningsarbete är inriktningsmålen en väsentlig del.

I granskningen kan jag konstatera att det finns olika uppfattningar om hanteringen av kommunens målprocess. I en kommunintern utvärdering *”Utredning av Söderhamns kommun målprocess” Robert Blank juli 2013* framgår att det finns ett flertal områden som behöver utvecklas för att målprocessen skall fungera på ett ändamålsenligt sätt. Min uppfattning är att kommunstyrelsen bör se över målprocessen i enlighet med de synpunkter som lämnats i utvärderingen.

Svaren i enkäten visar också att det finns från ett flertal ledamöter uppfattningar om att det finns brister i verksamhetsrapporteringarna.

### **5.6. I vilken utsträckning sker uppföljning, utvärdering, och analys av resultatet från verksamheten**

Kommunstyrelsens uppföljning av verksamhet och ekonomi sker i analysdialogen, i den månatliga ekonomiska uppföljningen samt i strategi KS. Vid behov därutöver kallas nämnd/bolag till KS för dialog.

Kommunstyrelsens tjänstemannaorganisation har ett uppdrag att följa upp och utvärdera och förmedla det rapporterade resultatet till kommunstyrelsen.

### **Mina kommentarer**

Min bedömning är att det finns system och en organisation som kan ge kommunstyrelsen underlag för uppföljning, utvärdering och analys i tillräcklig omfattning. Dock kan konstateras att resultatet i enkäten visar att en stor del av ledamöterna anser att det finns brister i systemen för rapportering och uppföljning. Noterbart är att 8 ledamöter av 13 svarar negativt på påståendet *”Analyserna används som underlag för det fortsatta arbetet med t.ex. målformuleringar, resurstilldelning och/eller utarbetandet av direktiv och riktlinjer.*

---

## **5.7. Styrning och uppföljning av näringslivsverksamheten**

Kommunens näringslivsarbete är organiserat i enheten Näringsliv& Faxepark. Kommunchefen är chef för enheten. Enheten arbetar med en verksamhetsplan som har sin utgångspunkt från kommunens strategiska mål. I en tidigare granskning av revisorerna konstaterades att kommunstyrelsens styrning och uppföljning av verksamheten behövde utvecklas.

I dag rapporteras regelbundet näringslivsverksamheten av i huvudsak kommunchefen till kommunstyrelsens strategimöte. Även näringslivsstrategen och projektkoordinatorn medverkar vid behov på kommunstyrelsens sammanträden och informera om verksamheten. Kommunstyrelsens ledamöter har i mindre grupper genomfört ett antal företagsbesök. Kommunstyrelsens ordförande och oppositionens representant ingår i Tillväxtrådet. Dock anges att återkopplingen av arbetet i Tillväxtrådet till kommunstyrelsen behöver utvecklas.

### **Mina kommentarer**

Min bedömning är att uppföljning och rapportering av näringslivsarbetet till kommunstyrelsen har utvecklats på ett positivt sätt.

## **5.8. Enkäten**

Vi har skickat ut en enkät till kommunstyrelsens samtliga 15 ledamöter. 13 ledamöter har besvarat enkäten. I enkäten har vi ställt ett antal frågor som har koppling till den revisionsfråga som skall besvaras i denna granskning. Resultatet från enkäten finns i bilaga.

---

Söderhamn 2013-10-11

***Hans Gässte***

*Projektledare*

***Carl-Åke Elmersjö***

*Uppdragsledare*