



Skinnskattebergs kommun

Kommunstyrelsens arbetsformer

Revisionsrapport

Advisory
KPMG AB
8 februari 2017
Antal sidor: 10

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	2
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	4
9.	Granskningens resultat	4
9.1	Styrande dokument	4
9.1.1	Reglemente för kommunstyrelsen	4
9.1.2	Arbetsordning för kommunstyrelsen	5
9.1.3	Delegationsordning	6
9.2	Rapportering till Kommunstyrelsen	6
9.3	Beslutsunderlag och beredning av ärenden	7
9.4	Kännedom om ansvar och befogenheter	8
9.5	Förutsättningar för uppdraget	8
9.6	Övriga iakttagelser	8
10.	Bedömning och rekommendationer	8

1. Sammanfattning

KPMG har av Skinnskattebergs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens arbetsformer. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Kommunstyrelsen har ansvar gentemot fullmäktige för fullgörandet av kommunens åtaganden och verkställigheten av fullmäktiges beslut. Revisionen har i ett antal tidigare granskningar fått indikationer på att kommunstyrelsen inte haft tillräckligt med information och kunskap om frågor som revisionen anser att kommunstyrelsen borde haft kontroll över. Detta har väckt frågor om kommunstyrelsens arbetssätt fungerar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, för att man ska kunna utföra de uppgifter som föreligger dem enligt kommunallagens 6 kapitel §§ 1-3.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens arbetssätt, utifrån det som denna granskning omfattat, trots vissa anmärkningar i stort främjar en effektiv och ändamålsenlig ledning och samordning av kommunens angelägenheter.

I avsnitt 10 i denna rapport lämnar vi ett antal kommentarer, bedömningar och rekommendationer. Rekommendationerna som lämnas är följande:

- Den planerade organisationsöversynen och översynen av delegationsordningar bör genomföras och särskild vikt bör läggas på utskottens funktion.
- En behovsbedömning bör göras av kommunstyrelsens ledamöters utbildningsbehov, främst härrörande till ansvar och befogenheter. I detta sammanhang bör klargöras ledamöternas ansvar för att signalera om beslutsunderlag och rapportering inte anses uppfylla sina syften.
- Den interna kontrollen bör utvecklas så att systemet ger kommunstyrelsens ledamöter trygghet i att de känner till eventuella större avvikelser i väsentliga processer.

2. Bakgrund

KPMG har av Skinnskattebergs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens arbetsformer. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Kommunstyrelsen har ansvar gentemot fullmäktige för fullgörandet av kommunens åtaganden och verkställigheten av fullmäktiges beslut. Revisionen har i ett antal tidigare granskningar fått indikationer på att kommunstyrelsen inte haft tillräckligt med information och kunskap om frågor som revisionen anser att kommunstyrelsen borde haft kontroll över. Detta har väckt frågor om kommunstyrelsens arbetssätt fungerar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, för att man ska kunna utföra de uppgifter som föreligger dem enligt kommunallagens 6 kapitel §§ 1-3.

Skinnskattebergs kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* för att kommunstyrelsens arbetssätt inte främjar en effektiv och ändamålsenlig ledning och samordning av kommunens angelägenheter vilket är *väsentligt* för att kommunfullmäktiges vilja ska styra verksamheten.

3. Syfte

Utifrån ovanstående bakgrund arbetades en projektplan fram och syftet med granskningen blev följande: Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens arbetssätt främjar en effektiv och ändamålsenlig ledning och samordning av kommunens angelägenheter.

Vi har utifrån syftet därför granskat:

- Om dokumentation i form av reglemente och delegationsordning i huvudsak kan bedömas som klara och tydliga?
- Vilken rapportering som sker till kommunstyrelsen?
- Om kommunstyrelsens ledamöter känner till sitt ansvar och sina befogenheter?
- Om kommunstyrelsens ledamöter har givits förutsättningar för att kunna utföra sitt uppdrag på ett bra sätt?

4. Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och dess ledamöter under nuvarande mandatperiod. Antalet intervjuer på plats har i granskningen blivit begränsat då flertalet av de som kallats till intervjuer inte har kommit till intervjuerna. I ett av fallen meddelades detta i förväg, i ett av fallen skickades kallelse till en person som inte längre var del av kommunstyrelsen och i två av fallen uteblev intervjupersonerna. Till de som inte deltagit har frågorna skickats via e-post.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna/verksamheten uppfyller

- Kommunallagen 6 kapitlet §§ 1-3
- Interna regelverk och policys, så som reglemente och delegationsordning
- Eventuella övriga tillämpbara fullmäktigebeslut rörande kommunstyrelsens arbetsformer

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen.

Rapporten är saklighetsgranskad av kommunstyrelsens ordförande samt kommunchef.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument, i huvudsak reglemente och delegationsordning
- Intervjuer med politiker och tjänstemän
- Frågor via e-post
- Uppföljande telefonintervju
- Rapport och analys
- Saklighetsgranskning
- Avrapportering till de förtroendevalda revisorerna

Ansvarig kontaktrevisor har också i förväg gått igenom intervjumallen för att säkerställa att den svarar mot revisionens önskemål, kontaktrevisorn har också givits möjligheter att innan saklighetsgranskningen gå igenom rapporten.

Till intervjuer kallades sju ledamöter och två tjänstemän, detta skedde via kommunens administration för att säkerställa rätt e-postadresser. Tjänstemännen som kallades har vi kunnat tala med under granskningens gång. Däremot kom bara tre av sju kallade ledamöter till intervju, en kallelse hade skickats till fel person och dennes ersättare svarade sedan på den mailintervju som skickades ut. Vid utgången av svarstiden var det dock bara den ledamoten som svarat på mailintervjun, således blev det ett bortfall på tre av sju ledamöter och tre av nio intervjuer totalt. Konsekvensen är att materialet måste tolkas försiktigt. Bedömningen är ändå att vi fått en relativt

god och bred bild av kommunstyrelsens arbetssätt. Den skriftliga dokumentationen är också god, vilket gör att vi kan dra vissa försiktiga slutsatser.

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Per Skalk, kommunal revisor. Andreas Wendin, kommunal revisor, har deltagit i sin roll som kundansvarig för revisorerna i Skinnskattebergs kommun.

9. Granskningens resultat

I granskningar av detta slag brukar resultatet ofta vara relativt lättolkat, det finns ofta en relativt stor enighet i vad som fungerar och vad som kan förbättras. Så är inte riktigt fallet vad gäller denna granskning, här finns det i många fall tydliga skiljelinjer i det begränsade materialet. Detta gör att det är svårt att dra några starka slutsatser utifrån materialet. Det man måste ta hänsyn till är att det är intervjupersonernas subjektiva upplevelser i olika frågor som till stor del ligger till grund för analysen och slutsatserna. Dessa upplevelser finns hos respondenterna och kan inte ifrågasättas utan måste värderas och i vissa fall hanteras av kommunstyrelsen och dess presidium för att få ett givande och framåtsyftande arbete där så många som möjligt bidrar och känner att de kan axla det ansvar som ett uppdrag i kommunstyrelsen innebär.

Med detta som kort inledande bakgrund till resultatet av granskningen, presenteras vidare under avsnitt 9 de resultat som identifierats i granskningen, efter detta presenterar vi i avsnitt 10 vår bedömning och våra slutsatser.

9.1 Styrande dokument

9.1.1 Reglemente för kommunstyrelsen

Reglementet för kommunstyrelsen är senast reviderat 2011-02-21. Reglementet fastställer kommunstyrelsens ansvarsområden. En konsekvens av den politiska organisering som kommunfullmäktige har beslutat om är att kommunstyrelsens ansvarsområden är omfattande. När det gäller de uppgifter som kommunstyrelsen har finns inte mycket att kommentera utifrån granskningen. Det finns dock två delar som inte anges i reglementet som har bäring på granskningen. Det första är att det anges vilka utskott som ska finnas under kommunstyrelsen, men utskottens roll förutom att vara beredande klargörs inte i reglementet däremot anges utskottens uppgifter i arbetsordningen). Den andra frågan som inte berörs, är den interna kontrollen, vilken enligt Kommunallagen ska ledas och följas upp av kommunstyrelsen. Detta område skulle visserligen kunna gå in under § 3 och det generella ansvar för styrning som enligt paragrafen vilar på kommunstyrelsen.

9.1.2 Arbetsordning för kommunstyrelsen

Arbetsordningen som vi fått del av i granskningen är antagen 2012-12-04 och innehåller för granskningen ett antal viktiga regleringar, vilka redovisas i utdrag nedan.

§ 2 Presidiets uppgifter

Presidiet ansvarar för ärendens beredning till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Ordförande ansvarar för dagordningen till kommunstyrelsen och ledningsutskottet, och för att beslut fattas enligt delegationsordningen.

§ 3 Ärendeberedning

Kommunstyrelsens ordförande upprättar dagordning för kommunstyrelsen och ledningsutskottets sammanträden efter presidieberedning med viceordförandena och kommunchefen. Kommunsekreteraren deltar i beredningen.

Ett ärendes beredning har som mål att framlägga ett förslag till beslut.

Beredningen tar ställning till inkomna ärenden och gör bedömningar och prioriteringar.

§ 5 Utskotten

De ärenden som ska avgöras av kommunstyrelsen i sin helhet ska beredas av det utskott varunder ärendet hör.

§ 6 Utskottens uppgifter

För samtliga utskott gäller att

- bereda ärenden till kommunstyrelsen
- följa upp verkställande av beslut som fattats av kommunstyrelsen och fullmäktige
- följa upp ärenden som beslutats av tjänstemän på delegation
- följa upp budget och rapportera avvikelser
- följa upp målaktiviteter
- i övrigt följa verksamheten och dess utveckling inom respektive område

Utöver detta gäller

- att ledningsutskottet ansvarar för uppföljning och utvärdering av kommunens totala verksamhet
- att vård- och omsorgsutskottet har myndighetsutövning enligt delegation från kommunstyrelsen

§ 7 Ordförandes uppgifter (utskotten)

Det åligger utskottens ordförande att

- närmast under kommunstyrelsens ordförande ha uppsikt över de sektorer/avdelningar som ingår i utskottets verksamhetsområde.
- med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för verksamheternas utveckling och ekonomiska intressen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor.
- till kommunstyrelsen framföra detta

- ansvarar för ärendens beredning till kommunstyrelsen, dagordning och för att beslut i utskottet fattas enligt delegationsordning.

§ 9 Beslutanderätt (utskotten)

Beslut fattade på delegation från kommunstyrelsen, ska anmälas till nästkommande sammanträde i kommunstyrelsen enligt särskild rutin.

9.1.3 Delegationsordning

Delegationsordningen som vi tagit del av i granskningen är senast reviderad 2014-05-20. I intervjuerna framkommer att delegationsordningen kommer att genomgå en större revidering för att öka tydligheten och åtgärda det ”lappverk” som en delegationsordning blir efter ett antal revideringar. Utifrån detta har vi i granskningen inte gått in på delegationsordningen i detalj. Det finns i början av delegationsordningen dock ett antal inledande textavsnitt. Texterna innehåller generellt en god beskrivning av delegation och dess konsekvenser, för granskningen är dock avsnittet om rapportering särskilt intressant. Där går att läsa:

Det finns tre (sic!) syften med kravet på återrapportering

- Information
- Kontroll
- Registrering
- Utgångstid för besvärstiden

... Styrelse/nämnd bestämmer själv tidpunkten för återrapportering, och när det gäller formerna för återrapportering är friheten stor. Av protokollen behöver inte framgå vad de beslut som återrapporteras avser, det räcker med att man med hjälp av noteringen i protokollet lätt kan ta fram beslutshandlingen. Däremot ska man i bilagan kunna identifiera varje enskilt ärende. ...

...Delegationsbesluten finns tillgängliga i en pärm som förvaras hos sekreteraren. Delegationbeslut av vikt ska även rapporteras muntligen. Återrapportering är en stående punkt på kommunstyrelsens dagordning.

9.2 Rapportering till Kommunstyrelsen

Det finns ett antal olika former av rapportering till kommunstyrelsen, som har lyfts i granskningen, dessa är;

- generell information kring verksamheterna och dess arbete
- rapportering från utskotten
- rapportering av delegationsbeslut
- rapportering från externa samverkansorgan

När det gäller den första punkten kring generell information, så uppges det tidigare ha funnits en punkt på dagordningen där olika chefer kom och berättade om sina verksamheter. Denna punkt finns inte kvar. Orsaken till att denna punkt har försvunnit bedöms olika.

Rapporteringen från utskotten sker främst genom protokoll från utskotten och genom politisk dialog inom partierna. Det anses överlag att protokollet borde kunna vara lite fylligare, utan att för den delen få karaktären av minnesanteckningar. Ett utvecklingsarbete har skett framför allt i ledningsutskottet där man bland annat försöker skriva vad exempelvis kommunchefen rapporterar om i stället för att skriva ”kommunchefen informerar”. Kommunsekreteraren menar att det kommer synpunkter när det finns tydliga fel, men att det också kommer synpunkter på omfattningen, både om man skriver för mycket, eller för lite. En viktig synpunkt som framkommer är att en målgrupp för protokollet är ledamöterna, men medborgarna som målgrupp kan ha andra krav på möjligheten att följa ett ärende genom protokollet. En synpunkt som också kommer upp är ledamöternas eget ansvar att driva på utvecklingen av protokollet. Även om innehållet i protokollet diskuteras och utvecklas, så har inte mallarna gjorts om, protokollet skrivs i Wordformat.

På frågan om informationen är tillräcklig från utskotten går åsikten isär, det är svårt att i granskningen se någon entydig bild, men man kan skönja en linje mellan majoritet och opposition vad gäller nöjdheten.

När det gäller rapportering av delegationsbeslut så sker den via en lista över delegationsbesluten och en pärm på kommunstyrelsens sammanträden. Detta är också det vanliga sättet att hantera delegationsbeslut i kommunerna. Det framförs kritik från en respondent gällande detta system, då denne menar att det blir omöjligt att få insyn i ärendena och det är svårt att fokusera både på mötet och gå igenom pärmen. I delegationsordningen fastslås att viktiga frågor även ska redovisas muntligen, vi har i granskningen inte fått några indikationer på att så har skett, huruvida det beror på att sådana ärenden inte funnits eller inte tagits upp kan vi inte bedöma. Även om vi i granskningen inte har gått igenom att alla beslut återrapporteras, har frågan ställts. Det anses ha blivit en förbättring på detta område, och aktuella rutiner och mallar finns på Intranätet. Där det fortfarande anses kunna brista något är delegationer till tjänstemannanivån.

I intervjuer framkom att nya rutiner för rapportering från externa samordningsorgan har påbörjats. Detta innebär att det sedan några månader tillbaka finns en punkt för återkoppling. Återkopplingen ska ske skriftligt till kommunstyrelsen. Punkten är också till för att kunna diskutera de principiellt övergripande frågorna i organen, exempelvis budgeten.

9.3 Beslutsunderlag och beredning av ärenden

Beslutsunderlagen delar respondenterna i majoritet kontra opposition, i och med det begränsade urvalet så ska inte allt för stora slutsatser dras av detta. De vi har talat med inom oppositionen i kommunstyrelsen menar att beslutsunderlagen inte är tillräckligt bra för att de ska känna sig trygga, det upplevs av en respondent som att information undanhålls ledamöterna. Majoritetsföreträdarna i granskningen menar på att tjänstemännen lämnar de beslutsunderlag som politiken kräver och att det ligger ett ansvar på ledamöterna att efterfråga handlingar och rätt nivå på beslutsunderlagen. Detta politiska arbete bör främst ske i utskotten. Det sker relativt få återremitteringar av ärenden. Men det sker, som ett exempel nämns att det samtidigt vi var i Skinnskatteberg återremitterades svar på två motioner.

9.4 Kännedom om ansvar och befogenheter

När det gäller ledamöternas kännedom om sina ansvar och befogenheter är den generella bilden vi får i granskningen att det finns förbättringspotential. De ledamöter som vi frågat om utbildning m.m. har i flera fall varit osäkra. Den allmänna bilden är att även om utbildningsinsatser har skett så finns det behov av ytterligare utbildning, kanske framför allt vad gäller just ansvar och befogenheter. Även på detta område lyfts egenansvaret fram i diskussionerna.

Kommunstyrelsens presidium anger i intervjuer att alla fick utbildning efter valet samt pärmar med styrdokument. Man har talat om att nästa år ha en utbildning för kommunstyrelsen rörande ansvar och roller frågan om utbildning för ledamöterna anges i en annan intervju vara på väg upp i ledningsutskottet. Revisionens granskningar lyfts också fram som ett bra sätt att tydliggöra, och påminna om vilket ansvar som ligger på kommunstyrelsen.

9.5 Förutsättningar för uppdraget

När det gäller förutsättningarna för uppdraget, i form av formalia, mötestider, ersättningar m.m. framkommer inga stora bekymmer. Det som framförs och som enligt uppgift har framförts i andra sammanhang är vikten av att få handlingarna i tillräcklig tid för att kunna sätta sig in i materialet ordentligt. Även om kallelser postas sju dagar innan mötet så kan detta innebära att det blir för mycket inläsning på kort tid.

9.6 Övriga iakttagelser

Det framgår ur intervjuerna att det finns mycket åsikter och tankar om organisationen och då kanske framför allt rörande utskotten. Utskotten i Skinskatteberg har olika mycket beslutsmandat i och med att Vård- och omsorgsutskottet har delegation på myndighetsärenden. Diskussioner har också förts i intervjuer om huruvida utskotten vet/håller sig till sin roll.

10. Bedömning och rekommendationer

Utifrån genomförd granskning finns det ett antal punkter som vi önskar kommentera, vilket sker först i detta avsnitt, sedan följer bedömningar och rekommendationer.

När det gäller ledamöternas kännedom om ansvar och befogenheter, som varit en del av denna granskning, kan som exempel nämnas att det förekommer att, när revisionsgrupper i olika delar av landet lämnar anmärkning, eller avstyrker ansvarsfrihet, finns det ledamöter som anser att de skulle "gå fria" från kritiken. Motivet brukar vara att i och med att man röstat nej till ett eller flera beslut borde man inte beröras av kritiken. Detta är dock sällan ur revisionell synvinkel tillräckligt för att undantas, det krävs oftast mer aktivitet än så, genom exempelvis alternativyrkanden. Orsaken till detta är att det inte ska "löna" sig att vara passiv och bara säga nej till förslag. Denna typ av diskussioner och information är lättare att hantera i förhand, än om det kommer i en beslutsprocess. Det finns också andra frågor av denna typ som vi tror är väsentliga att belysa.

Utöver revisionsfrågorna som redovisas nedan, bör lyftas att utskottens roll och uppgift är viktig att diskutera. Arbetsordningen är mycket tydlig vad gäller utskottens ansvar för beredning och uppföljning av ärenden och verksamhet. Kopplingen mellan utskotten och kommunstyrelsen

upplever vi är olika stark, beroende på utskott. Vi ser också indikationer på att utskotten fungerar olika väl när det gäller dessa frågor. Det finns också en obalans vad gäller utskottens beslutsrätt och därigenom roll. Alla dessa frågor tillsammans, gör att vi tror att det är viktigt att den organisationsöversyn som sägs varit på förslag ett tag genomförs och att man i denna också tittar specifikt på hur utskotten fungera och bör fungera.

Om vi ser till granskningen är det inte bara ledning och samordning som är av intresse när man bedömer kommunstyrelsens arbetssätt utan också och kanske i ännu högre grad uppföljning och kontroll. Utifrån detta vill vi lyfta det behov som revisionen lyfte i en rapport 2015 (Granskning av intern kontroll 2015-09-14) rörande en systematiserad intern kontroll. En sådan systematiserad och kontroll skulle kunna bidra till en mer strukturerad rapportering till kommunstyrelsen och därigenom förhoppningsvis en större trygghet bland ledamöterna att man vet vad som händer i verksamheten. En systematiserad intern kontroll är ett av få instrument för politiken att säkerställa att verksamheten fungerar som man önskar. Med ett bra system kan också avvikelser mot kontrollpunkterna styras via utskotten till kommunstyrelsen, för att därmed ge kommunstyrelsen som helhet en större trygghet i vad som sker under utskottens ansvarsområden.

Med tanke på att det i granskningen framkommer starkt olika syn på olika frågor, vars innehåll inte är politiska utan snarare handlar om formalia, är det möjligt att en ökad dialog inom politiken kring bland annat de frågor som berörts i denna granskning, skulle kunna leda till ett för kommunen mer konstruktivt samarbetsklimat.

Bedömningen av respektive revisionsfråga gör vi enligt nedan, bedömningarna är gjorda med viss osäkerhet på grund av det bortfall som redovisas i avsnittet metod:

Revisionsfråga	Bedömning	Kommentar
Om dokumentation i form av reglemente och delegationsordning i huvudsak kan bedömas som klara och tydliga	Godkänt	Reglemente, Arbetsordning och Delegationsordning är konsekventa och relativt heltäckande. En översyn av delegationsordningen ser vi som positivt för att säkerställa att den speglar kommunstyrelsens vilja och får en bättre struktur.
Vilken rapportering som sker till kommunstyrelsen?	Godkänt	Rapporteringen som sker till kommunstyrelsen kan förbättras genom att protokollen anpassas till vad som anses vara en för ledamöterna i KS och medborgarna acceptabel nivå.

Revisionsfråga	Bedömning	Kommentar
Om kommunstyrelsens ledamöter känner till sitt ansvar och sina befogenheter?	Tveksam	Det framkommer i granskningen ett behov av ökad kunskap om ansvar och befogenheter. Detta bör tas på allvar då konsekvenserna av okunskap kan bli stora. Områden så som exempelvis vilket personligt ansvar ledamöterna har samt aktivitetsansvaret är viktiga delar att belysa enligt diskussionen ovan i avsnitt 10.
Om kommunstyrelsens ledamöter har givits förutsättningar för att kunna utföra sitt uppdrag på ett bra sätt?	Godkänt	Inget som tyder på motsatsen har framkommit, förutom att kallelser bör komma ledamöterna till del inom sju dagar innan mötet.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens arbetssätt, utifrån det som denna granskning omfattat, trots vissa anmärkningar i stort främjar en effektiv och ändamålsenlig ledning och samordning av kommunens angelägenheter. Utifrån genomförd granskning vill vi lämna följande rekommendationer:

- Den planerade organisationsöversynen och översynen av delegationsordningar bör genomföras och särskild vikt bör läggas på utskottens funktion.
- En behovsbedömning bör göras av kommunstyrelsens ledamöters utbildningsbehov, främst härrörande till ansvar och befogenheter. I detta sammanhang bör klargöras ledamöternas ansvar för att signalera om beslutsunderlag och rapportering inte anses uppfylla sina syften.
- Den interna kontrollen bör utvecklas så att systemet ger kommunstyrelsens ledamöter trygghet i att de känner till eventuella större avvikelser i väsentliga processer.

Datum som ovan
 KPMG AB

Per Skalk
Kommunal revisor

Andreas Wendin
Kundansvarig