

# Revisionsrapport

## *Sammanfattning Kommunstyrelsens ansvar för ledning, styrning och uppföljning av kommun- koncernens verksamhet*

### Leksands kommun

Louise Cedemar  
Helena Steffansson  
Carlson  
David Boman  
Niklas Eriksson  
Johanna Kemppainen  
Linnéa Grönvold

Mars 2016

# Innehåll

<b>1.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>2</b>
1.1.	Bakgrund .....	2
1.2.	Syfte och Revisionsfråga.....	2
1.3.	Metod.....	2
1.4.	Är roller och ansvar tydliga och ändamålsenliga när det gäller utskottens arbete i förhållande till kommunstyrelsen?.....	3
1.4.1.	Kommentarer, revisionell bedömning och förslag till åtgärder .....	3
1.5.	Är roller och ansvar tydliga när det gäller kommunstyrelsens uppdrag som beredande organ till kommunfullmäktige? .....	4
1.5.1.	Kommentarer och revisionell bedömning .....	4
1.6.	Är roller och ansvar tydliga när det gäller kommunstyrelsens uppdrag som utförare av kommunfullmäktiges beslut (fungera som nämnd)? .....	4
1.6.1.	Kommentarer, revisionell bedömning och förslag till åtgärder .....	4
1.7.	Finns utarbetade och fastställda system för en ändamålsenlig uppsikt, från kommunstyrelsens sida, av den samlade kommunala verksamheten? Fungerar uppsikten av den samlade kommunala verksamheten?.....	5
1.7.1.	Kommentarer, revisionell bedömning och förslag till åtgärder .....	5
1.8.	Är kommunstyrelsens ägarstyrning av bolaget Leksandsbostäder AB ändamålsenlig, effektiv och tillräcklig? .....	6
1.8.1.	Kommentarer, revisionell bedömning och förslag till åtgärder .....	6
1.9.	Leder och styr kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt det strategiska arbetet inom kommunkoncernen för att uppnå Vision 2025 om att öka till 18 000 invånare? .....	7

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Enligt Kommunallagen 6 kap 1 § ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet samt ha uppsikt över de kommunala företagen. Vidare framgår av Kommunallagen 6 kap 7 § att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har 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.

Leksands kommun har sedan 2011 en organisationsform där kommunstyrelsen tillsammans med sina fyra utskott, *allmänna utskottet*, *utskottet för lärande och stöd*, *utskottet för samhällsbyggnad* samt *utskottet för vård och omsorg* fungerar som ”nämnd” med ett direkt ansvar för verksamheterna. Kommunstyrelsen har även en övergripande uppsiktsplikt över den kommunala verksamheten.

Kommunen har även fyra nämnder och fyra gemensamma nämnder med andra kommuner där även Landstinget Dalarna ingår i en av nämnderna. Kommunen har även två helägda bolag, Leksandsbostäder AB och Leksand Vatten AB.

I kommunens vision 2025 ingår att öka befolkningen till 18 000 invånare. Detta innebär bland annat behov av att skapa förutsättningar för att kunna bygga nya bostäder.

Utifrån risk- och väsentlighet har revisorerna beslutat att inriktningen på granskningsarbetet för 2015 ska vara kommunstyrelsens olika roller och ansvar.

## 1.2. Syfte och Revisionsfråga

Är kommunstyrelsens ledning, styrning och uppföljning av verksamheten inom kommunen och de kommunala bolagen samt de gemensamma nämnderna som kommunen ingår i, ändamålsenlig och tillräcklig?

## 1.3. Metod

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen. Granskningen utgår ifrån Kommunallagen, fullmäktiges fastställda styrdokument, mål och budget, ägardirektiv. Granskningen har genomförts genom:

- Genomgång av styrande och stödjande dokument.
- Intervjuer med:
  - Kommundirektör
  - Sektorchefer
  - VD Leksandsbostäder AB
  - Ordförande, 1:e vice ordförande, 2:e vice ordförande samt 3:e vice ordförande i kommunstyrelsen
  - Ordförande, 1:e vice ordförande samt 2:e vice ordförande i de fyra utskotten
  - Styrelseordförande och vice styrelseordförande i Leksandsbostäder AB

Förtydligande avseende intervjuer: *Vid intervjuer med presidierna i kommunstyrelsen och utskotten enligt ovan var i vissa fall inte alla presidier fulltaliga vid intervju-tillfället. Dock har alla presidier enligt ovan varit inbjudna till intervjuer.*

- En enkät skickades ut till kommunstyrelsens 15 ordinarie ledamöter. Vi fick in svar från 12 av ledamöterna. Påminnelser har även skickats ut.

Enkäten omfattade 19 påstående avseende kommunstyrelsens ansvar för samordning, ledning, styrning och uppföljning av kommunkoncernens verksamhet. Svar på respektive påstående kunde lämnas i enlighet med nedanstående svarsalternativ:

■ Vet ej   ■ Instämmer inte alls   ■ Instämmer delvis   ■ Instämmer i huvudsak   ■ Instämmer helt

- Genomförande av ett seminarium (2016-02-18) som utgick ifrån granskningens resultat samt att deltagarna fick diskutera fyra identifierade förbättringsområden kopplade till kommunstyrelsens styrning, ledning, uppföljning och uppsikt av verksamheten. Synpunkter från seminariet har skrivits in i rapporten som iakttagelser.

Inbjudna till seminariet var förutom kommunrevisionen och revisionskonsulter från PwC:

- Kommunstyrelsens ledamöter
- Utskottens ledamöter
- Ordförande och vice ordförande Leksandsbostäder AB
- Kommundirektör
- Sektorschefer
- Administrativ chef
- VD Leksandsbostäder AB

Rapporten har varit ute för sakgranskning under perioden 2016-01-26 - 2016-02-02.

#### **1.4. Är roller och ansvar tydliga och ändamålsenliga när det gäller utskottens arbete i förhållande till kommunstyrelsen?**

##### **1.4.1. Kommentarer, revisionell bedömning och förslag till åtgärder**

Det är positivt att många av de vi intervjuat anser att styrningen och helhetstänkandet har blivit tydligare och stärkt i den nya organisationen med kommunstyrelse och utskott utifrån att det också var en del av syftet.

Utifrån intervjuer, enkätsvar och seminarium kan vi dock konstatera att både politiker och tjänstemän ger uttryck för att det fortfarande finns otydligheter i roller och ansvar mellan utskotten och kommunstyrelsen, mellan utskotten och individnämnden samt mellan utskotten och gemensamma nämnder.

Vår bedömning är att roller och ansvar delvis är otydliga när det gäller utskottens arbete i förhållande till kommunstyrelsen.

*Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:*

- Tydliggöra informationshantering och ärendehantering – vad ska tas upp i kommunstyrelsen kontra utskotten.
- Tydliggöra hur/var frågor kring budgetavvikelser och krav på åtgärdsplaner ska hanteras och kommuniceras.
- Se över och uppdatera delegationsordning och reglemente som stöd till att ytterligare förtydliga roller och ansvar.

## **1.5. Är roller och ansvar tydliga när det gäller kommunstyrelsens uppdrag som beredande organ till kommunfullmäktige?**

### *1.5.1. Kommentarer och revisionell bedömning*

Vi konstaterar att det anses finnas systematik och tydlighet i kommunens ärendeberedningsprocess. Kvalitetssamordnarna inom sektorerna har varit delaktiga i framtagande av ärendeberedningsprocessen.

Vår bedömning är att roller och ansvar i huvudsak är tydliga när det gäller kommunstyrelsens uppdrag som beredande organ till fullmäktige.

## **1.6. Är roller och ansvar tydliga när det gäller kommunstyrelsens uppdrag som utförare av kommunfullmäktiges beslut (fungera som nämnd)?**

### *1.6.1. Kommentarer, revisionell bedömning och förslag till åtgärder*

Vi kan konstatera att kommunens Vision 2025 är ett levande dokument och som styr arbetet i kommunen. Vidare finns mål och prioriterade utvecklingsområden framtagna som fördelats på kommunstyrelsen och utskotten. Vår bedömning är dock att kommunstyrelsens roll och ansvar i arbetet med att bryta ner kommunfullmäktiges mål är otydliga. Vi har uppfattat att kommunfullmäktiges 15 mål bryts ner och tydliggörs i utvecklingsplanen och sektorsplanerna, d v s i tjänstemannadokument.

Vi noterar från intervjuerna att det finns ett förbättringsarbete med att skriva mer strategiska mål samt att hitta indikatorer som ska ge en bättre och tydligare mätning av måluppfyllelse.

Vi uppfattar att enkätsvaren indikerar att arbetet med mål och implementering av mål i verksamheten kan förbättras.

Vår bedömning är att roller och ansvar är otydliga när det gäller kommunstyrelsens uppdrag som utförare av kommunfullmäktiges beslut (fungera som nämnd).

*Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:*

- Tydliggöra kommunstyrelsens roll och ansvar i målarbetet. D v s stärka sin roll som utförare av kommunfullmäktiges beslut. Kommunstyrelsen ska tolka och specificera kommunfullmäktiges mål samt ge direktiv till tjänstemännen.
- Fortsätta arbetet med att ta fram indikatorer för mätning av måluppfyllelse.
- Säkerställa att aktiviteterna gällande mål sker i enlighet med planeringshjulet som finns i utvecklingsplanen. Målarbetet bör ske utifrån att målen bryts ner i sektorsplaner utifrån den övergripande utvecklingsplanen.

### **1.7. Finns utarbetade och fastställda system för en ändamålsenlig uppsikt, från kommunstyrelsens sida, av den samlade kommunala verksamheten? Fungerar uppsikten av den samlade kommunala verksamheten?**

#### **1.7.1. Kommentarer, revisionell bedömning och förslag till åtgärder**

Vi konstaterar att aktiviteter sker i kommunstyrelsen för arbetet med uppsikten. Detta finns dock ej beskrivet i något samlat dokument.

Enkätsvaren indikerar att vissa delar i arbetssättet i kommunstyrelsen kan förbättras för att säkerställa en ändamålsenlig uppsiktsplikt.

Enligt Kommunallagen 6 kap 1 § ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet samt ha uppsikt över de kommunala företagen. Vidare framgår av Kommunallagen 6 kap 7 § att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har 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. Detta innebär att det är nämnderna själva som ansvarar för att ha en ändamålsenlig styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten så den bedrivs på ett effektivt sätt och att det finns säkra rutiner som förhindrar förlust för kommunen och säkerställer att räkenskaperna är rättvisande. Tillräcklig intern kontroll förutsätter ett strukturerat arbetssätt enligt definierade processer och rutiner, integrerade i organisation, system och i det löpande arbetet.

I Leksands kommun är kommunstyrelsen både styrelse och nämnd vilket innebär att ansvaret omfattar båda paragraferna beskrivna ovan samt ansvaret kring intern kontroll. Vi konstaterar att det i kommunens internkontrollreglemente beskrivs hur ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och utskotten ska se ut avseende internkontrollarbetet. Vår bedömning är att arbetsfördelningen mellan kommunstyrelsen och utskotten avseende intern kontroll utgår ifrån att utskotten jämställs med nämnder vilket vi inte anser är korrekt. Kommunstyrelsen och utskotten är ett internkontrollområde/miljö.

Vi konstaterar utifrån genomgång av kommunstyrelsens protokoll år 2014 och 2015 att arbetet med intern kontroll inte har skett i enlighet med internkontrollreglementet.

Vår bedömning är att det delvis finns utarbetade och fastställda system för en ändamålsenlig uppsikt. Vidare är vår bedömning att uppsikten inte fungerar tillfredsställande och behöver stärkas.

*Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:*

- Tydliggöra hur den utövar sin uppsiktsplikt (system och rutiner) i ett samlat dokument.
- Utbilda/informera ledamöterna om vad intern kontroll innebär samt hur internkontrollarbetet ska ske.
- Justera internkontrollreglementet så att kommunstyrelsens och utskottens roller och ansvar blir korrekta utifrån Kommunallagen (enligt ovan). D v s kommunstyrelsen är både styrelse och nämnd.
- Säkerställa att arbetet med intern kontroll sker i enlighet med internkontrollreglementet.
- Utveckla arbetet med att analysera resultatet av uppföljningar av ekonomin och verksamheterna.
- Utveckla arbetet med att använda ekonomi- och verksamhetsanalyserna som underlag till fortsatt arbete (t ex målformuleringar, resursfördelningar m m).

Se även bedömningar och rekommendationer under punkt 1.8.1.

## **1.8. Är kommunstyrelsens ägarstyrning av bolaget Leksandsbostäder AB ändamålsenlig, effektiv och tillräcklig?**

### **1.8.1. Kommentarer, revisionell bedömning och förslag till åtgärder**

Formella dokument finns på plats. Det finns en ägardialog trots att den till viss del sker informellt. Kommunstyrelsen bör säkerställa att hela styrelsen tar del av information kring bolagets uppdrag och återrapportering. Dialogen/informationsutbytet mellan ägaren och bolaget bör formaliseras i en högre grad för att tydliggöra vilka som får informationen kring beslut, uppdrag, utfall m m.

För att uppfylla Kommunallagen § 6:1a krävs en aktiv insats från kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen behöver därför tydliggöra vad som krävs för att kunna fatta beslut om verksamheten bedrivits i enlighet med ändamålet.

Vår bedömning är att kommunstyrelsens ägarstyrning av Leksandsbostäder AB delvis är ändamålsenlig, effektiv och tillräcklig. Det finns ett behov av att utveckla ägarstyrningen ytterligare.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att uppfylla Kommunallagen § 6:1a<sup>1</sup>. T ex kräva att de kommunala bolagen inkommer med en bolagsstyrningsrapport (eller liknande dokument) som stöd till kommunstyrelsens beslut i frågan.
- Ta fram riktlinjer för bolagens internkontrollarbete. Därefter kan tillägg göras i ägardirektivet att intern kontroll ska utföras enligt antagna riktlinjer för internkontroll i bolagen.

### **1.9. Leder och styr kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt det strategiska arbetet inom kommunkoncernen för att uppnå Vision 2025 om att öka till 18 000 invånare?**

#### **1.9.1.1. Kommentarer, revisionell bedömning och förslag till åtgärder**

Vi kan konstatera att det inom kommunen skapats en tydlig organisation kring ett antal prioriterade områden som stöd till uppfyllelse av övergripande mål och Vision 2025. Enligt den dokumentation kring de prioriterade områdena som vi tagit del av i granskningen finns en tydlig koppling mot målet att öka till 18 000 invånare år 2025.

Vidare kan vi konstatera att de kommunstyrelseledamöter som besvarat vår enkät i hög grad instämmer i att kommunstyrelsens arbete utgår ifrån Vision 2025.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i huvudsak har uppfyllt sitt ansvar vad gäller att leda och styra kommunkoncernen på ett strategiskt ändamålsenligt sätt för att uppnå Vision 2025 om att öka antalet invånare till 18 000 invånare.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Ta del av den uppföljning som görs inom de prioriterade områdena kring hur arbetet fortskrider. Detta för att säkerställa en effektiv samordning av resurser.

2016-03-23



Helena Steffansson Carlson  
Uppdragsledare

Louise Cedemar  
Projektledare

<sup>1</sup> 1 a § Styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.