



Kungsbacka

Revisorerna

Revisionsrapport 2008

Basgranskning av Kommunstyrelsen

Sammanfattning

Ernst & Young har på de förtroendevalda revisorernas uppdrag, och som en del i den årliga granskningen, genomfört en basgranskning av kommunstyrelsen. Granskningens syfte är att bedöma huruvida kommunstyrelsen genomför sitt uppdrag i enlighet med kommunallag och reglemente.

Med utgångspunkt från granskningens syfte har följande frågeställningar formulerats:

- På vilket sätt leder och styr kommunstyrelsen sin egen förvaltning?
- På vilket sätt genomför kommunstyrelsen sitt uppdrag att leda och samordna samt att ha uppsikt över övriga nämnders arbete?

Vår bedömning är att kommunstyrelsens arbetsordning och rollfördelningen mellan styrelsen och dess utskott är tydligt beskrivna i allmänstadga, reglemente och delegeringsordning. Kommunstyrelsens uppdrag framgår således tydligt i det uppdrag kommunfullmäktige givit.

Genom att kommunstyrelsen även är nämnd har den att tillämpa de riktlinjer och föreskrifter som utfärdas avseende styrning och ledning av den egna förvaltningen. Granskningen visar att styrningen av den egna förvaltningen i första hand utövas av förvaltningschefen/kommundirektören med rapportering till kommunstyrelsens arbetsutskott. Kommunstyrelsen deltar enligt intervjuuppgifter och protokollsgranskning i begränsad omfattning i styrning och kontroll av den egna verksamheten. Även om ansvaret för intern styrning och kontroll av den egna verksamheten är delegerat till kommunstyrelsens arbetsutskott och till kommundirektören, formellt eller informellt, kvarstår huvudansvaret för att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt, med god ekonomisk hushållning och med en tillräcklig intern kontroll hos kommunstyrelsen. Det är samtliga ledamöter som uppstår detta ansvar. Kommunstyrelsen bör enligt vår mening i planerings- och uppföljningsdokument och vid sina sammanträden tydliggöra vad som berör det egna nämnduppdraget och vad som berör styrelseuppdraget, dvs. att leda och samordna övriga nämnders arbete.

Det är i första hand kommunstyrelsens arbetsutskott som uppfyller uppdraget att leda och samordna samt att ha uppsikt över övriga nämnders arbete. Arbetsfördelningen och återrapporteringen är av informell karaktär och enligt uppgifter från kommunalråden accepterad av ledamöterna i kommunstyrelsen. Då arbetsfördelningen inte är formaliserad i reglemente, arbetsordning eller delegeringsordning är det inte möjligt att värdera huruvida kommunstyrelsen har en tillräckligt styrning och kontroll inom sitt ansvarsområde.

Det är vår bedömning att kommunstyrelsens arbetsutskott har tagit på sig en roll och ett ansvar som inte återspeglas i reglemente, arbetsordning eller delegeringsordning. Den informella ansvarsfördelningen bör beskrivas, diskuteras, värderas och formaliseras av kommunstyrelsen. Vi rekommenderar således kommunstyrelsen att utifrån uppdraget i reglementet diskutera hur ansvaret för arbetet skall fördelas mellan styrelsen och dess arbetsutskott samt vilket information styrelsen bör erhålla från arbetsutskottet, personal- och organisationsutskottet och förvaltningen för att kunna uppfylla sitt uppdrag.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning.....	4
1.1 Uppdrag.....	4
1.2 Syfte och avgränsning.....	4
1.3 Metod	4
2. Organisation och uppdrag.....	5
2.1 Kommunstyrelsen	5
2.2 Kommunstyrelsens förvaltning.....	5
2.3 Kommunstyrelsens uppdrag	5
2.4 Kommunstyrelsens arbetsformer	7
2.5 Våra iakttagelser och kommentarer	8
3. Kommunstyrelsens ledning och styrning av den egna förvaltningen	9
3.1 Planeringsarbetet.....	9
3.2 Förvaltningens arbete.....	10
3.3 Kvalitetsarbetet.....	10
3.4 Intern kontroll.....	11
3.5 Våra iakttagelser och kommentarer	11
4. Kommunstyrelsens ledning och samordning av den kommunala verksamheten	12
4.1 Kommunstyrelsens arbete med att leda och samordna	12
5 Avslutning.....	14

1. Inledning

1.1 Uppdrag

Revisorerna är kommunfullmäktiges organ för kontroll av, och stöd till, nämnderna. Enligt kommunallagen 9 kap 9 § är revisionens uppgift att ge underlag till fullmäktiges prövning om:

- Verksamheten sköts ändamålsenligt.
- Verksamheten, ur ekonomisk synvinkel, sköts tillfredsställande.
- Räkenskaperna är rättvisande.
- Den interna kontrollen är tillräcklig.

De förtroendevalda revisorerna i Kungsbacka kommun har beslutat att samtliga nämnder minst en gång per mandatperiod skall vara föremål för en fördjupad granskning avseende intern styrning och kontroll, en så kallad basgranskning.

Ernst & Young har på de förtroendevalda revisorernas uppdrag, och som en del i den årliga granskningen för år 2008, genomfört en basgranskning av kommunstyrelsen.

1.2 Syfte och avgränsning

Granskningens syfte är att bedöma huruvida kommunstyrelsen genomför sitt uppdrag i enlighet med kommunallag och reglemente.

Med utgångspunkt från granskningens syfte har följande frågeställningar formulerats:

- På vilket sätt leder och styr kommunstyrelsen sin egen förvaltning?
- På vilket sätt genomför kommunstyrelsen sitt uppdrag att leda och samordna samt att ha uppsikt över övriga nämnders arbete?

Kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen omfattas inte av granskningen.

1.3 Metod

Granskningen baseras på analys av styrande dokument, protokoll, lagstiftning, kommunens policys och riktlinjer samt intervjuer. Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsen som helhet, kommunfullmäktiges ordförande, de fyra kommunalråden, kommundirektören, ekonomichef, personalchef samt ett urval av strateger.

2. Organisation och uppdrag

2.1 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen består av femton ledamöter och femton ersättare. Kommunstyrelsen har organiserat sitt arbete genom att tillsätta ett arbetsutskott, en budget- och bokslutsberedning samt ett personal- och organisationsutskott.

Kommunstyrelsens arbetsutskott bereder ärenden till kommunstyrelsen. Arbetsutskottet har fem ledamöter och fem ersättare.

Kommunstyrelsens personal- och organisationsutskott ansvarar för att bereda, initiera och samordna strategiska frågor inom lönepolitik, personalpolitik, organisationsfrågor, arbetsmarknadsfrågor och forskning och utveckling. Kommunstyrelsens personal- och organisationsutskott har fem ledamöter och fem ersättare.

Kommunstyrelsens budget- och bokslutsberedning bereder budget, verksamhetsplan samt årsredovisning och verksamhetsuppföljning för kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens budget- och bokslutsberedning har fem ledamöter och fem ersättare.

2.2 Kommunstyrelsens förvaltning

Kommunstyrelsens förvaltning har 33 anställda och leds av kommundirektören. Organisationen är indelad i en stab och en enhet: Mark & Bostad.

Kommunstyrelsens förvaltning utreder ärenden, som ska beslutas i kommunstyrelsen och dess utskott, samordnar de övergripande och strategiska frågorna i kommunen, genomför projekt och uppdrag samt representerar kommunen och kommunledningen i olika sammanhang.

Mark- och bostadsenheten arbetar med exploatering för bostäder och verksamheter, köp och försäljning av kommunala fastigheter, arrende- och servitutsfrågor med mera.

2.3 Kommunstyrelsens uppdrag

Ändamålet med kommunstyrelsens verksamhet framgår av kommunallagen och reglementet. Av Kommunallagen 6 kapitlet framgår:

1 § 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. Lag (1997:550).

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.

3 § Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller landstinget begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

4 § Det åligger styrelsen särskilt att

1. bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige med de begränsningar som framgår av [5 kap. 29-32 §§](#),
2. ha hand om den ekonomiska förvaltningen,
3. verkställa fullmäktiges beslut, och
4. i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.

Reglemente utfärdas av kommunfullmäktige och utgör fullmäktiges föreskrift till nämnden avseende vilket uppdrag nämnden har. Nämnderna inklusive kommunstyrelsen innehar sitt uppdrag på mandat från kommunfullmäktige. Enligt KL 3 kap. 1 § finns det en beslutande församling och det är fullmäktige. Nämnder och styrelser beslutar endast på uppdrag av (delegering) fullmäktige.

2.3.1 Kommunstyrelsen som nämnd

Kommunallagen 6 kap. 7 § reglerar styrelsens uppdrag som nämnd: ”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.”

Kommunstyrelsen i Kungsbacka kommun har en egen förvaltning som är indelad i en stab och en mark och bostadsenhet. I kommunstyrelsens uppdrag ingår således enligt kommunallagen att utöva en intern kontroll och styrning av den egna förvaltningen.

2.3.2 Kommunstyrelsens uppdrag att leda och samordna

I kommunallagen 6 kap 1-4 §§ framgår att kommunstyrelsen har en särställning bland nämnderna genom att den har en ledande och samordnande roll samt skall ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Detta ansvar preciseras ytterligare i kommunstyrelsens reglemente.

Av 2 § i reglementet framgår kommunstyrelsens övergripande uppgifter:

Kommunstyrelsens uppgifter är att

- r leda arbetet i kommunen och samordna hela den kommunala verksamheten, samt ansvara för utformning och beredning av övergripande mål, riktlinjer och ramar för verksamheterna inför kommunfullmäktige
- r övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt,
- r tillse att uppföljning sker på samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret¹.

¹ I kommunstyrelsens uppdrag ingår även att ha fortlöpande uppsikt över de kommunala bolagen. Hur kommunstyrelsen utövar denna uppsikt omfattas inte av denna granskning.

Av 3-4 §§ framgår även att kommunstyrelsen har ansvar för att med uppmärksamhet följa övriga nämnders och styrelser verksamhet, bevaka strategiska frågor för den kommunala verksamheten och omvärldsfrågor samt ha det strategiska ansvaret för frågor rörande:

- r personalpolitiken,
- r energipolitiken,
- r arbetsmarknadsfrågor,
- r informationsverksamheten,
- r strukturella förändringar i nämnd- och förvaltningsorganisationen,
- r utvecklingen av den kommunala demokratin.

Efter att reglementet antagits har förändringar av ansvarsområden skett. Kommunstyrelsen ansvarar inte längre för arbetsmarknadsfrågorna. Detta ansvar vilar på nämnden för Gymnasie- och Vuxenutbildning. Energibolaget är sålt och energirådgivningstjänster köps av annan. Reglementet är inte justerat utifrån de förändringar kommunfullmäktige beslutat om.

Kommunstyrelsen ansvarar även för den översiktliga fysiska planeringen, övergripande samhällsplanering, näringslivsfrågor, mark- och bostadspolitik, kollektivtrafik och strategiska arbetsgivarfrågor.²

2.4 Kommunstyrelsens arbetsformer

Rollfördelningen mellan kommunstyrelsen och dess utskott regleras i kommunallagen 6 kap. 33 §, kommunstyrelsens reglemente, allmän stadga för nämnder och styrelser i Kungsbacka kommun samt kommunstyrelsens delegeringsordning.

Av kommunallagen framgår att en nämnd har rätt att uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Av de allmänna stadgarna för nämnder och styrelser i Kungsbacka kommun framgår att förvaltningschefen ansvarar för att ärenden bereds och överlämnas till kommunstyrelsen. Här framgår även att kommunstyrelsen har ett ansvar för kommunikation med allmänheten i enlighet med förvaltningslagens krav.

Av gällande delegeringsordning framgår att kommunstyrelsen inte har delegerat beslutanderätten i någon av de övergripande uppgifter som fastställts i reglementets 2-3 §§. Till kommunstyrelsens arbetsutskott har kommunstyrelsen delegerat tretton frågor inom olika avgränsade områden. Exempel på frågor som ska hanteras av arbetsutskottet enligt delegationsförteckningen är:

- r Utdelning av kommunala stipendier
- r Fastställa instrument för placering av likvida medel
- r Markförvärv i enlighet med antaget bostadsförsörjningsprogram
- r Samt övriga markförvärv upp till 2 miljoner kronor
- r Avstående från att utöva förköpsrätt inom område där planläggning skett eller är aktuellt mm.

² För fullständig information om kommunstyrelsens ansvarsområden hänvisas till kommunstyrelsens reglemente.

Beslutanderätt i löpande frågor är i de flesta fall delegerad till kommundirektören som i sin tur i hög omfattning vidaredelegerat beslutanderätten till annan anställd i kommunen.³

Som komplement till delegeringsordningen har kommunstyrelsen antagit ett dokument som ytterligare förtydligar beredningar och utskotts uppdrag och ansvar.⁴ Av dokumentet framgår att arbetsutskottet handhar övriga ärenden (de som inte handläggs av budgetberedning eller personal- och organisationsutskottet) i beredningen till kommunstyrelsen samt utövar beslutanderätt enligt ovan nämnda delegation.⁵ Av dokumentet "Riktlinjer för utövande av delegerad beslutanderätt inom Kommunstyrelsen" framgår bland annat hur anmälan av delegationsbeslut skall ske.

Vid vår granskning har det framkommit att det finns en informell arbetsfördelning mellan kommunstyrelsen och arbetsutskottet. Enligt uppgift finns det ett muntligt beslut på hur arbetet skall fördelas. Syftet är att bedriva kommunstyrelsens uppdrag så effektivt som möjligt. Fördelningen innebär att arbetsutskottet utöver vad som delegerats till stora delar utför kommunstyrelsens uppdrag enligt 2 och 3 §§ reglementet. Det är oklart när denna informella arbetsdelning beslutades om. Kommunstyrelsen erhåller information kring arbetet via de PM som redovisas avseende utredningsuppdrag, projektarbetet etc. De beslutsunderlag som ingår i arbetsutskottets beredning utgör även informationsunderlag för kommunstyrelsen.

2.5 Våra iakttagelser och kommentarer

Kommunstyrelsens arbetsordning och rollfördelningen mellan styrelsen och dess utskott är enligt vår mening tydligt beskrivna i allmänstadga, reglemente och delegeringsordningen. Kommunstyrelsen har genom delegeringsordningen i huvudsak behållit det löpande ansvaret för att uppfylla 2 § i reglementet. Utskotten och kommundirektörens uppgift är att i huvudsak bereda och överlämna ärenden på så sätt att kommunstyrelsen kan utföra sitt uppdrag.

Av delegeringsordningen framgår att kommunstyrelsen inte har formaliserat vilka beslut som skall återrapporteras, inte heller hur eventuell återrapportering skall ske. Vid protokollsgranskning framkommer att kommunstyrelsen inte erhåller någon redovisning av utövad delegering från kommunstyrelsens arbetsutskott. Arbetsutskottets protokoll bifogas dock handlingarna till kommunstyrelsens sammanträden. Att protokollen bifogats kallelserna bedöms av kommunalråden som tillräckligt. Kommunstyrelsen erhåller även en redovisning av den delegering som förvaltningen har utövat.

Vid protokollsgranskningen framgår att arbetsutskottet under år 2008 vid två tillfällen fattat beslut i frågor där vi inte finner stöd i delegeringsordningen.⁶ Vid två tillfällen har arbetsutskottet fattat beslut i kommunstyrelsens namn.⁷ Vid det ena tillfället krävdes ett svar omgående och det fanns inte tid att lyfta ärendet till kommunstyrelsen. Enligt uppgift godkände kommunstyrelsen beslutet i efterhand. I det andra ärendet berörde ett yttrande som tjänsteman

³ Vi noterar att kommundirektören har rätt att besluta om näringslivsförtur vid förmedling av lägenheter, vilket inte är förenligt med kommunallagen. Kommundirektören har fått i uppdrag av kommunstyrelsen att revidera delegationsordningen.

⁴ Delegation av Kommunstyrelsens beslutande rätt, 2008-03-31

⁵ Ordningen innebär att det finns två dokument som reglerar delegeringen av beslut.

⁶ Beslut 2008, 82 §, och 93 §. Enligt uppgift av kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören finns ett beslut från år 2002 som ger kommunstyrelsens arbetsutskott rätten att besluta i dessa två ärenden. Av beslutet 2002 § 119 framgår att alla nya investeringar över 5 Mkr ska underställas kommunstyrelsen. Av beslutet framgår inte att kommunstyrelsens arbetsutskott har rätt att fatta beslut i kommunstyrelsens ställe.

⁷ § 112 och § 126

begärde i ärende där han hade rätt att fatta beslut på delegering. Av delegeringsordningen framgår att kommunstyrelsen delegerat till kommundirektören att avge samrådsyttranden. Kommundirektören har vidaredelegerat yttranderätten. Det framgår inte av delegeringsordningen att kommunstyrelsens arbetsutskott har rätt att avge samrådsyttranden.

Granskningen av personal och organisationsutskottets protokoll visar att utskottet hanterar de frågor det skall göra enligt delegeringsordningarna. Personalchefen informerar kontinuerligt om pågående projekt och aktuella omvärldsfrågor. Vi noterar dock att även personal- och organisationsutskottet har fattat beslut i kommunstyrelsens ställe vid ett tillfälle.⁸ Vi har inte noterat att utövad delegering av personal och organisationsutskottet återrapporterats till kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsens arbetsutskott har enligt kommunallagen en formell skyldighet att redovisa utövad delegering till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ska genom beslut bestämma i vilken ordning detta ska ske. Enligt uppgift har kommunstyrelsen beslutat att det är tillräckligt att kommunstyrelsens arbetsutskotts protokoll medföljer kallelse till kommunstyrelsens sammanträde.⁹ Det framgår inte av protokoll om beslutet är fattat efter delegering vilket enligt vår mening borde framgå då detta förfarande ersätter rapportering om utövad delegering.

Personal- och organisationsutskottet hanterar enligt vår bedömning de frågor som utskottet skall göra. Frågorna är mestadels av övergripande karaktär och överensstämmer med delegeringsordningen. Av protokollen framgår att utskottet har en god kunskap om hur de frågor som det har ansvar för hanteras i förvaltningen då personalchefen löpanden informerar om hur olika uppdrag och projekt framskrider.

Mot bakgrund av iakttagelserna ovan bedömer vi att det är angeläget att kommunstyrelsen inom sig diskuterar hur den vill ha utövad delegering återrapporterad för att kunna fullgöra sitt uppdrag och därefter dokumentera detta i delegeringsordningen.

Den informella arbetsfördelning som idag enligt uppgift råder bör förtydligas och formaliseras. I annat fall är det svårt för kommunstyrelsens ledamöter att värdera om arbetsutskottet bedriver sitt uppdrag inom given delegering eller ej.

3. Kommunstyrelsens ledning och styrning av den egna förvaltningen

3.1 Planeringsarbetet

Kommunstyrelsen har som nämnd att följa direktiven i verksamhetsplanen i samma omfattning som övriga nämnder och redovisa budgetförslag för den egna verksamheten utifrån den mall och den tidsplan som gäller för samtliga nämnder.

Utifrån de övergripande styrdokumenterna skall kommunstyrelsen arbeta fram en verksamhetsplan. Av verksamhetsplanen skall framgå inriktningsmål och resultatmål. I verksamhetsplaneringen för år 2008 anger kommunstyrelsen att de inte bedriver någon direkt operativ verksamhet. En planeringsprocess har därför inte förts på samma sätt som hos övriga nämnder utan arbetet har bedrivits utifrån givna uppdrag. De generella modellerna i planeringsförut-

⁸ 2008, § 20

⁹ Vi har inte tagit del av detta beslut

sättningarna för nämnderna har därmed inte tillämpats fullt ut på kommunstyrelsens verksamhet.

Kommunstyrelsen har i sitt planeringsarbete valt att beskriva inriktnings- och resultatmål med förbättringsområden utifrån de huvuduppgifter som kommunstyrelsen prioriterar. För 2008 har följande sex inriktningsmål angivits:

- r www.kungsbacka.se ska utvecklas till att bli kommunens främsta externa kommunikationskanal, inte bara för information utan även för insyn, debatt och tjänster.
- r Samhällsplaneringen ska vara aktiv och välutvecklad med särskilt fokus på långsiktig hållbar utveckling och kraftfull utbyggnad av centralorten Kungsbacka Stad.
- r Kollektivtrafiken ska vara attraktiv och väl utbyggd för att locka fler att resa och bidrar därigenom till en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling.
- r Kommunen ska ha god framförhållning när det gäller översiktsplaner och detaljplaner. Mark ska finnas för företagsetableringar där företagsamheten kan gro och växa så att tillväxttakten blir fortsatt hög.
- r Medborgarnas välbefinnande och ortens ekonomiska tillväxt ska öka. Kommunen ska stärka utvecklingen genom medverkan i EU-projekt.
- r Medborgarens delaktighet i kommunens verksamhetsprocesser ska öka. Detta kräver ett system för elektronisk identifiering.

Utöver detta har tio resultatmål formulerats. Resultatmålen ska enligt anvisningarna bidra till att de för verksamheten gällande inriktningsmålen uppnås samt vara uppföljningsbara och gå att mäta. Kommunstyrelsen inriktningsmål utgör också mål för den egna verksamheten.

3.2 Förvaltningens arbete

Kommunstyrelsen har genom delegering och uppdrag överlämnat den löpande styrningen av den egna förvaltningen till förvaltningschefen/kommundirektören. Detta torde vara effektivt och rationellt. Kommunstyrelsen har en relativt liten förvaltning, men med ett strategiskt och centralt uppdrag. Förvaltningen driver frågor som har stor betydelse för den kommunala verksamhetens ändamålsenlighet och effektivitet. Förvaltningens verksamhet är uppdragsstyrd.

Förvaltningen har i uppdrag att på en kommunövergripande nivå arbeta med att tillse att de inriktningsmål som kommunstyrelsen antagit uppfylls under året eller planperioden. Förvaltningen har i detta arbete till sin hjälp övriga förvaltningar. Genom att tillskapa arbetsgrupper/projektgrupper kring olika teman driver förvaltningen de kammungemensamma frågorna. Då de kommunövergripande målen även utgör mål för den egna förvaltningen sker ingen särskild återrapportering till kommunstyrelsen kring måluppfyllelse på förvaltningsnivå.

3.3 Kvalitetsarbetet

I kommunens kvalitetspolicy anges att nämnderna årligen ska upprätta en kvalitetsplan, formulera mätbara mål för verksamheten, definiera kvalitetsnivåer mm. Kommunstyrelsen har inte definierat några kvalitetsnivåer för år 2008 för sin verksamhet. Enligt intervjuuppgift beror detta på att det kvalitetssystem som kommunfullmäktige beslutat om fokuserar på att följa upp verksamhet av operativ karaktär, vilket kommunstyrelsen inte bedömer sig ha.

Enligt intervjuuppgift försöker kommunstyrelsen finna egna vägar att sätta mål för sitt interna kvalitetsarbete. Kommunstyrelsen deltar även i de delar av det kammungemensamma kvalitetsarbete som de finner är applicerbara på den egna verksamheten. Ett exempel på detta är att

kommunstyrelsen likt övriga nämnder deltar i KOMmentaren¹⁰. För två år sedan genomförde kommunstyrelsen för första gången en brukarundersökning för att undersöka hur förvaltningarna uppfattade deras arbete. Ambitionen är att detta ska ske vartannat år och under hösten 2008 planeras en ny brukarundersökning.

Kommunstyrelsens förvaltning arbetar i första hand med att ta fram beslutsunderlag för de ärenden som kommunstyrelsen har att hantera. Samtliga ärenden fattas det beslut om i kommunstyrelsen och det sker alltid en avrapportering inför beslutet. Då förvaltningen enbart arbetar på uppdrag utgör kvaliteten i underlaget förvaltningens kvalitetsstyrning.

3.4 Intern kontroll

Ansvar för den interna kontrollen är enligt samstämmiga intervjuuppgifter fördelat till kommundirektören. Kommundirektören anger att den interna kontrollen säkerställs genom att kommunens budget, verksamhetsplan, delårsbokslut och årsbokslut utgör en sammanhållen process med bred och djup information som alla kan ta del av. Dessa dokument utgör således verktyg för analys av verksamheten och den interna kontrollen.

3.5 Våra iakttagelser och kommentarer

Kommunstyrelsens uppdrag framgår tydligt i det uppdrag kommunfullmäktige givit. Genom att kommunstyrelsen även är nämnd har den att tillämpa de riktlinjer och föreskrifter som utfärdas avseende styrning och ledning av förvaltning. Vi noterar att kommunstyrelsen har upprättat verksamhetsplan och verksamhetsberättelse för den egna förvaltningen i enlighet med de riktlinjer och rutiner som gäller för kommunens nämnder. Av vad som framkommit vid vår granskning utövas styrningen av förvaltningen i första hand av förvaltningschefen med rapportering till kommunstyrelsens arbetsutskott. Styrelsen deltar enligt uppgift i liten omfattning i styrning och kontroll av den egna verksamheten. Detta sker främst i samband med rapportering av uppdrag eller då nämnden tar del av beslutsunderlag. Även om ansvaret för driften av förvaltningen är delegerat till kommundirektören bör styrelsen löpande ta del av information kring hur arbetet fungerar och hur den egna förvaltningens ekonomi utvecklas.

Vi konstaterar att kommunstyrelsen inom sin förvaltning har operativa enheter och därmed även bör upprätta vissa kvalitetsmål. Då kvalitet i hög grad handlar om sättet som tjänster utförs på är det enligt vår mening även rimligt att kommunstyrelsen definierar kvalitetsnivåer och kvalitetsindikatorer på sina strategiska tjänster och uppdrag då dessa har interna kunder/mottagare.

Även om ansvaret för intern styrning och kontroll av den egna verksamheten är delegerat till kommunstyrelsens arbetsutskott och till kommundirektören, formellt eller informellt, kvarstår huvudansvaret för att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt, med god ekonomisk hushållning och med en tillräcklig intern kontroll hos kommunstyrelsen. Det är samtliga ledamöter som uppstår detta ansvar. Kommunstyrelsen bör enligt vår mening i planerings- och

¹⁰ Den förvaltningsgemensamma rutinen KOMmentaren har tagits fram som ett instrument för kommunikation med medborgarna och för att skapa underlag för förbättringsarbete. Via kommentaren kan medborgarna lämna synpunkter, förslag, klagomål och beröm. Kommentaren registreras i kommunens diarium och inom fyra arbetsdagar meddelas vem som tar hand om kommentaren och efter ytterligare tio arbetsdagar meddelas vad kommunen tänker göra åt saken.

uppföljningsdokument avskilja vad som berör det egna nämnduppdraget från det som berör styrelseuppdraget.

4. Kommunstyrelsens ledning och samordning av den kommunala verksamheten

4.1 Kommunstyrelsens arbete med att leda och samordna

Kommunstyrelsen har enligt kommunallag och kommunfullmäktiges reglemente en ledande och samordnande roll samt ett ansvar för att ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Enligt samstämmiga intervjuuppgifter utövar kommunstyrelsen sin ledning och samordning samt sin uppsiktsplikt via kommunens planerings- och uppföljningsprocess, dvs. genom mål- och budgetarbetet, delårsrapporter och årsbokslut.

KSau utgör även budgetberedning och i denna roll för KSau en löpande dialog med övriga nämnder inom ramen för budgetprocessen. Det är främst KSau som leder och samordnar övriga nämnders verksamheter och enligt uppgift sker detta främst inom ramen för budgetberedningens arbete.

4.1.1 Budgetprocessen

Kommunstyrelsens budgetberedning har att arbeta fram budgetdirektiv för nästkommande års budgetarbete. Budgetdirektiven framgår av verksamhetsplanen för planperioden. Planperioden löper över fyra år. Av verksamhetsplanen framgår:

- r Kommunfullmäktiges beslut om antagande av verksamhetsplan
- r Ekonomiska ramar för perioden
- r Styrdokument
- r Mål för nämnder och styrelser
- r Kvalitetsnivåer för nämnder och styrelse
- r Investeringsplan
- r Nivåförändringar på taxor och avgifter
- r Utdebitering/skattesats
- r Sammandrag av resultat- och finansieringsbudget
- r Övrigt budgetmaterial

Kommunstyrelsen har att i början av året anta planeringsförutsättningarna. Detta sker i mars året innan budgetåret. Enligt vad som framkommit vid våra intervjuer är detta det tillfälle under budgetprocessen som kommunstyrelsen deltar i utformning och beredning av övergripande mål, riktlinjer och ramar för hela den kommunala verksamheten.

Budgetberedningen ansvarar för att budgetprocessen löper enligt plan samt att nämnderna följer budgetdirektiven. Budgetprocessens tidsplan framgår av verksamhetsplanen. Budgetberedningens arbete skall vara slutfört den 20 augusti 2008 för 2009 års budgetarbete. Därefter bereder kommunstyrelsen budgeten inför kommunfullmäktiges budgetsammanträde.

4.1.2 Delårsrapporter

Enligt vad som framkommit vid våra intervjuer är det främst i samband med delårsrapporter och delårsbokslut som kommunstyrelsens samtliga ledamöter tar del av information kring hur övriga nämnders arbete bedrivs. I delårsrapporterna redovisas både den ekonomiska utveck-

lingen samt i vilken grad respektive nämnd bedömer att de uppfyllt de av fullmäktige beslutade målen. Däremot uppger flera av de intervjuade att det i kommunstyrelsen i första hand är ekonomisk information som delges kommunstyrelsen. Verksamhetens mål och måluppfyllelsegrad diskuteras i mindre grad.

Kommunstyrelsens dialog med övriga nämnder genomförs i första hand genom kommunstyrelsens arbetsutskott/budgetberedningen. Utöver budgetdialogen sker framförallt dialogen vid större ekonomiska avvikelser enligt vad som framkommit vid vår granskning.

Granskning av kommunstyrelsens protokoll visar att kommunstyrelsens dialog med och information från övriga nämnder är mycket sparsam. Granskningen visar att det är sällan kommunstyrelsens arbetsutskott informerar och/eller lyfter frågor kring övriga nämnders arbete till kommunstyrelsen för ställningstagande.¹¹

4.1.3 Kommunalrådets arbetsfördelning vid den politiska beredningen

Kommunstyrelsen har upprättat en skrivelse avseende kommunalrådets arbetsfördelning vid den politiska beredningen av olika frågor och vid den politiska samordningen av och mellan nämnderna. De skall även vara kontaktpersoner i dessa frågor.

Uppdraget innebär inte att kommunalråden har ett ansvar att bevaka övriga nämnders arbete. Ansvaret enligt 3 § reglementet att med uppmärksamhet följa övriga nämnder och styrelsers verksamheter ligger därmed kvar på kommunstyrelsen i sin helhet.

4.2 Våra iakttagelser och kommentarer

Av vad som framgår av protokollsgranskningen bedömer vi att kommunstyrelsen inte i tillräcklig omfattning hanterar sitt uppdrag enligt reglementes 2 och 3 §§. Det är i första hand kommunstyrelsen som uppfyller uppdraget i enlighet med 2 och 3 §§. Arbetsfördelningen och återrapporteringen är informell och accepterad av ledamöterna i styrelsen enligt kommunalråden. Då arbetsfördelningen inte är formaliserad i reglemente, arbetsordning eller delegeringsordning är det inte möjligt att värdera huruvida kommunstyrelsen har en tillräckligt styrning och kontroll inom sitt ansvarsområde.

Vi rekommenderar hela kommunstyrelsen att, utifrån uppdraget i 2 och 3 §§ reglementet, diskutera hur ansvaret skall fördelas mellan kommunstyrelsen och dess arbetsutskott samt vilket information styrelsen bör erhålla från arbetsutskottet, personal- och organisationsutskottet och förvaltningen för att kunna uppfylla sitt uppdrag. Löpande tillgång till väsentlig information är enligt vår mening en förutsättning för att kommunstyrelsens ledamöter på ett ändamålsenligt sätt ska kunna utöva styrning och kontroll.

¹¹ Vi kan inte i rapporten värdera eller kommentera vad som delges muntlig utanför protokoll eller vid parti-gruppsmöten.

5 Avslutning

Nämnderna ansvarar för sin verksamhet inför kommunfullmäktige vilket också framgår av kommunallagen. En ändamålsenlig verksamhetsredovisning är nödvändig för att fullmäktige ska kunna utläsa verksamheternas resultat i förhållande till de politiska målsättningarna. Att fullmäktige får rapporter om hur verksamheten utvecklas har även betydelse som underlag för hur fullmäktige kan utöva sin styrning av nämnderna. I sammanhanget finns också ett minoritets och ett offentlighetsintresse av att en uppföljning sker. Kommunstyrelsen har utifrån kommunallagen och sitt uppdrag i reglementet en central roll att fylla utifrån ovan.

Vår bedömning är att kommunstyrelsens arbetsordning och rollfördelningen mellan styrelsen och dess utskott är tydligt beskrivna i allmänstadga, reglemente och delegeringsordning. Granskningen visar dock att kommunstyrelsens arbetsutskott har tagit på sig en roll och ett ansvar som inte återspeglas i reglemente, arbetsordning eller delegeringsordning. Den informella ansvarsfördelningen bör därför beskrivas, diskuteras, värderas och formaliseras av kommunstyrelsen.

Utifrån vad kommunstyrelsen väljer att delegera bör även en diskussion föras kring vilken information som ska återrapporteras till kommunstyrelsen så att den kan leda och samordna övriga nämnder samt utöva uppsikt över nämnder och styrelser.

Vår bedömning är även att den information som kommunstyrelsen erhåller avseende hur arbetet bedrivs i den egna förvaltningen kan utvecklas. Granskningen visar att styrningen av den egna förvaltningen i första hand utövas av förvaltningschefen/kommundirektören med rapportering till kommunstyrelsens arbetsutskott. Kommunstyrelsen bör även i detta avseende diskutera vilken information som ska återrapporteras för att styrelsen ska kunna ta ansvar för att den egna verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig intern kontroll.

Kungsbacka den 10 november 2008

Odd Hessler
Revisionens ordförande

Fritz von Schwerin
Revisionens vice ordförande

Hans-Åke Fryklund
Förtroendevald revisor

Vilhelm Rundquist
Certifierad yrkesrevisor

Bernt Axelsson
Förtroendevald revisor

Laila Vänerstig
Certifierad yrkesrevisor

Gerhard Isacsson
Förtroendevald revisor