

Revisionsrapport

Kommunlednings- funktionen

Hallsbergs kommun

Lars Högberg
Certifierad kommunal
revisor

Johan Sjöberg

Februari 2017

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning.....	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Revisionsfråga	3
1.3. Kontrollmål	3
1.4. Metod.....	3
1.5. Revisionskriterier	3
2. Granskningsresultat.....	4
2.1. Är roller och ansvarsfördelning tydliggjorda mellan de funktioner som ingår i kommunledningsorganisationen och kommunchefens ledningsgrupp?	4
2.2. Kommunledningsfunktionen levererar enligt de förtroendevaldas beslut? ..	5
2.3. Finns det en ledning, samordning och fördelning av förvaltningsövergripande uppdrag?	6
2.4. Finns det ett stöd till förvaltningscheferna i deras specifika verksamhetsuppdrag?	7
3. Sammanfattad bedömning	9

Sammanfattning

PwC har fått i uppdrag av revisorerna i Hallsberg kommun att granska om kommunstyrelsen för sin styrning och uppföljning har en väl fungerande kommunledningsorganisation.

Revisionsfrågan som denna granskning ska besvara gäller om kommunstyrelsen har säkerställt att den har en kommunledningsfunktion som kan verkställa och följa upp givna uppdrag.

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har en kommunledningsfunktion som kan omhänderta, verkställa, följa upp och återrapportera givna uppdrag.

Bedömningen grundar sig på att de kontrollmål som är uppställda för denna granskning uppfylls eller uppfylls i huvudsak.

I rapporten förs även fram ett antal områden som vi menar behöver uppmärksammas i det fortsatta utvecklingsarbetet. Det handlar om att:

- En chefpolicy behöver arbetas fram och som tydliggör krav och förväntningar, men som också tydliggör vilket stöd som chefer på olika nivåer kan förvänta sig få del av.
- Det påbörjade kvalitetsarbetet behöver få en fortsatt hög prioritet.
- Tydliggöra vilka principerna och spelreglerna som gäller för lokalfrågor och principer för hyressättning.
- Det kan finnas anledning för kommunledningsgruppen att se över sina arbets- och mötesformer samt säkerställa att frågor av mera långsiktig och strategisk karaktär, exempelvis IT-frågor och personal- och ledarförsörjning, får nödvändig prioritet. Idag finns en tendens till att frågor av mera operativ karaktär tar överhand.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunstyrelsen har ett övergripande samordnings- och uppsiktsansvar. I detta ingår ansvar för att verkställa de beslut och uppdrag som fullmäktige har fastställt. Det är av vikt att kommunstyrelsens har en kommunledningsfunktion som på ett ändamålsenligt sätt kan omhänderta och verkställa samt som säkerställer att det sker en uppföljning och rapportering av de beslut och uppdrag som fullmäktige och kommunstyrelsen fastställer.

Revisorerna i Hallsberg kommun har utifrån sin riskanalys beslutat att granska om kommunstyrelsen för sin styrning och uppföljning har en väl fungerande kommunledningsorganisation.

1.2. Revisionsfråga

Har kommunstyrelsens säkerställt att den har en kommunledningsorganisation som kan verkställa och följa upp givna uppdrag?

1.3. Kontrollmål

- Är roller och ansvarsfördelning tydliggjorda mellan de funktioner som ingår i kommunledningsorganisationen och kommunchefens ledningsgrupp?
- Kommunledningsfunktionen levererar enligt de förtroendevaldas beslut?
- Finns det en ledning, samordning och fördelning av förvaltningsövergripande uppdrag?
- Finns det ett stöd till förvaltningscheferna i deras specifika verksamhetsuppdrag?

1.4. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer.

Vi har tagit det av bland annat: Mål och budget 2016 med flerårsplan 2017-2018, Styrsystem Hallsberg, minnesanteckningar från kommunledningsgruppens möten samt kommunstyrelsens protokoll.

Intervjuer har genomförts med: två representanter ur kommunstyrelsens presidium, kommundirektör, förvaltningschefer vid social- och arbetsmarknads, kultur och bildning samt drift- och serviceförvaltningen. Vidare har intervjuer skett med ekonomi- och personalchef.

1.5. Revisionskriterier

Kommunallagen

Hallsbergs styrsystem (styrmodell)

2. Granskningsresultat

2.1. *Är roller och ansvarsfördelning tydliggjorda mellan de funktioner som ingår i kommunledningsorganisationen och kommunchefens ledningsgrupp?*

2.1.1. *Iakttagelser*

Dokumentet "Styrsystem, version 1.0" daterat 2014-05-23 beskriver de grundläggande delarna i kommunens styrsystem. Styrsystemet har som syfte att:

- Fastställa grundprinciperna för styrning av verksamheten
- Skapa ordning och reda i beslutsprocesserna
- Definiera roller och ansvar
- Tydliggöra sambandet mellan finansiella mål och verksamhetsmål.
- Bidra till kvalitetsutveckling

Här framgår en roll- och ansvarsfördelning som gäller för de funktioner som ingår i kommunledningsorganisationen, kommundirektör och förvaltningschef. Bland annat:

- *Kommundirektören* är kommunens ledande tjänsteman och ytterst ansvarig för kommunens verksamhet och ekonomi. Kommundirektören ansvarar för att utveckla kommunen och kommunens verksamhet, följa upp och kommunicera resultat i verksamheterna. Kommundirektören är ytterst ansvarig för kommunstyrelseförvaltningen.
- *Förvaltningschefen* är ytterst ansvarig för förvaltningens verksamhet, ekonomi och personal inför sin nämnd och kommunstyrelsen. Förvaltningschefen tar aktiv del i det kommungemensamma ledningsarbetet på uppdrag av kommundirektören. Förvaltningschefen ska verka för en helhetssyn. Förvaltningschefen ansvarar bland annat för upprättande förvaltningsplan och budget gentemot berörd nämnd.

Kommunledningsgruppen (KLG) leds av kommundirektören. I gruppen ingår samtliga förvaltningschefer, personalchef, ekonomichef, kommunens kvalitets- och administrativa chef, samhällsbyggnadschef, näringslivschef och som sekreterare lokalstrateg.

Inom kommunstyrelsens förvaltning (KSF) finns även en ledningsgrupp som leds av kommundirektören, vilken i detta sammanhang också har en roll som förvaltningschef. I ledningsgruppen ingår KSF:s olika delverksamheter. Gruppen har möten regelbundet varje vecka.

Av de intervjuer som vi genomfört framkommer att styrmodellen i huvudsak uppfattas fungera både som en styrande och stödjande struktur. Styrmodellen uppfattas vidare ha

en relevans och ligger till grund för hur styrningen i kommunen praktiseras. I några intervjuer påpekas dock att det kvarstår visst arbete med att utveckla målstrukturen. Det handlar då om att arbetet med att bryta ner de övergripande målen och operationalisera dessa i verksamhetsmål på enhetsnivå. Vidare pekar några på att det finns vissa skillnader i systematik och struktur när det gäller förvaltningarnas uppföljning.

Samtidigt finns en samstämmig bild av att KLG idag fungerar bättre än tidigare. Att såväl klimat som struktur på KLG:s möten har utvecklats. En dominerande anledning till detta handlar om det utvecklingsarbete som gruppen under år 2016 har genomfört med externt stöd. Detta har tydliggjort medlemmarnas roller och ansvar för helheten. Samtidigt framgår att det kvarstår arbete innan KLG fullt ut fungerar. Detta uppges bland annat bero på de förändringar som under senare tid har skett på flera förvaltningschefsfunktioner och andra centrala ledande funktioner i kommunen.

2.2. Kommunledningsfunktionen levererar enligt de förtroendevaldas beslut?

2.2.1. Iakttagelser

I granskningen framkommer en generell bild av att kommunstyrelsen överlag är nöjd med den leverans som sker av kommunledningen. Detta gäller såväl de uppdrag som framgår av fastställd budget, liksom de som tillkommer under verksamhetsåret. Samtidigt anges att det för vissa uppdrag har noterats en viss fördröjning mellan beslut till verkställighet. Anledningen till detta uppges främst då bero på en hög arbetsbelastning för vissa nyckelpersoner inom kommunledningen. Hanteringen och genomförandet av uppdraget att utveckla den interna och externa kommunikationen/informationen lyfts som ett exempel.

Vår granskning visar, mot bakgrund av genomförda intervjuer, att det kvarstår ett arbete och behöver vidtas utvecklingsinsatser för att tydliggöra och renodla målen i budget ytterligare. Idag uppges att det finns en viss spretighet mellan förvaltningarna, hur det omhändertas och operationaliseras inom respektive nämnds förvaltningsorganisation. I förlängningen innebär det en svårighet att kunna följa upp uppnådda effekter och nytta samt kunna värdera detta ur ett kommunövergripande perspektiv. Framarbetade styr- och planeringsinstrument, exempelvis Äldreomsorgsplanen 2016-2030, uppfattas vara av god kvalitet och fungerar därmed som ett både styrande och stödjande dokument i budgetarbetet. Ett annat exempel som lyfts fram av politiska företrädare gäller de förändringar som har genomförts gällande bolagsorganisationen. Ur kommunstyrelsens perspektiv uttrycks en nöjdhet med hur detta arbete har genomförts och hur återkopplingen har fungerat gällande bildandet av bostadsbolaget.

En stående punkt på kommunstyrelsens sammanträden är kommundirektörens rapport. I denna finns en dokumenterad redovisning av olika aktuella frågor rörande ekonomi, personal, lägesrapport över pågående arbete i förhållande till fastställda uppdrag etcetra. Redovisningen utsänds tillsammans med övriga handlingar till styrelsens sammanträde och kommenteras av kommundirektören. Några lyfter dock fram behovet av en tydligare redovisad och systematisk uppföljning av genomförda aktiviteter kopplade till de givna uppdragen. Den mera verksamhetsmässiga redovisningen av måluppfyllelse sker i samband med delårsrapport och årsbokslut.

Det finns en diskussion om hur KLG på ett mera utvecklat sätt ska agera och vara ett verktyg när det gäller kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Detta inrymmer också de gemensamma nämnder och kommunalförbund som kommunen är part i. När det gäller omstruktureringen och styrningen av kommunens bolag finns planer på att kommundirektören ska få en mera framskjuten roll. Vi uppfattar att detta ska ses som en åtgärd för att utveckla en förbättrad samordning i kommunkoncernen. Samtidigt bedömer vi att det finns behov av att framåtriktat skapa en tydligare koppling till bostadsstiftelsen.

2.3. Finns det en ledning, samordning och fördelning av förvaltningsövergripande uppdrag?

2.3.1. Iakttagelser

Arenan för den operativa ledningen, samordningen och uppgiftsfördelningen i kommunen är de möten som kommunledningsgruppen har varannan vecka. Vartannat möte är en heldag och det andra är en halvdag. Dagordningen för mötens består av ett antal fasta punkter. Utöver denna kan de som ingår i ledningsgruppen också aktualisera och lyfta frågor som bedöms som angelägna innan mötestillfället. Dagordningen innehåller också så kallade tematiska områden såsom: personalfrågor, översiktsplan och budget/ekonomi. Det utvecklingsarbete som ledningsgruppen genomfört under år 2016 har inneburit att dagordningen förkortats i syfte att få en högre kvalitet och djup i de frågor som hanterats. En rutin har under år 2016 införts som innebär att varje möte avslutas med en utvärdering. Detta för att närmare fånga upp och belysa hur de som ingår i ledningsgruppen uppfattar att mötet har fortlöpt, vad som varit givande respektive hindrande.

Vi har tagit del av minnesanteckningar från KLGs möten under år 2016. Nedan lyfter vi fram ett antal exempel på frågor som varit uppe för behandling på ledningsgruppen:

- Behovet av att etablera en lokalförsörjningsgrupp i syfte att kunna bedöma verksamheternas lokalbehov. En strategisk lokalförsörjningsplan skall också arbetas fram.
- Kommungemensamma lönekriterier inför kommande år samt chefslöner
- Policy kring pensioner och rökfri arbetstid
- Friskvård för alla medarbetare i kommunen
- Resultat av medarbetarenkät

Det finns även exempel på frågor av mera kommunövergripande karaktär som har hantierats i KLG, detta då de berör flera förvaltningar. Bland annat kostområdet, kompetensförsörjningsplan samt IT-frågor. Samtidigt framkommer i intervjuerna att det även finns exempel på att strategiska områden, såsom integrationsarbetet och kompetensförsörjning, inte uppfattas ha fått tillräckligt fokus, och på så sätt blir släpande till förmån för mer operativa frågor.

I huvudsak uppfattas dock KLG fungera bra, men att viss variation finns. Bland annat lyfts hanteringen av principer för hyressättning av verksamhetslokaler samt frågor rö-

rande IT ha skapat vissa problem, motsättningar och intressekonflikter inom förvaltningsorganisationen.

Samtidigt uppfattar vi att det inom KLG finns en lojalitet och följsamhet mot fattade beslut. Av de intervjuer vi har genomfört har det inte framförts att det finns någon konflikt eller obalans mellan tilldelade resurser och de mål och uppdragsbeskrivningar som är fastställda och som ledningsgruppen har att hantera.

2.4. Finns det ett stöd till förvaltningscheferna i deras specifika verksamhetsuppdrag?

2.4.1. Iakttagelser

Det fastställda styrsystemet är till sin struktur ett styrande och stödjande dokument. Förutom att det tydliggör den kommuninterna roll- och ansvarsfördelningen, har det också en central betydelse att hålla ihop kommunens olika delverksamheter.

Intervjuerna visar att KLG till sin struktur och sättet att arbeta idag mera upplevs fungera som ett stödjande och sammanhållande forum. Dock uppger några att man tidigare har upplevt ett varierande stöd från kommungemensamma funktioner såsom personal och ekonomi, men framhåller samtidigt att det idag fungerar bättre. Bristerna uppges framförallt ha bestått i bristen och omsättning på personal i stödfunktionerna. Såväl ekonomiafdelning som personalavdelning upplevs idag arbeta mera som en stödjande funktion i respektive processer.

IT-området upplevs av flera som problematiskt. De synpunkter och kritik som förs fram handlar bland annat om brister i de system som används samt brister när det gäller stöd och support från Sydnärkes IT-förvaltning. Synpunkter finns också om att IT-området uppfattas vara kostnadsdrivande genom det köp- och säljsystem som tillämpas. KLG uppfattas sakna kompetens för att dels omhänderta de frågor och behov som finns inom området, dels för att kunna fungera i rollen som kravställare gentemot Sydnärkes IT-förvaltning. Flera pekar även på att Hallsbergs kommun, framför allt genom tidigare beslut och lösningar, inte får nödvändigt stöd och support och därmed finns en risk för att kommunen halkar efter. Vi noterar att det primärt i dessa frågor är inom skolområdet som kritiken är tydligast. Inom skolan finns till och med krafter för att kommunen ska etablera en egen IT-plattform och därmed bryta sig ur den nuvarande kommungemensamma samverkan.

Kommunens budgetprocess uppfattas av flera inte fungera fullt ut och på ett tillfredsställande sätt. Återigen framhålls lokalfrågan som ett exempel. Det handlar då om avsaknad av hyresavtal och principer för internhyressättning. Vidare förs det av några fram att kommunens budgetprocess, det vill säga ekonomi- och verksamhetsplanering, behöver utvecklas. Bland annat för att säkerställa en bättre balans mellan kommunens fastställda mål och ambitionsnivåer i förhållande till de som framgår av det nationella regelverket.

Vi har också noterat att det ska påbörjas ett arbete med att ta fram en chefspolicy. Ett styrande och stödjande dokument som ska tydliggöra vilka krav och förväntningar som ställs på anställda chefer i kommunen. Enligt vår bedömning är detta ett arbete som behöver ges hög prioritet. I detta behöver det tydliggöras inte bara vilka krav och villkor som ska

präglade chefskapet utan också tydliggöra vilket stöd som anställda chefer på olika nivåer kan förvänta sig att få del av.

Vi har vidare noterat att det i kommunen sedan en tid tillbaka pågår ett arbete när det gäller kvalitetsfrågor. Alltså ett arbete i syfte att säkerställa kvalitet, såväl i kommunens interna handläggningsprocesser som i kommunens tjänsteutbud. En särskild funktion är inrättad för att driva och hålla samman dessa frågor. Det är viktigt att det fortsatta arbetet bedrivs med den höga prioritet som idag gäller. Detta för att det i frågor som gäller kvalitet ska etableras en styrande och stödjande struktur.

3. Sammanfattad bedömning

Revisionsfrågan som denna granskning ska besvara gäller om kommunstyrelsen har säkerställt att den har en kommunledningsfunktion som kan verkställa och följa upp givna uppdrag.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har en kommunledningsfunktion som kan omhänderta, verkställa, följa upp och återrapportera givna uppdrag.

Bedömningen grundar sig på följande kontrollmål:

Kontrollmål	Kommentar
Är roller och ansvarsfördelning tydliggjorda mellan de funktioner som ingår i kommunledningsorganisationen och kommunchefens ledningsgrupp?	<p>Uppfylls</p> <p>Roller och ansvarsfördelning är tydliggjort i det styrsystem som fullmäktige har fastställt och som infördes i kommunen från och med år 2015.</p> <p>Under åren 2015 – 2016 har det skett relativt stora personella förändringar i ledningsgruppen. Idag är i princip samtliga chefsfunktioner, som ingår i ledningsgruppen, tillsatta. Ledningsgruppen har under år 2016 gjort ett arbete i syfte att bland annat förbättra både arbetsklimatet och strukturen på ledningsgruppens arbetsformer, tydliggöra roller och ansvarsområden etcetera. Detta arbete är relativt nyligen avslutat varför det är för tidigt att i resultattermerna kunna göra någon bedömning. De intervjuer vi genomfört pekar entydigt på goda effekter och nytta av arbetet.</p>
Kommunledningsfunktionen levererar enligt de förtroendevaldas beslut?	<p>Uppfylls i huvudsak</p> <p>Utöver det uppföljnings- och rapporteringssystem som är fastställt, och som framgår av styrsystemet, sker en strukturerad uppföljning och återkoppling till kommunstyrelsens sammanträden – ”kommundirektören rapporterar”. Rapporten återfinns i de handlingar som sänds ut till kommunstyrelsens sammanträden. Kommundirektören, eller annan chefsfunktion, kommentarer dessa närmare vid sammanträdet.</p> <p>Vår granskning visar att kommunstyrelsen har noterat förseningar av verkställighet för vissa</p>

	uppdrag. Med anledning av detta efterlyses en mera utvecklad uppföljning.
Finns det en ledning, samordning och fördelning av förvaltningsövergripande uppdrag?	<p>Uppfylls</p> <p>Det är ytterst kommundirektörens uppgift och ansvar att tillse detta.</p> <p>I vår granskning har det inte framförts eller på annat sätt framkommit uppgift om detta inte fungerar.</p>
Finns det ett stöd till förvaltningscheferna i deras specifika verksamhetsuppdrag?	<p>Uppfylls i huvudsak</p> <p>Stöd finns i det fastställda styrsystemets struktur och den roll och ansvarsfördelning som där anges. Det utvecklingsarbete som medlemmarna i den centrala ledningsgruppen, KLG, har deltagit i har så här långt bidragit till en utveckling av ledningsgruppens arbete och mötesformer.</p> <p>Det är vidare positivt att ett arbete ska påbörjas med att se över och tydliggöra krav och förväntningar för kommunens chefer.</p>

Vår granskning visar att det under de senaste åren har skett flera personella förändringar på ledande och centrala funktioner i kommunen. Några har gått vidare till annan arbetsgivare. Andra har fått förändrade arbetsuppgifter och upprätthåller idag en annan funktion i kommunen. Även om förändringarna är relativt stora, samt har skett under en relativt kort tid, framkommer i våra genomförda intervjuer en genomgående bild av att det inte handlar om något missnöje med kommunen som arbetsgivare. Förändringarna uppfattas som både naturliga och nödvändiga.

När det gäller rekrytering av centrala och ledande funktioner råder idag en allmän konkurrens mellan kommunerna. För att kommunen ska kunna klara sin chefsförsörjning måste den vara attraktiv som arbetsgivare. Vi noterar att kommunen samtidigt överlag har lyckats att klara rekryteringen till de chefsfunktioner där det skett förändringar. I något fall har en chefsfunktion upprätthållits genom interimslösning. Just nu pågår en rekryteringsprocess gällande socialchef.

Dessa förändringar har självklart påverkat den centrala kommunledningsgruppen (KLG). Idag är i princip samtliga ordinarie funktioner som ingår i ledningsgruppen tillsatta. Under år 2016 har ledningsgruppens medlemmar deltagit i ett utvecklingsarbete. Syftet med detta kan sammanfattat beskrivas som att det har handlat om att formera en ledningsgrupp samt klargöra roller och ansvarsfördelning mellan ledningsgruppens medlemmar. Detta utvecklingsarbete är nyligen avslutat, varför det idag är för tidigt att kunna bedöma resultatet. Så här långt, framgår det av våra intervjuer, att det bland den centrala ledningsgruppens medlemmar finns en gemensam uppfattning om goda effekter och nytta. Klimatet i ledningsgruppen har förbättrats, det är högre i tak, respekten och förståelsen för de olika medlemmarnas ansvars- och förvaltningsområden har ökat etcetera. Bland annat avspeglar sig detta i de utvärderingar som har införts och som sker innan ett led-

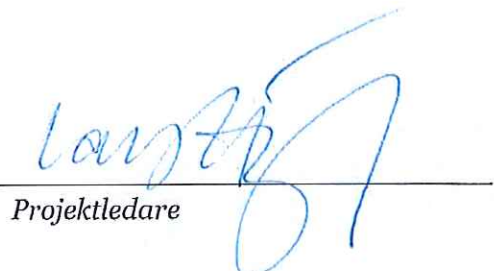
ningsgruppsmöte avslutas. Samtidigt har vi noterat att det finns anledning att uppmärksamma och kanske även justera strukturen på ledningsgruppens möten. Vi bedömer att frågor av mera operativ karaktär natur tenderar att ta ett större utrymme på bekostnad av de som är av mera strategisk och långsiktig karaktär. Detta behöver uppmärksammas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Vi noterar också att frågor som handlar om kommunkoncernen, och som är mera av övergripande karaktär, inte har tillräckligt utrymme på ledningsgruppens agenda. Exempelvis handlar det om boendefrågan och den brist som råder när det gäller bostäder. Detta kopplat till att kommunen har en positiv befolkningsökning. Idag är kommunens bostadsbolag en stiftelse och omfattas inte av de styrprinciper som i övrigt gäller i kommunen. Ledningsgruppen har inte heller mandat i frågan som gäller kommunens bostadspolitik. Samtidigt har vi noterat att det har genomförts ett arbete vad gäller översyn av de kommunala bolagen samt att det finns planer på att kommundirektören kommer att upprätthålla funktionen som vd i det nya bolag som kommer att bildas. Vi uppfattar att detta är en åtgärd i syfte att dels stärka styrningen i kommunkoncernen, dels också förstärka kommunstyrelsens utgångspunkter för utövande av sin uppsiktsplikt.

2017-02-15



Uppdragsledare



Projektledare