



Vadstena kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

Granskningsrapport

Vadstena kommun

KPMG AB

2021-08-29

Antal sidor 32



Vadstena kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Inledning	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Avgränsning	6
2.4	Revisionskriterier	6
2.5	Ansvarig nämnd	6
2.6	Metoder	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Kommunstyrelsens uppsikt	7
3.2	Risk- och väsentlighetsanalysen, en utgångspunkt för uppsikten	10
3.3	Utvecklingen i nämnder och bolag	10
3.4	Kommunstyrelsens råd och stöd	11
3.5	Kommunstyrelsens rätt till information från övriga nämnder	11
3.6	Förvaltningens återrapportering till kommunstyrelsen	12
3.7	Återrapportering till kommunfullmäktige	13
3.8	Gränssnittet mellan uppsiktsplikt och ägarstyrning av bolagen.	13
4	Enkätundersökning	13
5	Bedömning och kommentarer	14
5.1	Bolagen	14
5.2	Nämnderna	14
5.3	Kommunstyrelsen	15
6	Slutsatser och rekommendationer	16
	Bilaga 1: Enkätvar	18
	Analys av resultat	18
	Resultat	21
	Kommunstyrelsen	21
	Bolag	30



Vadstena kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

1 Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av revisorskollegiet i Vadstena kommun granskat huruvida kommunstyrelsen uppsikt över övriga nämnder och kommunens bolag är ändamålsenlig.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över övriga nämnder och styrelser framgår av kommunallagens 6 kapitel. Kommunstyrelsen ska ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet, verksamhet i kommunala bolag och stiftelser, verksamhet enligt avtalssamverkan samt verksamhet i kommunalförbund och samordningsförbund som kommunen är medlem i.

Kommunstyrelsen ska på ett systematiskt vis ha uppsikt över att kommunens verksamheter och angelägenheter bedrivs och utvecklas i enlighet med kommunfullmäktiges beslut och kommunens styrdokument samt att lagar och förordningar efterlevs. Uppsiktsplikten är starkt sammankopplad med kommunstyrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Likaså med styrelsens uppgift att följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Uppsiktsplikten är ett ansvar som vilar på hela kommunstyrelsen. När ledamöter genomför uppsiktsaktiviteter som inte hela styrelsen deltar i ska rapportering av väsentlig information ske på nästkommande styrelsesammanträde.

Kommunstyrelsen har att utöva uppsikt över övriga nämnder och kommunens bolag. Av dokumentet "Ekonomistyrregler för Vadstena kommun" upprättat 2011 framgår bland annat:

- Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet.
- Styrelsen skall ha uppsikt för kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala bolag och stiftelser.
- Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.
- Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.
- Det åligger kommunstyrelsen att, efter granskning av nämndernas redovisning och prognoser, besluta vilka åtgärder som bör vidtas vid prognostiserad eller konstaterad budgetavvikelse samt göra de framställningar hos kommunfullmäktige som anses påkallade.

Vadstena kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

- 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.
- Nämnderna skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Uppsikten utgör en del av det ordinarie uppföljningsarbetet som kommunstyrelsen och dess förvaltning utför under året. Det finns inte upprättade rutiner och riktlinjer för hur arbetet med uppsikten ska bedrivas.

Av vad som framkommit i denna granskning utifrån ställda revisionsfrågor och upprättade revisionskriterier bedömer vi att kommunstyrelsen uppsiktsplikt över övriga nämnder och över bolagen kan stärkas och utvecklas. Idag är uppsikten inte systematisk och kommunstyrelsens samtliga ledamöter är inte i tillräcklig omfattning delaktiga i uppsikten över nämnder och bolag.

Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att:

- Organisera uppsiktsplikten på ett mer systematisk och ändamålsenligt vis
- Upprätta en årlig plan för hur uppsikten ska bedrivas
- Planen utgår från en risk- och väsentlighetsanalys med utgångspunkt i de risker som respektive nämnd redovisat i samband med budgetberedning och omvärldsdag
- Upprätta en informations- och dialogplan för när, hur och vilken information kommunstyrelsen behöver ta del av för att kunna upprätthålla sin uppsikt över nämnder och bolag. Planen bör svara på följande frågor:
 - Vilken information vill styrelsen för sin uppsikt?
 - Hur ska den vara utformad?
 - Vem ska redovisa informationen?
 - När ska informationen delges styrelsen?
 - När ska styrelsen träffa övriga nämnder?
 - Hur kan informationen användas för att stötta upp övriga nämnder i deras styrning och ledning av verksamheterna?
- Säkerställa att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen erhåller samma information från förvaltningen avseende nämnder och bolag i rimlig tid inför styrelsens sammanträden då:
 - Kommunstyrelsens ansvar enligt kommunallagen är kollektivt och samtliga ledamöter ska ges samma möjlighet att ta initiativ och delta i beslut.
- I samband med varje mandatperiods början särskilt gå igenom vad uppsikten innebär och det samordnande uppdraget styrelsen har med samtliga ledamöter i styrelsen, övriga nämnder och bolagens styrelser.

- Tydliggöra vilken uppföljning som redan sker i förvaltningarna och nämnderna i syfte att bättre använda befintlig information för uppsiktsplikten.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över övriga nämnder och styrelser framgår av kommunallagens 6 kapitel. Kommunstyrelsen ska ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet, verksamhet i kommunala bolag och stiftelser, verksamhet enligt avtalssamverkan samt verksamhet i kommunalförbund och samordningsförbund som kommunen är medlem i.

Kommunstyrelsen ska på ett systematiskt vis ha uppsikt över att kommunens verksamheter och angelägenheter bedrivs och utvecklas i enlighet med kommunfullmäktiges beslut och kommunens styrdokument samt att lagar och förordningar efterlevs. Uppsiktsplikten är starkt sammankopplad med kommunstyrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Likaså med styrelsens uppgift att följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Uppsiktsplikten är ett ansvar som vilar på hela kommunstyrelsen. När ledamöter genomför uppsiktsaktiviteter som inte hela styrelsen deltar i ska rapportering av väsentlig information ske på nästkommande styrelsesammanträde.

Revisorerna bedömer att det finns en risk för att kommunstyrelsens uppsikt inte i tillräcklig omfattning sker löpande och därmed inte möjliggör för tidiga insatser i syfte att underlätta för nämnderna och bolagsstyrelserna att bedriva verksamheten i enlighet med kommunfullmäktiges budget, uppdrag och fastställda reglementen. Revisorerna bedömer även att det finns en risk för att inte hela kommunstyrelsen är involverad i och införstådd med uppsiktens syfte.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att uppsikten sker på ett ändamålsenligt vis av övriga nämnder och kommunala bolag.

Granskningen ska svara på följande revisionsfrågor:

1. Har kommunstyrelsen organiserat uppsikten på ett ändamålsenligt vis?
2. Utgår kommunstyrelsens uppsiktsaktiviteter från en risk- och väsentlighetsanalys?
3. Hur följer kommunstyrelsens ledamöter utvecklingen i övriga nämnder och i bolagen?

4. Har kommunstyrelsen lämnat råd och anvisningar till övriga nämnder och bolagen om de haft svårigheter att bedriva verksamheten inom givna budgetramar och fastställda verksamhetsplaner?
5. Har kommunstyrelsen begärt in information från nämnderna, förvaltningarna och bolagen som en del i uppsikten?
6. Har kommunstyrelsen utformat ett ändamålsenligt system för återrapportering från sin förvaltning av hur nämnderna bedriver sina verksamheter?
7. Återrapporterar kommunstyrelsen löpande till kommunfullmäktige nämndernas resultat ställt till budget, reglemente och övriga uppdrag?
8. Har nämnderna fattat beslut om och uppdragit åt förvaltningarna att vidta åtgärder utifrån kommunstyrelsens råd och anvisningar?
9. Har kommunstyrelsen säkerställt gränssnittet mellan uppsiktsplikt och ägarstyrning av bolagen?

2.3 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag under 2020 och 2021.

2.4 Revisionskriterier

Vi har bedömt kommunstyrelsens utövande av sin uppsiktsplikt ställt till:

- Kommunallagen 6 kap. 1 – 3 §§, 9 §, 11 – 12 §§
- Kommunstyrelsens reglemente
- Tillämpbara interna regelverk så som policys och riktlinjer

2.5 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.6 Metoder

- Dokumentstudier
 - o Vi har tagit del av följande dokument:
 - Politisk viljeförklaring 2018–2022, Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet
 - Ekonomistyrregler för Vadstena kommun, 2011
 - Internkontrollplan för kommunstyrelsen, 2021
 - Riskanalys, internkontrollplan, kommunstyrelsen, 2021
 - Protokoll, kommunstyrelsen

Vadstena kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

- Protokoll, Vadstena Stadshus AB
 - PM-ägardialoger 2020 och 2021
 - Bilaga till PM-ägardialog
 - Kultur- och utbildningsförvaltningens budgetberedning inför 2021
 - Kommunstyrelsens budgetberedning inför 2021
 - Socialnämndens budgetberedning inför 2021
 - Samhällsbyggnadsnämndens budgetberedning 2021
 - Bildspel budgetberedningen
 - Kommundirektörsinstruktion
 - Instruktions för VD Vadstena Stadshus AB
 - Arbetsordning styrelsen Vadstena Stadshus AB
- Intervjuer
- Intervjuer med kommundirektör, biträdande kommundirektör samt ekonomichef
 - Intervjuer med förvaltningschefer och VD för bolagen
 - Intervju med kommunstyrelsens presidium
 - Enkät till kommunstyrelsens övriga ledamöter
 - Enkät till ledamöter i övriga nämnder samt i kommunens bolag

3 Resultat av granskningen

3.1 Kommunstyrelsens uppsikt

Kommunstyrelsen i Vadstena kommun har att utöva uppsikt över övriga nämnder och kommunens bolag. Av dokumentet "Ekonomistyrregler för Vadstena kommun" upprättat 2011 framgår bland annat:

- Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet.
- Styrelsen skall ha uppsikt för kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala bolag och stiftelser.
- Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Vadstena kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

- Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.
- Det åligger kommunstyrelsen att, efter granskning av nämndernas redovisning och prognoser, besluta vilka åtgärder som bör vidtas vid prognostiserad eller konstaterad budgetavvikelse samt göra de framställningar hos kommunfullmäktige som anses påkallade.
- 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.
- Nämnderna skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Uppsikten utgör en del av det ordinarie uppföljningsarbetet som kommunstyrelsen och dess förvaltning utför under året. Det finns inte upprättade rutiner och riktlinjer för hur arbetet med uppsikten ska bedrivas.

3.1.1 Aktiviteter under året

I samband med delårsuppföljning i april erhåller hela kommunstyrelsen information om hur verksamheten utvecklas i övriga nämnder. Ledamöterna får även information vid delårsbokslut augusti och i samband med att årsredovisningen upprättas. I övrigt uppges uppsikten ske genom en löpande dialog mellan kommunstyrelsen och övriga nämnder. Dialogen är i delar informell och i delar mer formell. Kommunstyrelsens ordförande menar på att de är duktiga på att snabbt lyfta väsentliga frågor som berör övriga nämnder i styrelsen.

3.1.2 Kommunstyrelsen uppsikt över nämnderna

Kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna sker främst i samband med budgetprocessen, uppföljning vid delår- och årsredovisning samt vid omvärldsdagen.

Det är främst i budgetprocessen och i samband med att det förs diskussioner om ramar och verksamhetens omfattning och inriktning som nämnderna har en mer tydlig dialog med kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen har inte återkommande inplanerade träffar med övriga nämnder. Det sker endast då styrelsen bedömer att det finns ett behov av det. En diskussion har förts kring huruvida styrelsen bör lägga in i sitt årshjul återkommande träffar med övriga nämnder. Dock lades frågan på is under 2020 då hanteringen av pandemin har varit i fokus. Vid de tillfällen då kommunstyrelsen har dialogmöten med nämnderna är det företrädesvis presidiet som träffar dem och mer sällan hela styrelsen. Det upprättas inte någon särskild dagordning för dessa träffar utan förvaltningscheferna styr vad som tas upp.

Vadstena kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

Uppsiktsfrågorna är inte separerade från övriga frågor på styrelsens dagordning, vilket innebär att det uppstår en viss otydlighet kring när styrelsen hanterar förvaltningsärende, uppsikt eller samordning av kommunens verksamheter.

Redovisning och uppföljning av verksamheternas resultat sker i första hand på tjänstemannanivå. Det sker i kommunens ledningsgrupp och via förvaltningschefernas enskilda möten med kommundirektören. Ledningsgruppen möts en heldag per månad. Den information som kommundirektören får kring verksamheten vid dessa möten kan hon föra vidare till kommunstyrelsen. Respektive förvaltningschef kan även föra information som kommer fram vid dessa möten till sina respektive nämnder.

Det finns enligt dem vi intervjuat en viss förståelse för vad uppsiktsplikten över nämnderna innebär för kommunstyrelsen. Det saknas dock en kunskap och medvetenhet om att uppsikten är ett kollektivt ansvar som inte kan delegeras.

3.1.3 Uppsikt över bolagen

Uppsikten av bolagen är mer organiserad och formaliserad än den över nämnderna. Uppsikten sker i första hand i samband med ägardialogmöten, vid omvärldsdagarna, vid delårsbokslut och i samband med bolagsstämma samt genom att kommunstyrelsen tar del av bolagens styrelseprotokoll. Protokollen lyfts fram som den väsentliga informationskällan för kommunstyrelsen att upprätthålla sin uppsikt.

Riktlinjer för ägastyrning är upprättade, ägardirektiv är upprättade och dialogmötena är systematiserade och formaliserade.

3.1.3.1 Ägardialog

Dagordning inför kommunstyrelsens dialog med bolagsstyrelserna tas fram i samverkan mellan KSAU och kommundirektören. Ledamöterna ges möjlighet att lyfta de frågeställningar de vill ha med. KSAU upplevs som aktivt i att ta fram en adekvat dagordning för dialogmötena. Stående punkter är ekonomi och verksamhetens utveckling. Bolagsspecifika frågor finns på dagordningen för respektive bolag. I samband med styrelsens möten med bolagen är samtliga ledamöter fria att ställa frågor och lyfta in ämnen de är angelägna ska belysas.

Efter att ägardialogen med ett bolag är genomförd upprättas PM över vad som framkommit vid mötet. PM anmäls till nästkommande kommunstyrelsenssammanträde. Ingen formell genomgång av PM sker vid mötena, inte heller någon muntlig dialog kring vad som framkommit. Ledamöterna förväntas ställa frågor till presidiet om de har några utifrån vad som framkommit i PM.

3.2 Risk- och väsentlighetsanalysen, en utgångspunkt för uppsikten

Risk- och väsentlighetsanalys genomförs årligen i samband med att budgetprocessen drar igång och kommunen genomför sin omvärldsdag. Respektive nämnd har inför omvärldsdagen identifierat en rad om råden de bedömer bör uppmärksammas i budgetprocessen. Dessa presenteras för kommunstyrelsen/budgetberedningen. Det är i första hand förvaltningscheferna som redovisar och förmedlar nämndernas riskanalyser och det är även de som i första hand har ett ansvar att hantera riskerna under året.

I samband med omvärldsdagen upprättas en dokumentation av vad som presenteras och av vad som framkommer under dagen. Detta dokument används sedan som underlag vid vidare diskussioner och dialoger under året. Samtliga ledamöter i styrelsen och i nämnderna tar del av dokumentationen och kan använda den i samband med styrning, ledning och uppföljning av verksamheterna. Kommunstyrelsens ledamöter kan använda det som ett underlag i sin uppsikt och utifrån det stämna av väsentliga frågor i samband med nämndträffar eller i diskussioner internt i styrelsen.

I och med att kommunstyrelsen inte har ett systematiskt, formaliserat och dokumenterat uppsiktsarbete är inte heller övriga nämnder och bolagen informerade om var fokus för uppsikten kommer att vara. Utgångspunkten för kommunstyrelsen är budget och ekonomiskt utfall. Utöver det så kan det tillkomma enstaka frågor som lyfts vid olika möten och träffar. Om styrelsen vill veta mer om hur det går i en nämnd ges vanligtvis ett uppdrag till förvaltningen att informera sig för att vid nästkommande sammanträde informera styrelsen.

3.3 Utvecklingen i nämnder och bolag

Kommunstyrelsen följer utvecklingen i nämnderna och bolagen genom den interna kontrollen, omvärldsdagen, budgetberedningens arbete samt genom att enskilda ledamöter själva håller sig informerade. Samtliga ledamöter tar del av både nämnderna och bolagens mötesprotokoll och har därmed möjlighet att ta initiativ till att lyfta frågor i styrelsen där de vill ha ytterligare information.

Kommunstyrelsens ledamöter erhåller rapporter över det ekonomiska utfallet vid tre tillfällen under året. Det är i samband med delår april och augusti samt i december. Vanligtvis följs internkontrollplanen upp vid två tillfällen om året, 2020 blev det endast vid ett tillfälle på grund av Covid-19.

Informationsstrukturen bygger på årshjulet och budgetprocessens olika delar. Det är i samband med rapportering av utfall mot budget som även uppsikten sker. Det finns inte någon särskild struktur upprättad för vilken information som styrelsen ledamöter vill och bör ta del av för att kunna upprätthålla sin uppsikt.

Det sker enligt uppgift sällan att ledamöterna i styrelsen på eget initiativ begär information om övriga nämnder och bolagen. Oppositionen ställer frågor, men det handlar oftast om att informera sig i detaljfrågor.

3.4 Kommunstyrelsens råd och stöd

Det är ovanligt att kommunstyrelsen lämnar konkreta råd och anvisningar till övriga nämnder. Nämnderna förutsätts ta ett eget ansvar för att verksamheten bedrivs och utvecklas i enlighet med kommunfullmäktiges beslut, lagstiftning och reglementet.

Kommunstyrelsen har inte i någon större omfattning tagit initiativ till dialog med nämnder och bolag utifrån vad som framkommit i protokoll eller i samband med omvärldsdagarna. Den har inte heller under senare år lämnat särskilda råd eller stöd utifrån sin uppsikt.

Då det i mycket liten omfattning sker att kommunstyrelsen lämnar råd och anvisningar till övriga nämnder och bolagen har dessa inte heller fattat några särskilda beslut om åtgärder utifrån detta.

3.4.1 Hantering av avvikelser mot budget

Uppstår en avvikelse mot budget under året i en nämnds verksamhet tas en handlingsplan fram. Det är ett ansvar för nämnden och för förvaltningschefen att föreslå och genomföra åtgärder för att komma till rätta med eventuella avvikelser. Enligt uppgift har det hänt att kommunstyrelsen arbetsutskott signalerat att de åtgärder en nämnd avser att genomföra inte stöds av styrelsen.

Handlingsplanen delges kommunstyrelsen som har möjlighet att ställa frågor till berörd nämnd. Det exempel som lyfts är en dialog med socialnämnden där styrelsen begärde in en handlingsplan från nämnden i samband med prognostiserade avvikelser mot budget. Vid redovisningen i april 2020 framkom det att det fanns avvikelser mot budget i socialnämnden. Kommunstyrelsen beslöt då att uppdra åt socialnämnden att upprätta en handlingsplan för att komma till rätta med avvikelserna. Socialnämndens ordförande och socialchefen redovisade för kommunstyrelsen de åtgärder de avsåg att vidta för att komma i balans. Handlingsplanens resultat redovisades vid styrelsen sammanträde i september.

På tjänstemannanivå sker en tätare dialog mellan framför allt kommundirektören och övriga förvaltningschefer. På den nivån diskuteras svårigheter, problem och lösningar. De olika förvaltningscheferna uppges nyttja stödet från kommundirektören olika mycket.

3.5 Kommunstyrelsens rätt till information från övriga nämnder

Kommunstyrelsen har möjlighet och rätt att begära in information från både bolagen och nämnderna under året om detta behövs för att upprätta uppsikten och för att samordna kommunens verksamheter. Utöver vad som framkommer i samband med

budgetuppföljningen sker detta sällan enligt vad som framkommit vid våra intervjuer. Det förekommer att styrelsens ledamöter efterfrågar information kring olika verksamheter och processer, men det är inte en uttalad del av uppsikten, vilket också gör att ledamöterna inte heller uppfattar det som en del av uppsikten. Ett exempel som nämnts är aktivitetsansvaret för ungdomar.

Av kommunfullmäktiges budgetbeslut framgår att nämnderna ska effektivisera sina verksamheter. Det kräver att de vidtar effektiviseringsåtgärder. Kommunstyrelsen följer det arbetet och har begärt information kring hur arbetet framskrider.

3.6 Förvaltningens återrapportering till kommunstyrelsen

Majoriteten har i samband med mandatperiodens början tagit ett strategiskt program för mandatperioden. Det är utgångspunkten för förvaltningens uppdrag och grund för styrning, planering och uppföljning av verksamheten.

Under året följer förvaltningen upp måluppfyllelsen. Vid ett par tillfällen redovisas resultatet för majoriteten i styrelsen. Genomgången uppges vara uppskattad. Även resultat mot det strategiska dokumentet görs vid några tillfällen under året. Minoriteteten i styrelsen får inte samma genomgångar och information som majoriteten. Orsaken till detta anges vara att det är majoritetens budget och strategiska program.

Kommunstyrelsen har en stående punkt på sin dagordning "kommundirektören informerar". Vid denna punkt informerar kommundirektören om aktuella frågor som berör kommunens olika verksamheter. Både omvärldsfrågor och interna verksamhetsfrågor lyfts. Omfattning av informationen varierar mellan sammanträdena och är beroende av vad som är aktuellt. De frågor som lyfts är utifrån vad kommundirektören bedömer vara angeläget att informera om.

Kommundirektören har till sitt stöd i arbetet en kommunledningsgrupp. Den består av ledande tjänstemän och samtliga förvaltningschefer och bolags-VD. Gruppen sammanträder en gång per månad. I gruppen kan alla anmäla ärenden för diskussion.

Kommundirektören har rätt att delta vid samtliga nämndsammanträden och bolagsstyrelsemöten. Dock har hon inte bedömt att det varit behov av detta under 2020 och hittills under 2021.

Under 2021 fokuserar förvaltningen sin uppmärksamhet på hur samverkan med andra kommuner fungerar och utvecklas. En fungerande samverkan är en framgångsfaktor för Vadstena kommun. Även frågan kring koncernnytta är väsentlig. Samtliga nämnder och bolagen förväntas arbeta mot en gemensam kommunnytta och inte enbart för den egna verksamhetens nytta. Frågan lyfts alltid på kommundirektörens ledningsgruppsmöten.

3.7 Aterrapportering till kommunfullmäktige

De uppföljningar som förvaltningen gör under året återrapporteras till både kommunstyrelsen och till kommunfullmäktige. Det är delårsrapport och årsredovisning som redovisas i kommunfullmäktige. I övrigt är det kommunstyrelsen och övriga nämnders protokoll som anmäls till fullmäktige. Kommunfullmäktiges presidium diskuterar i samband med att dagordningen upprättas vilken information som är aktuell att lyfta. Oppositionen kan då begära att viss information delges hela fullmäktige.

Innan pandemin har nämndernas ordföringar haft möjlighet att informera om sina verksamheter i kommunfullmäktige om de bedömde det påkallat. Det har inte skett under 2020 på grund av pandemin. Möjligheten för dem att delta digitalt har inte nyttjats i detta syfte. Dock har fullmäktige fått kortare information om hur verksamheten utvecklas. Ambitionen är att rutinen att ordföringarna rapportera kring sina nämnder i kommunfullmäktige ska återupptas.

Den rapportering som sker i fullmäktige upplevs i första hand röra detaljfrågor, de övergripande strategiska frågorna hanteras mer sällan.

De vi intervjuat menar att kommunfullmäktige förmodligen har en relativt vag uppfattning under året om hur verksamheterna utvecklas då det inte sker någon mer omfattande återrapportering till dem utöver vid delår och årsbokslut.

3.8 Gränssnittet mellan uppsiktsplikt och ägarstyrning av bolagen.

Det finns som vi tidigare redovisat för en systematiserad ägardialog med kommunens bolag. Uppsiktsplikten uppfattas omfattas av denna. Det sker ingen särskild kommunikation utifrån uppsikten utöver detta.

Ägardialogen uppfattas som tydlig och strukturerad. De väsentliga frågorna för ägaren lyfts vid dessa möten enligt vad som framkommit vid våra intervjuer.

4 Enkätundersökning

Som komplement till våra intervjuer och dokumentstudie har vi genomfört en enkätundersökning. Undersökningen riktade sig till ledamöter och ersättare i kommunens nämnder och bolag. Syftet med undersökningen var att kartlägga hur ledamöterna uppfattar kommunstyrelsens arbete med uppsikten. Resultatet i sin helhet redovisas i bilaga 1.

Vi kan konstatera att svarsfrekvensen var relativt låg trots att det finns en skyldighet hos ledamöterna att svara på revisionens frågor. De mest väsentliga slutsatserna vi trots allt kan dra av enkäten är:

1. Informationen avseende hur verksamheten bedrivs i nämnder och bolag kan förbättras och utvecklas
2. Kunskapen om vad uppsiktsplikt innebär kan förstärkas

3. Majoritetens ledamöter i styrelsen, nämnderna och i bolagen uppfattas ha ett informationsövertag
4. Att presidierna uppfattas vara mer välinformerade än övriga ledamöter

5 Bedömning och kommentarer

5.1 Bolagen

Kommunstyrelsens uppsikt över bolagen uppfattas som mer strukturerad än den över nämnderna. VD för respektive bolag kan bli inbjuden till kommunstyrelsen och till kommunfullmäktige för att informera om sitt bolag och den verksamhet det bedriver. Det sker utifrån behov och inte mer än någon gång per år eller var annat år.

Av våra intervjuer framgår att bolagens Vd:ar i första hand har kontakt med kommundirektören eller andra tjänstepersoner i kommunen och i mindre omfattning med kommunstyrelsen. Kontakten är informell och behovsstyrd. Kontakter mellan kommundirektören och VD för bolagen sker minst någon gång i veckan och ibland dagligen och utgör en viktig del av informationsöverföringen mellan bolagen och ägaren i form av kommunstyrelsen.

Tjänstemännen uppger vid våra intervjuer att de är väl insatta i vad som händer i bolagen. Även om det är en liten kommun och alla känner alla rätt väl upplever tjänstemännen att de kan lyfta känsliga frågor när så behövs. Det finns en rad komplicerade frågor som måste hanteras så som hanteringen av fastighetsportföljen.

Det finns både ett personsamband på förtroendemannanivå och tjänstepersonsnivå mellan kommunen och bolagen. Det gör att det finns en insyn i hur bolagen drivs och hur resultaten utvecklas, men den är i hög grad personbunden. Både de förtroendevalda och tjänstepersonerna menar att majoriteten har en bättre insyn i bolagen och dess verksamhet än vad minoriteten har.

5.2 Nämnderna

Vadstena kommun är en liten kommun. Tjänstemännen i förvaltningen upplever sig ha god kontroll över vad som händer i de olika förvaltningarna och ute i verksamheterna. Även ordföringarna i respektive nämnd upplevs ha god kontroll över utvecklingen i den egna verksamheten. Det innebär att majoriteten i kommunstyrelsen får en löpande information kring kommunens verksamheter. I samband med att eventuella brister och avvikelser uppmärksammas förs ofta en diskussion mellan ledande tjänstepersoner och majoritetens företrädare kring vilka åtgärder som kan behöva vidtas. Förslag på handlingsplaner tas fram. Enligt tjänstepersonerna finns det en risk för att diskussionerna kring eventuella handlingsplaner inte kommer minoritetens ledamöter till del i beredningsprocessen utan först vid kommunstyrelsens sammanträde.

För att möjliggöra en snabbare hantering av vissa ärenden och skapa mer utrymme i styrelsen för de strategiska frågorna inrättades kommunstyrelsens arbetsutskott. Syftet var att underlätta kommunstyrelsens strategiska arbete och styra bort vissa frågor från dagordningen. Det tänkta arbetssättet har ännu inte satt sig enligt uppgift.

Kommundirektören har enligt sin instruktion rätt att fatta beslut i övriga nämnders frågor. En långtgående delegation som direktören enligt uppgift inte behövt använda sig av, utan respektive nämnd och förvaltningschef arbetar fristående och autonomt.

5.3 Kommunstyrelsen

Av vad som framkommer vid våra intervjuer så förefaller det vara så att även avseende nämnderna får majoriteten en mer omfattande och fyllig information om vad som sker i nämnderna än vad minoriteten får. De förtroendevalda som sitter i nämnderna är nära sina verksamheter och kan dagligen följa vad som händer. De har en god tillgång till styrdokument så som budget och verksamhetsplaner och kan ställa frågor kring verksamheten när de så vill.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt är ett kollektivt ansvar och är inte delegeringsbart, varken till ett presidium, utskott eller till tjänstemannaorganisationen. Samtliga ledamöter har ett ansvar att följa att beslut verkställs och att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges beslut i budget, reglemente och övriga uppdrag. Det innebär att de också måste få samma information kring hur verksamheten utvecklas och vilka åtgärder som vidtas för att säkerställa måluppfyllelse. Det är viktigt att kommunstyrelsen ledamöter är väl insatta i vad deras uppdrag är och omfattar. Först då kan de ställa krav på vilken information de behöver för att utföra sitt uppdrag och ta det ansvar som förväntas av dem. Att ha tillgång till samma information vid samma tillfälle för samtliga ledamöter i styrelsen är väsentligt för att kunna upprätthålla den lokala demokratin.

Det sker ett arbete i förvaltningen som kan stärka och utveckla uppsikten. Det sker en dialog på tjänstepersonsnivå, det sker kontinuerliga uppföljningar och det vidtas åtgärder för att komma tillrätta med eventuella avvikelser. Det är väsentligt att detta arbete på ett systematiskt och återkommande vis återrapporteras till hela kommunstyrelsen. Förvaltningen har att arbeta likvärdigt mot samtliga ledamöter i kommunstyrelsen och mot samtliga partigrupper.

Återkommande dialoger mellan kommunstyrelsen och övriga nämnder bör läggas in i kommunens årshjul. Av våra intervjuer framgår att information och kommunikation kring hur verksamheterna utvecklas och vilka diskussioner som förs mellan enskilda ledamöter i styrelsen och i nämnderna inte kommer samtliga ledamöter i styrelsen till del. Det innebär att majoritetens företrädare i styrelsen har ett informationsövertag. Ska styrelsen i sin helhet kunna ta ett ansvar för uppsikten och det samordnande uppdraget och därmed säkerställa att kommunfullmäktiges beslut verkställs bör samtliga ledamöter ha tillgång till samma information i rimlig tid inför beslut.

Kommunen samverkar med andra kommuner i en rad frågor, det kan vara genom gemensam nämnd, delägt bolag eller samverkansavtal. Avseende dessa nämnder, bolag och avtal sker ingen systematisk uppsikt, trots att dessa driftsformer kan vara mer problematiska än egenverksamhet.

6 Slutsatser och rekommendationer

Av vad som framkommit i denna granskning utifrån ställda revisionsfrågor och upprättade revisionskriterier bedömer vi att kommunstyrelsens uppsiktsplikt över övriga nämnder och över bolagen kan stärkas och utvecklas. Idag är uppsikten inte systematisk och kommunstyrelsens samtliga ledamöter är inte i tillräcklig omfattning delaktiga i uppsikten över nämnder och bolag.

Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att:

- Organisera uppsiktsplikten på ett mer systematisk och ändamålsenligt vis
- Upprätta en årlig plan för hur uppsikten ska bedrivas
- Planen utgår från en risk- och väsentlighetsanalys med utgångspunkt i de risker som respektive nämnd redovisat i samband med budgetberedning och omvärldsdag
- Upprätta en informations- och dialogplan för när, hur och vilken information kommunstyrelsen behöver ta del av för att kunna upprätthålla sin uppsikt över nämnder och bolag. Planen bör svara på följande frågor:
 - o Vilken information behöver styrelsen för sin uppsikt?
 - o Hur ska den vara utformad?
 - o Vem ska redovisa informationen?
 - o När ska informationen delges styrelsen?
 - o När ska styrelsen träffa övriga nämnder?
 - o Hur kan informationen användas för att stötta upp övriga nämnder i deras styrning och ledning av verksamheterna?
- Säkerställa att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen erhåller samma information från förvaltningen avseende nämnder och bolag i rimlig tid inför styrelsens sammanträden då:
 - o Kommunstyrelsens ansvar enligt kommunallagen är kollektivt och samtliga ledamöter ska ges samma möjlighet att ta initiativ och delta i beslut.
- I samband med varje mandatperiods början särskilt gå igenom vad uppsikten innebär och det samordnande uppdraget styrelsen har med samtliga ledamöter i styrelsen, övriga nämnder och bolagens styrelser.
- Tydliggöra vilken uppföljning som redan sker i förvaltningarna och nämnderna i syfte att bättre använda befintlig information för uppsiktsplikten.



Vadstena kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

KPMG AB den 29 augusti 2021

Vilhelm Rundquist

Senior manager



Vadstena kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

Bilaga 1: Enkät svar

Enkäten besvarades online på en webbsida via tjänsten Websurvey. I enkäten fick den svarande uppge position och tillhörighet i Vadstena kommun.

Enkäten skickades ut till

1. Ordinarie ledamöter och ersättare för kommunstyrelsen.
2. Samtliga nämnders ledamöter och ersättare samt förvaltningschefer
3. Samtliga ledamöter och ersättare i bolagen med tillhörande VD

Nedan presenteras en analys av resultatet följt av avsnitt två där enkäten och svaren presenteras i sin helhet.

Analys av resultat

Kommunstyrelsen

Totalt svarade 12 av 23 personer delgivna enkäten.

Kommunstyrelsens enkät var uppdelad i två delar, en del för nämnderna och en del för bolagen. I kommunstyrelsens svar gällande nämnderna så var det 5 av 12 som menar att informationen om nämndernas risker kan bli bättre och 4 av 12 som tycker att informationen om nämnderna är bra. När det kommer till dialog finns det även här 5 av 12 personer som svarar att dialogen med nämnderna kan utvecklas och 3 av 12 som tycker att den fungerar bra.

Gällande råd till nämnderna så har det främst getts vid enstaka tillfällen eller vid behov. Under egna synpunkter framgick det att frågorna upplevdes svåra att besvara adekvat eftersom informationen ofta upplevs som bristfällig till vanliga ledamöter. Att presidiet möjligen har en närmare dialog med nämnderna lyftes också upp som en förklaring.

För bolagen svarade kommunstyrelsens deltagare att 4 av 12 upplever att det finns en bra uppfattning om bolagets risker medan 3 av 12 upplever att information om bolagets risker kan bli bättre och slutligen 3 av 12 som upplever att de saknar information om bolagets risker. Information om hur bolagen och dess verksamhet utveckling svarade 5 av 12 att informationen om bolagens utveckling är bra och 4 av 12 att informationen kan öka.

I dialogen mellan kommunstyrelsen och bolagen svarade 4 av 12 att dialogen är bra och 3 av 12 hade ingen uppfattning i frågan. På frågan om råd till bolagen svarade 5 av 12 att råd till bolagen har inte varit aktuella och 5 av 12 att det inte hade någon uppfattning.

I egna synpunkter lyfts det att hypotesen i enkäten att hela kommunstyrelsen kommunicerar inte stämmer. Den främsta dialogen som sker är genom ägardialogen

Vadstena kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

och slutligen att kommunstyrelsen inte har mer kompetens än respektive styrelse och därför inte ska ge anvisningar till bolagen.

Sammanfattningsvis visar svaren från enkäten att kommunstyrelsen har ett behov av mer information och dialog med nämnderna och bolagen.

Nämnder

Totalt svarade 25 av 65 personer delgivna enkäten.

I nämnderna svarade 9 av 25 att dialogen med kommunstyrelsen kan utvecklas, 6 av 25 svarade att dialogen fungerade bra och 6 av 25 svarade att de inte hade någon uppfattning.

På frågan om kommunstyrelsen har tillräckligt med kunskap om deras verksamhet för att ge råd och anvisningar svarade 12 av 25 att kommunstyrelsens kunskap om nämndernas verksamhet kan bli bättre och 8 av 25 svarade att de inte hade någon uppfattning.

Vidare ställdes frågan om du som nämndledamot har tillräckligt med information avseende nämndens verksamhet ställt till kommunfullmäktiges mål svarade 10 av 25 att informationen om verksamheten är bra medan 9 av 25 svarade att informationen om verksamheten kan bli bättre.

På egna synpunkter lyftes det fram att den politiska majoriteten systematiskt undanhåller information till minoriteten. En annan synpunkt var att bättre samarbete och dialog i lämpligt forum är önskvärt och viktigt.

Sammanfattningsvis visar svaren i nämndernas enkät, likt svaren i kommunstyrelsen, att det finns behov av mer dialog och informationsutbyte.

Bolag

Totalt svarade 15 av 21 personer delgivna enkäten.

I bolagen svarade 5 av 15 att dialogen med kommunstyrelsen fungerar bra. Medan 3 av 15 svarade att de inte hade någon uppfattning, detsamma gällde att dialogen kan utvecklas där 3 av 15 svarade att det finns behov av det. Slutligen svarade 3 av 15 att dialogen med kommunstyrelsen fungerar mycket bra.

På frågan om kommunstyrelsen har tillräcklig information om bolagets verksamhet för att kunna ge råd och anvisningar i enlighet med bolagsordning och ägardirektiv svarade 7 av 15 att kommunstyrelsen kunskap om bolagets verksamhet är bra och 4 av 15 att kommunstyrelsens kunskap om verksamhet är mycket bra.



Vadstena kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

Gällande frågan om du som styrelseledamot har tillräckligt med information avseende bolagets utveckling och uppdrag svarade 8 av 15 att informationen om verksamheten är mycket bra och 4 av 15 att informationen om verksamheten är bra. Vid egna synpunkter lyftes det att bolagets presidium möjligen har en bra dialog med kommunstyrelsen men den kommuniceras inte vidare, en punkt som önskas lägga till i ägardialogen är att ägarna borde ge sin syn på styrelsens insats.

Sammanfattningsvis går det att från bolagets svar utläsa att det anses finnas tillräckligt med information om bolagen till kommunstyrelsen och delade uppfattningar om huruvida dialogen med kommunstyrelsen fungerar bra eller inte.

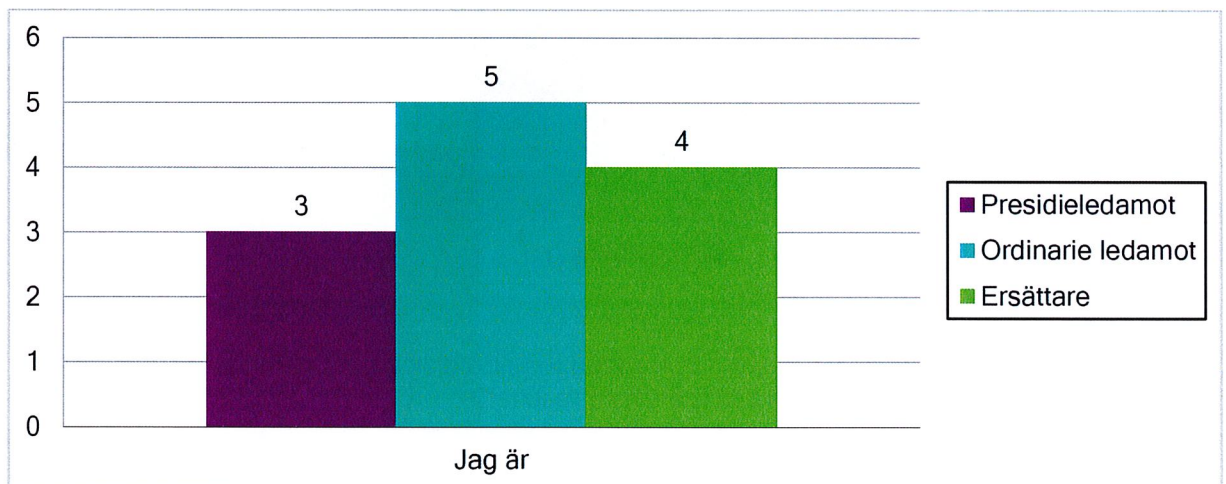
Resultat

Nedan presenteras resultaten för respektive grupp.

Kommunstyrelsen

Totalt svarade 12 av 23 personer delgivna enkäten för kommunstyrelsen i Vadstena kommun.

Fråga 1. Vilken position har du?

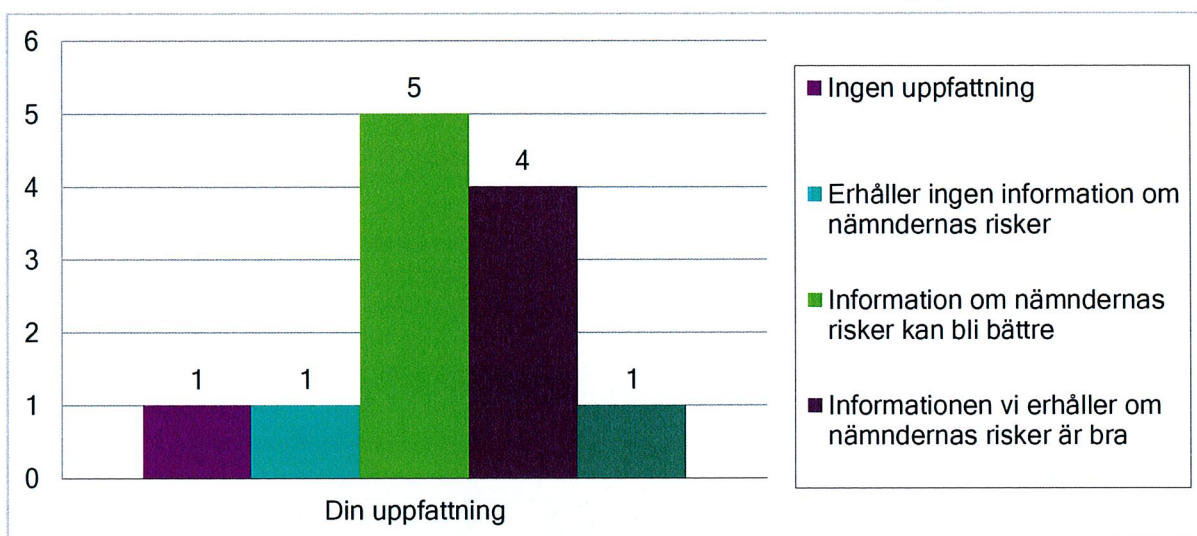


Vadstena kommun

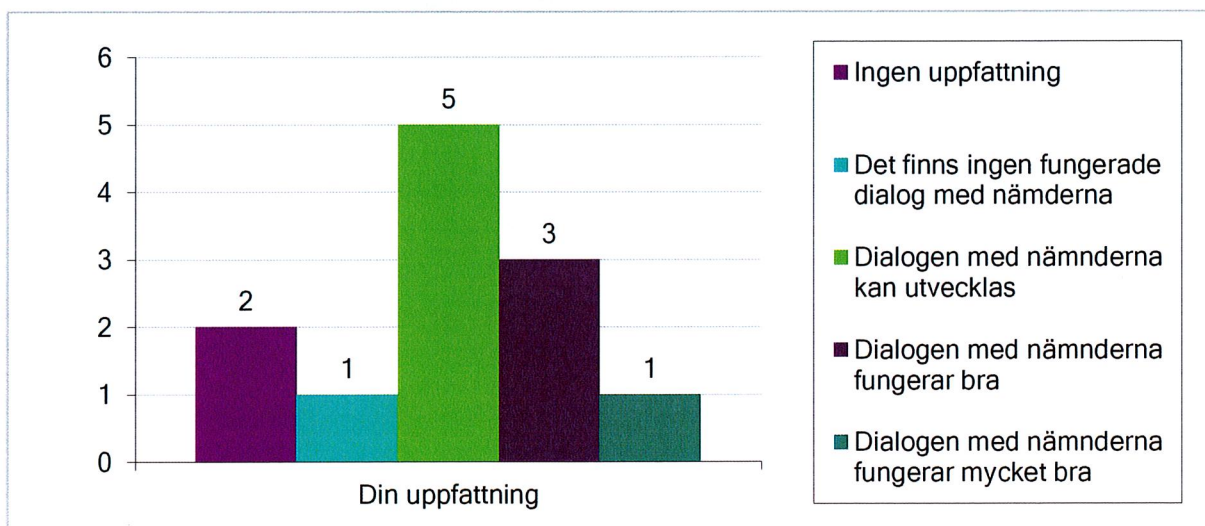
Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

Fråga 2. Erhåller du som kommunstyrelseledamot tillräcklig information för att kunna bedöma vilka väsentliga risker nämnderna har att hantera ställ till kommunfullmäktiges mål?



Fråga 3. Har kommunstyrelsen en fungerande dialog med nämnderna kring hur verksamheten bedrivs och med vilka resultat?

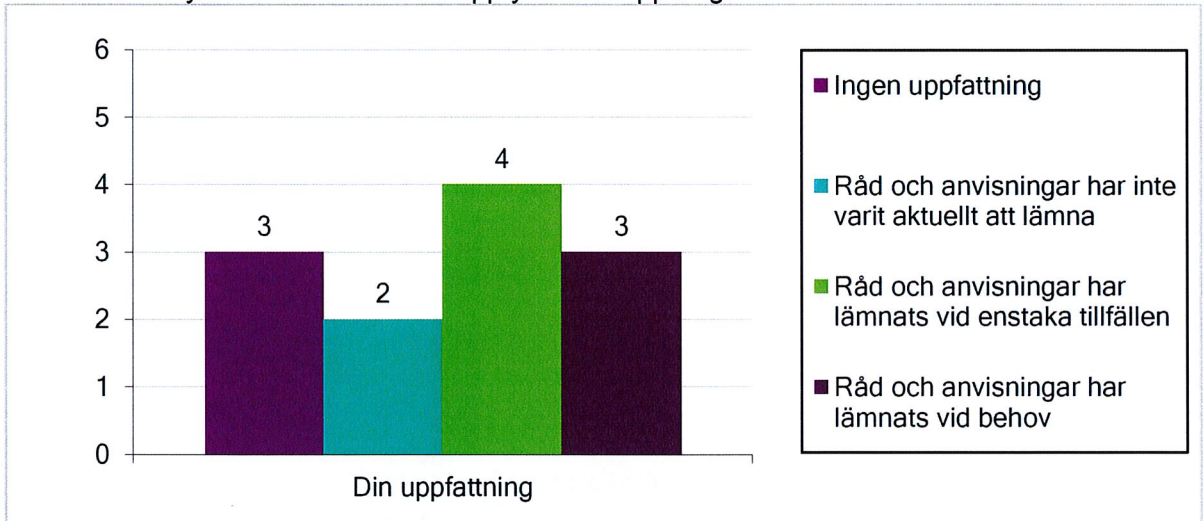


Vadstena kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

Fråga 4. Har kommunstyrelsen under 2020 eller 2021 lämnat råd och anvisningar till nämnderna i syfte att stötta dem att uppfylla sina uppdrag?



Fråga 5. Egna synpunkter

Omöjligt att svara på frågorna på ett helt adekvat sätt, eftersom informationen ofta upplevs som bristfällig till vanliga ledamöter. Hur mycket ledande politiker i KS är informerade är oklart.

Det är möjligt att presidiet har haft närmare dialog med nämnderna utan att det har kommit KS ledamöterna till dels.

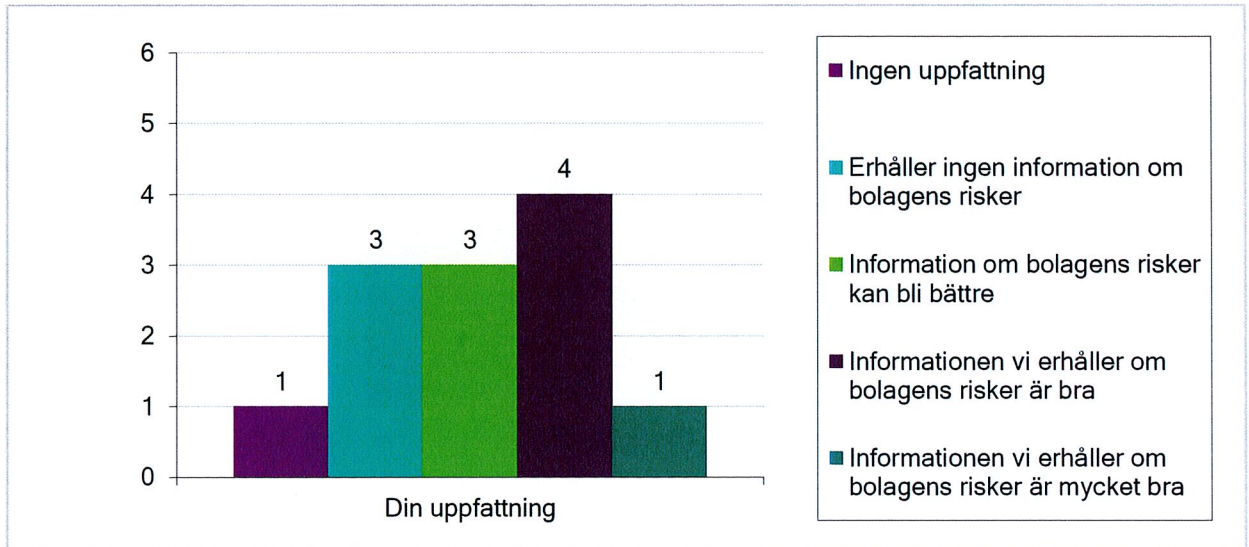
Enligt min uppfattning är kommunstyrelsens kompetens inom respektive nämnds ansvarsområde generellt inte så mycket större att KS kan lämna "råd och anvisningar", men kan däremot begära in viss komp info.

Vadstena kommun

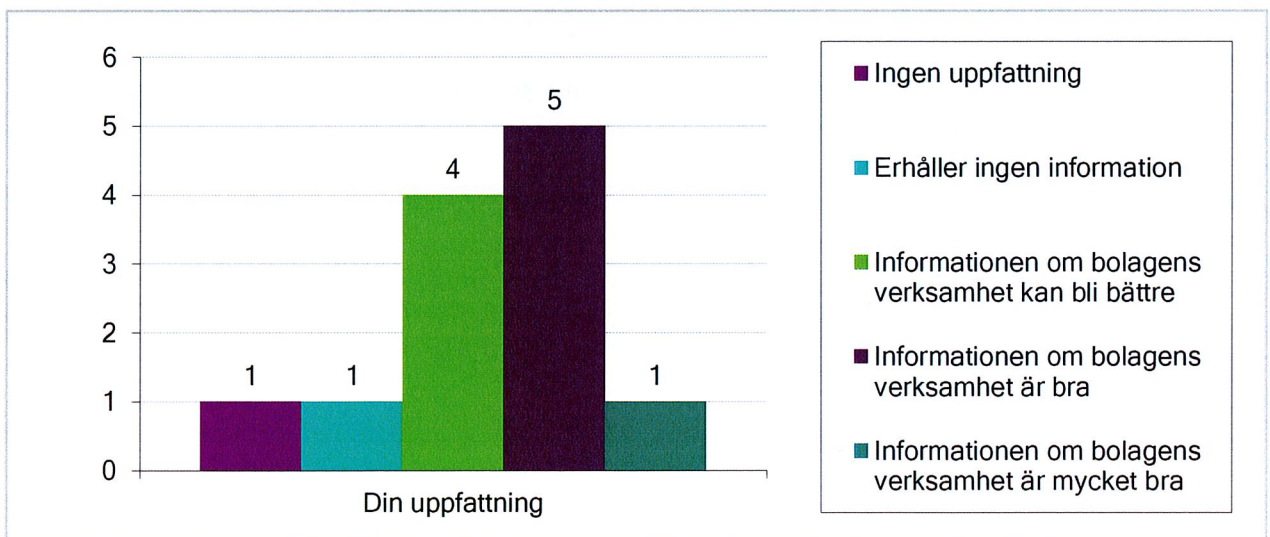
Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

Fråga 6. Erhåller du som kommunstyrelseledamot tillräcklig information för att kunna bedöma vilka väsentliga risker bolagen har att hantera ställ till bolagsordning och ägardirektiv?



Fråga 7. Erhåller du som ledamot i kommunstyrelsen tillräcklig information om bolagen för att kunna bedöma hur deras verksamheter utvecklas?

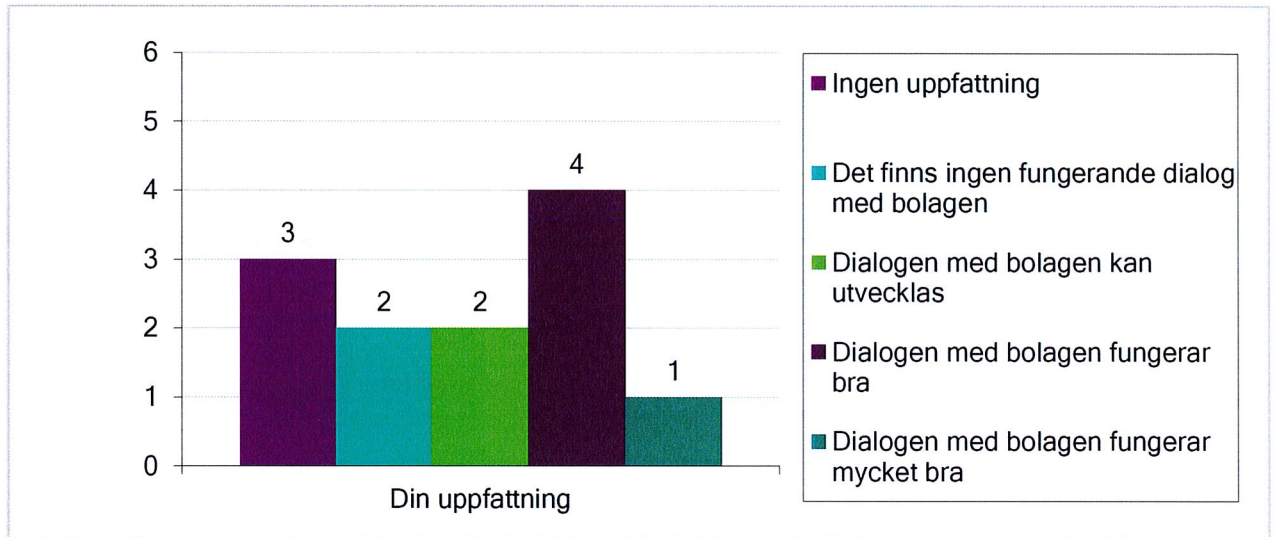


Vadstena kommun

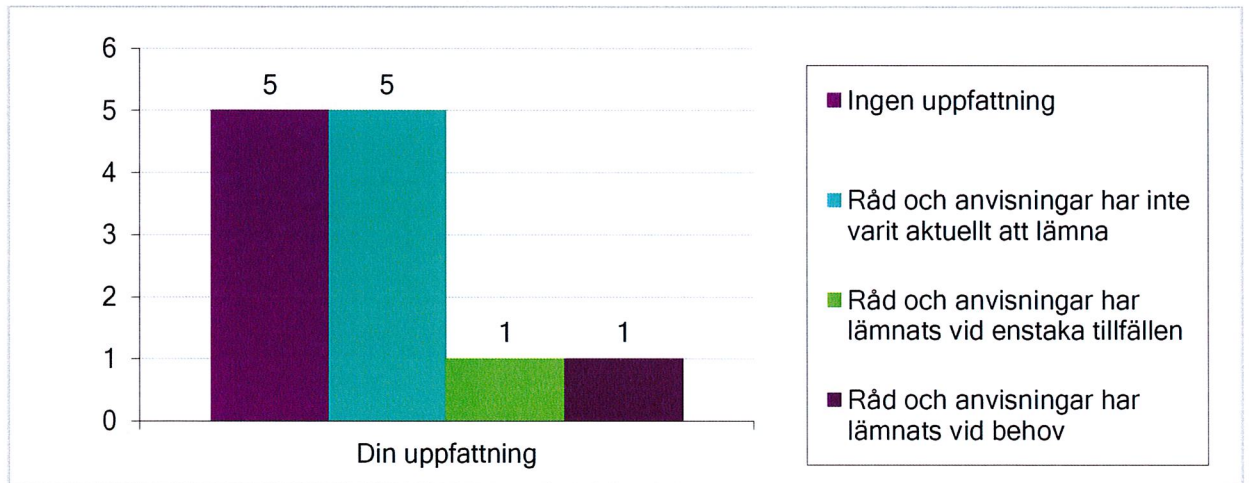
Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

Fråga 8. Har kommunstyrelsen en fungerande dialog med bolagen kring hur verksamheten bedrivs och med vilka resultat?



Fråga 9. Har kommunstyrelsen under 2020 lämnat råd och anvisningar till bolagen i syfte att stötta dem att uppfylla bolagsordning och ägardirektiv.





Vadstena kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

Fråga 10. Egna synpunkter

Ovanstående svar utgår från hypotesen om att HELA KS kommunicerar med bolagen. Jag anser att så inte sker.

Jag upplever att den dialog som bolagen har är med Stadshus AB i huvudsak genom ägardialogen

Samma svar som tidigare - KS har inte större generell kompetens än respektive styrelse och bör inte heller ge anvisningar till bolagen.

Vadstena kommun

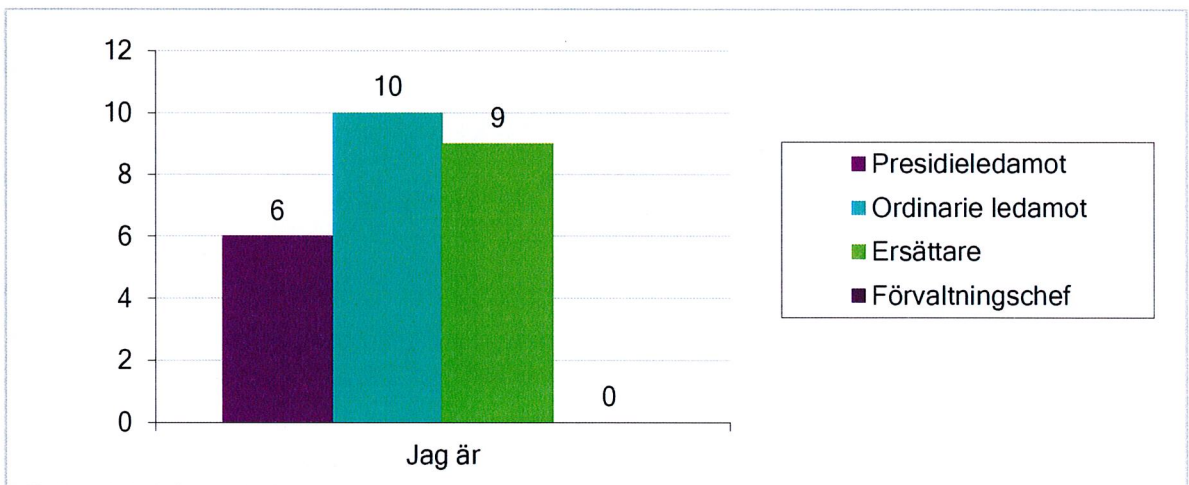
Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

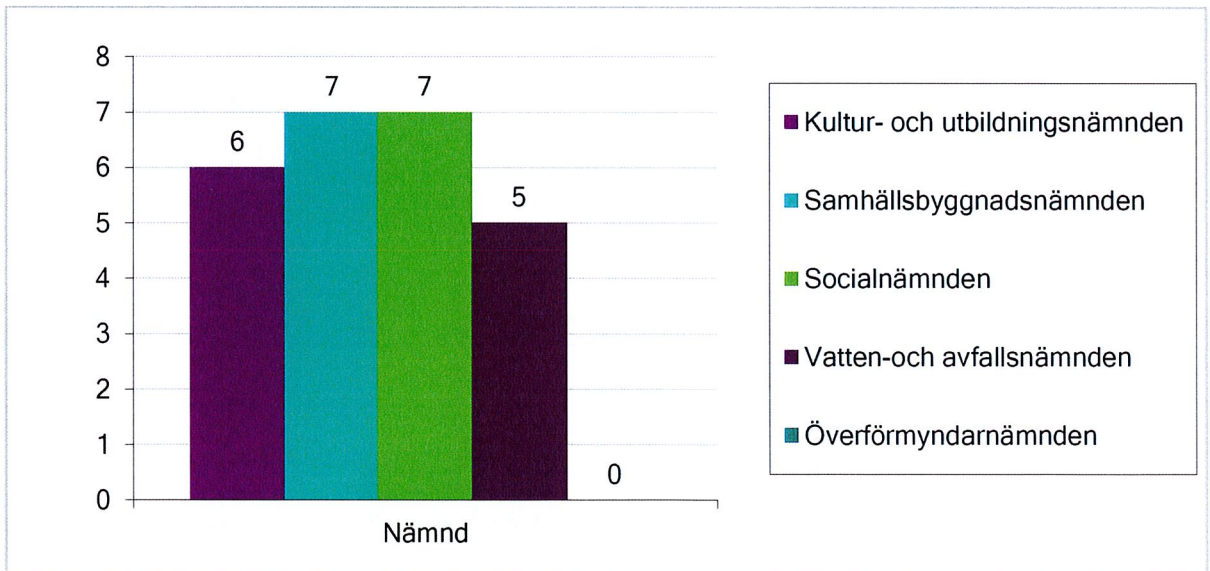
Nämnder

Totalt svarade 25 av 65 personer delgivna enkäten för nämnder i Vadstena kommun.

Fråga 1. Jag är



Fråga 2. Jag tillhör nämnd

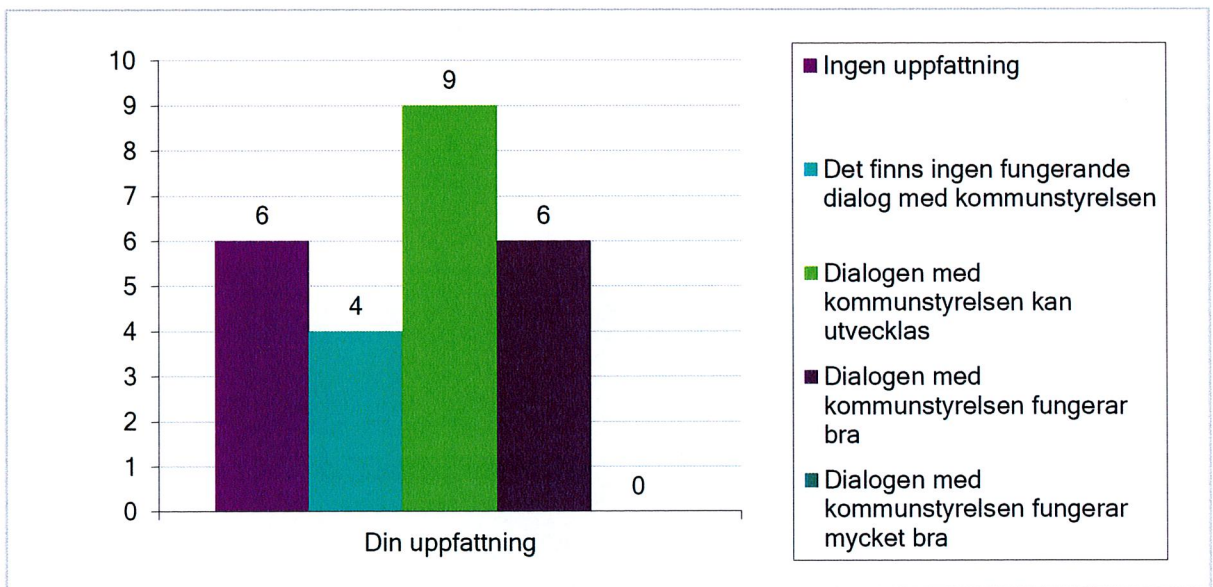


Vadstena kommun

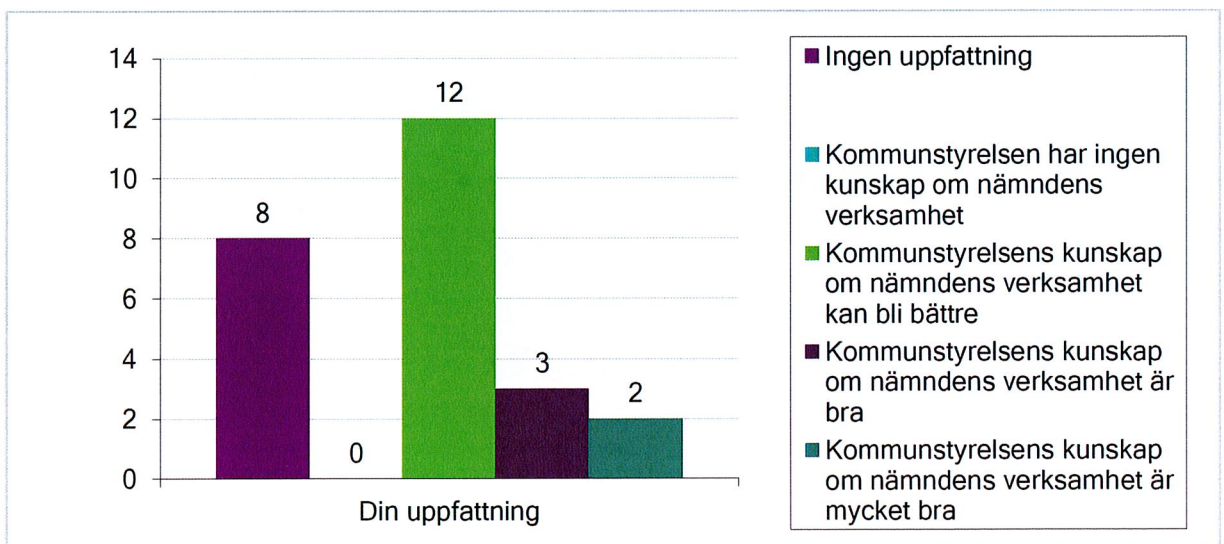
Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

Fråga 3. Har nämnden en fungerande dialog med kommunstyrelsen kring hur nämndens verksamheter utvecklas ställt till kommunfullmäktiges mål och uppdrag?



Fråga 4. Har kommunstyrelsen tillräcklig kunskap kring er verksamhet för att kunna ge råd och anvisningar om ni har svårigheter med att nå era mål och uppfylla kommunfullmäktiges uppdrag?

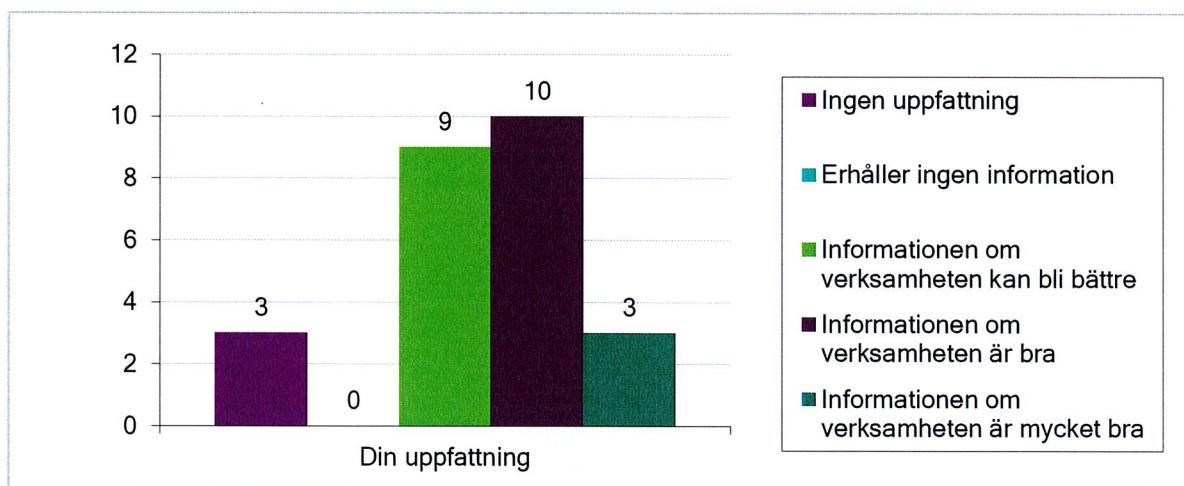


Vadstena kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

Fråga 5. Erhåller du som nämndledamot tillräcklig information avseende hur nämndens verksamheter utvecklas ställt till kommunfullmäktiges mål och uppdrag?



Fråga 6. Egna synpunkter

Den politiska majoriteten undanhåller systematiskt information till minoriteten
Bättre samarbete och dialog i lämpligt forum mycket viktigt och önskvärt
Förstår inte frågan. Har vi inte sakkunskap för vissa nämnder t. ex KUN. Ska då även KS ha kunskap om alla nämnder? Då räcker det med en nämnd KS och utskott. Nämnd och KUN förvaltning informerar KS

Vadstena kommun

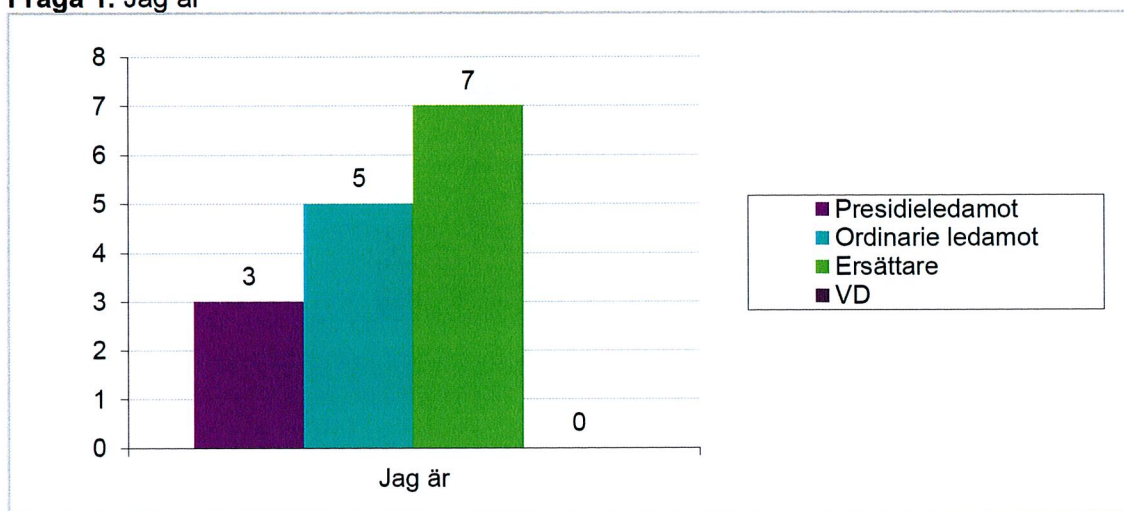
Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

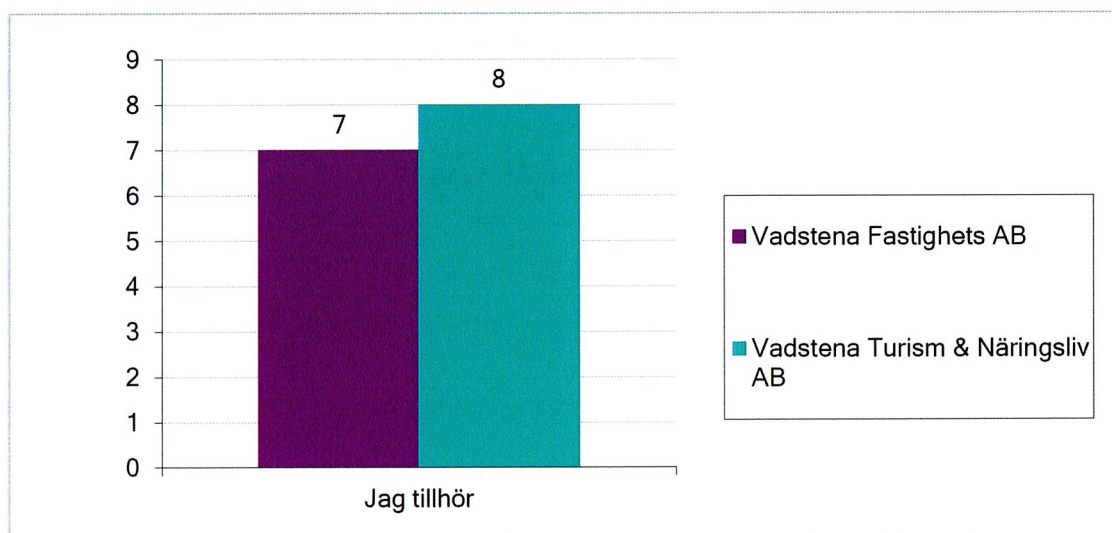
Bolag

Totalt svarade 15 av 21 personer delgivna enkäten för bolagen i Vadstena kommun.

Fråga 1. Jag är



Fråga 2. Jag tillhör

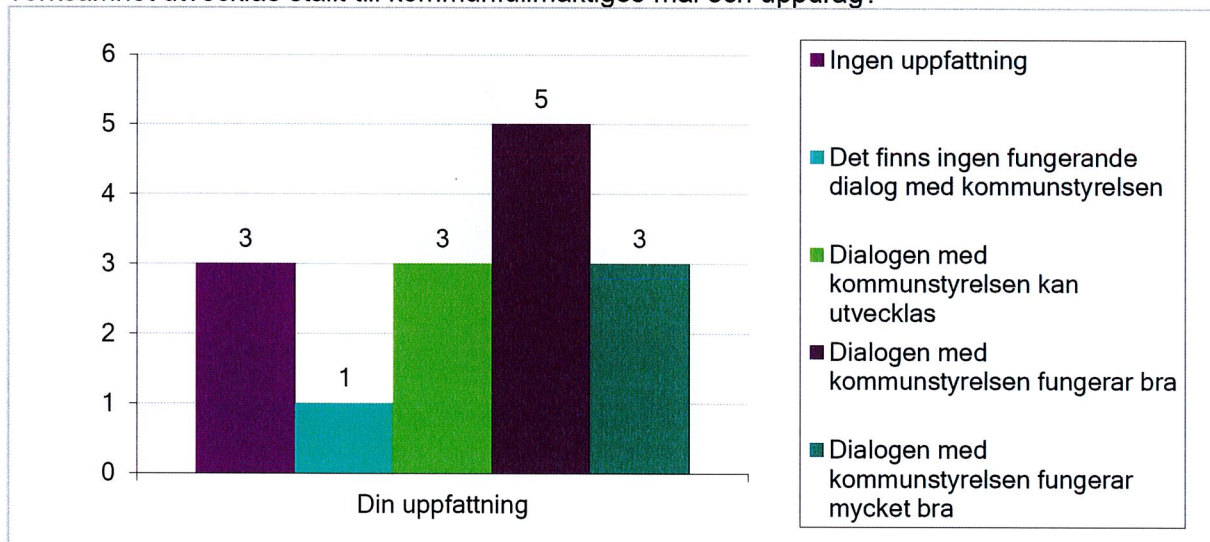


Vadstena kommun

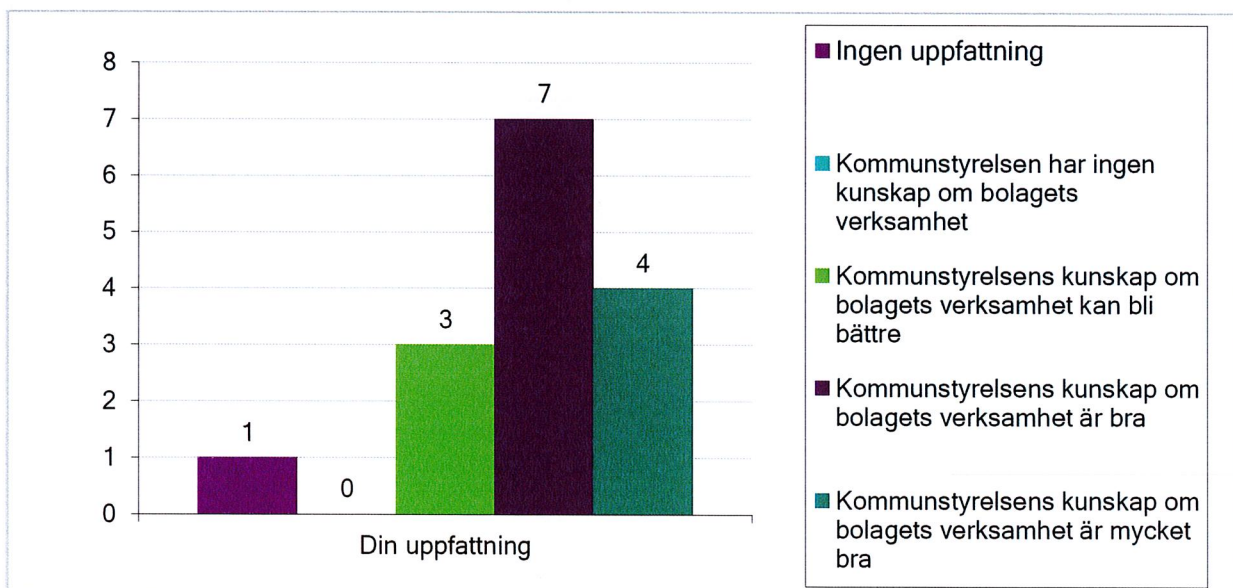
Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

Fråga 3. Har styrelsen en fungerande dialog med kommunstyrelsen kring hur bolagets verksamhet utvecklas ställt till kommunfullmäktiges mål och uppdrag?



Fråga 4. Har kommunstyrelsen tillräcklig information kring bolagets verksamhet för att kunna ge råd och anvisningar om ni har svårigheter med att bedriva verksamheten i enlighet med bolagsordning och ägardirektiv?

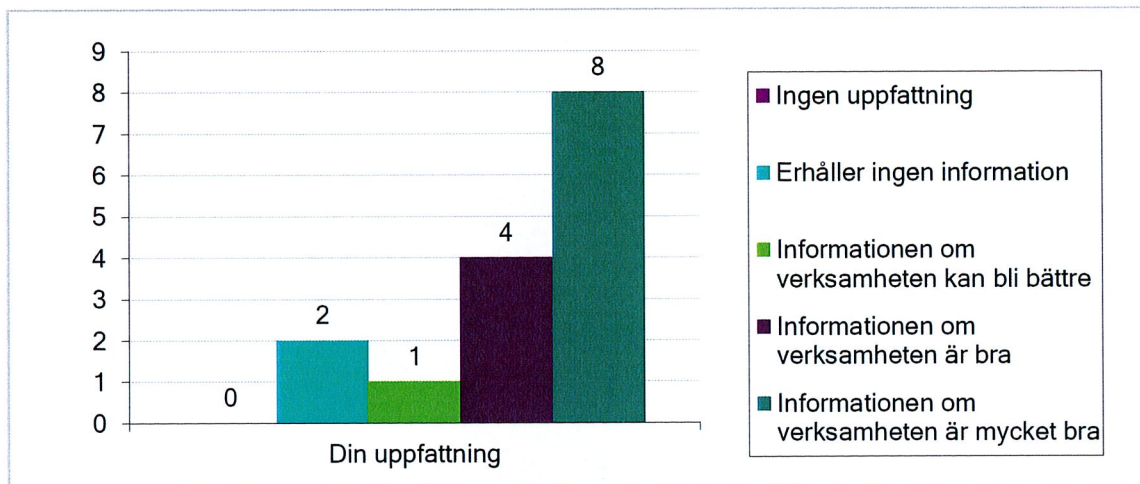


Vadstena kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag

2021-08-29

Fråga 5. Erhåller du som styrelseledamot tillräcklig information avseende hur bolagets verksamhet utvecklas ställt till bolagets uppdrag?



Fråga 6. Egna synpunkter

Enligt min uppfattning var skälet till bolagets bildande att vara ett verktyg för att bidra till att öka invånarantalet och att öka turismens betydelse. Jag har från första sammanträdet påmint om det.

Det är möjligt att bolagets presidie har en bra dialog med Ks men i så fall kommuniceras den inte vidare. Anser att en punkt i ägardialogen borde vara att ägarna ger sin syn på styrelsens insats.