



Hofors kommun

**Granskning av kommunstyrelsens
uppsiktsplikt med inriktning mot de
kommunala bolagen**

Revisionsrapport

Offentlig sektor
KPMG AB
December 2011
Antal sidor: 11

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte och mål	2
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
7.	Metod	3
8.	Oberoende och integritet	3
9.	Projektorganisation	3
10.	Resultat av granskningen	4
10.1	Organisationsstruktur	4
10.2	Övergripande mål – strategiska mål och effektmål	5
10.3	Organisation och resurser	7
10.4	Verksamhet/produktion	7
10.5	Effekter och måluppfyllelse	8
10.6	Styrning och kontroll	8

1. Sammanfattning

KPMG har av kommunrevisorerna i Hofors kommun fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens system för styrning, uppföljning och kontroll. Detta är en fortsättning på tidigare genomförd granskning i samma ämne fast med inriktning mot de kommunala nämnderna (2010).

Det övergripande syftet med kommunal verksamhet är att bedriva den verksamhet man politiskt har fattat beslut om att genomföra och inte att få ekonomisk avkastning på skattebetalarnas pengar.

Kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och kommunala bolags verksamhet.

Vår bedömning är att kommunstyrelsens ansvar att följa, leda och samordna kommunens förvaltning genom nämnders och de kommunala bolagens verksamheter med fördel kan utvecklas. Kommunstyrelsen bör för att underlätta sitt arbete utveckla en strategi för hur uppsiktsplikten ska bedrivas och formerna för vilka avrapporteringar som ska lämnas och när i tiden avlämning ska ske. Detta är ett förbättringsförslag som kvarstår från föregående granskning i samma ämne.

Jämfört med resultatet från förra granskningen finns det en diskrepans i uppsiktsplikten av nämnder jämfört med de kommunala bolagen. Kommunstyrelsens uppsikt följer inte riktigt samma rutin avseende bolagen. Kommunstyrelsen bör utveckla sina rutiner för uppföljning och rapportering. Idag består denna rutin enbart av en lista med uppföljnings- och avrapporteringstidpunkter. Kommunen kan också bereda de kommunala bolagen ett större utrymme i budgetprocessen.

Sammantaget bör kommunstyrelsens tydliggöra vad uppsikten över de kommunala bolagen skall inriktas mot och vilken information som kommunstyrelsen behöver för detta ändamål. Kommunstyrelsen kan även i sina direktiv begära återrapportering om när de kommunala bolagen upprättat en organisation för respektive direktiv samt hur man ämnar arbeta med frågorna.

2. Bakgrund

KPMG har av kommunrevisorerna i Hofors kommun fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens system för styrning, uppföljning och kontroll.

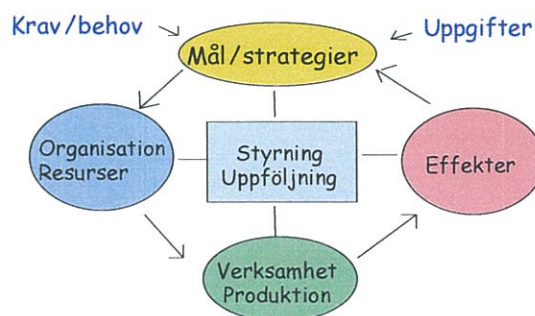
Kommunstyrelsen har en viktig uppgift när det gäller att leda, samordna och följa upp förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och kommunala bolags verksamhet, s.k. uppsiktsplikt. I detta ligger att kontrollera att nämnder och bolag bedriver sin verksamhet i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer, särskilda direktiv samt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunrevisionen har som uppgift att bereda fullmäktige underlag som ligger till grund för den årliga ansvarsprövningen. Detta är ett politiskt ansvar för verksamheten som regleras i kommunallagen och god revisionssed.

3. Syfte och mål

Syftet med granskningen har varit att den ska ligga till grund för den slutliga ansvarsprövningen samt medföra att styrelsen, nämnder och bolag återkommande tar ställning till hur man utövar den uppgift och nå de mål som givits av fullmäktige.

Som grund för strukturen i granskningen har vi använt en allmän vedertagen modell som innehåller huvuddelarna mål, resurser, produktion och effekt där styrning och uppföljning är i centrum.



Delmålen för granskningen är att bedöma om:

- strategi för kommunstyrelsens uppsikt finns?
- inriktning och genomförande av uppsiktsplikten motsvarar kommunstyrelsens strategi och övriga interna regelverk?
- kommunstyrelsen och dess förvaltning löpande arbetar på ett bra sätt med uppsikten?
- uppsiktsarbetet bedrivs i tillräcklig omfattning och på ett effektivt sätt? Är resurserna tillräckliga?

4. Avgränsning

Granskningen har genomförts på en övergripande nivå och omfattat kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de helägda kommunala bolagen. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnder och förvaltningar har granskats för drygt ett år sedan och har därmed inte ingått i denna granskning.

5. Revisionskriterier

Kommunallagens regler i 6 kapitlet samt interna regelverk har legat till grund för bedömningen om kommunstyrelsens ansvarsutövning uppfyller/motsvarar kraven.

Fullmäktige har genom ägardirektiv beskrivit de uppdrag man har att utföra. Ägardirektiven är fullmäktiges sätt att delegera beslutanderätten till bolagsstyrelsen.

Därutöver åligger det bolagsstyrelserna att följa de direktiv och anvisningar som fullmäktige beslutat om, i regel olika former av styrdokument och policys.

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen.

Revisionsrapporterna har saklighetsgranskats av kommunstyrelsens ordförande och kommunchef.

7. Metod

Studier av gällande lagstiftning och gällande praxis.

Genomgång av Hofors kommuns process för ansvarsutövningen.

Intervjuer med ett antal ledamöter från kommunstyrelsen, ansvariga tjänstemän och bolagsrepresentanter.

Analys- och rapporteringsfas.

8. Oberoende och integritet

Vi har i enlighet med Skyrevs rekommendation prövat vårt oberoende. Vi har inte funnit några sådana omständigheter som tyder på att vårt oberoende och integritet kan ifrågasättas.

9. Projektorganisation

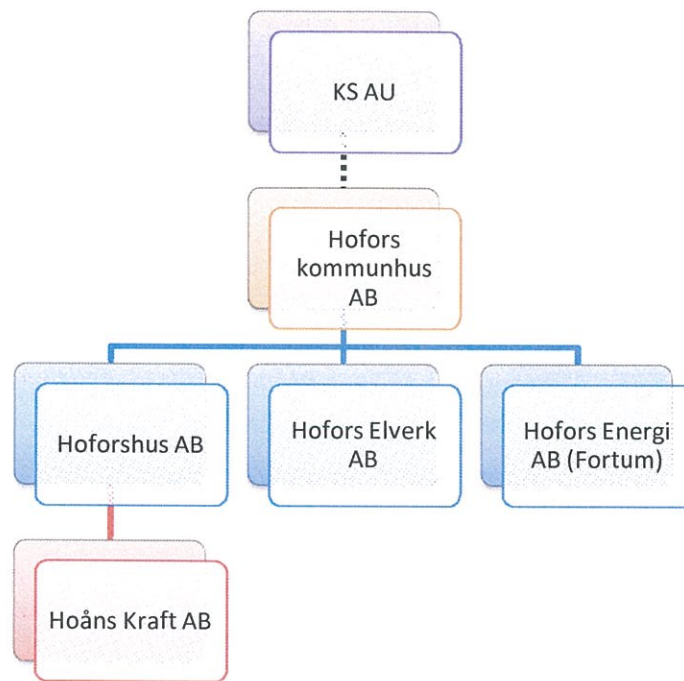
Camilla Karlsson, certifierad kommunal revisor, har varit projektansvarig. Magnus Larsson har deltagit i egenskap av sin roll som kundansvarig för kommunens revisorer i Hofors kommun.

10. Resultat av granskningen

Nedan följer en översiktlig sammanfattning om vad som framkommit i våra iakttagelser inom ämnesområdet styrning, uppföljning och kontroll. Föreliggande granskning är inriktad på kommunstyrelsens förmåga att styra, följa upp och kontrollera de kommunala bolagen i Hofors kommun.

10.1 Organisationsstruktur

Hofors kommun har bildat en ny struktur för bolagskoncernen. Från och med den 1 januari 2012 bildas ett nytt beredningsorgan i kommunstyrelsen, kommunstyrelsens arbetsutskott (KS AU). Det kommer att föreligga personunion mellan kommunstyrelsens arbetsutskott och det helägda moderbolaget Hofors kommunhus AB's styrelse. Den strukturen ser ut som följer nedan:

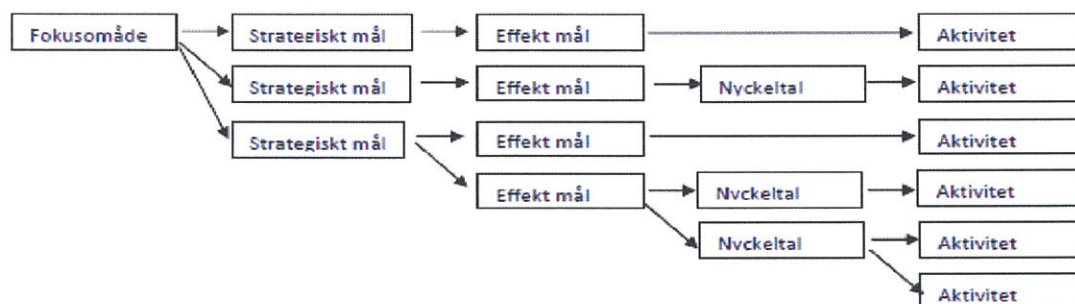


I dag har de kommunala bolagen gemensam administration som hanteras av Hoforshus AB där också alla personella resurser i hela koncernen finns. Samtliga bolag har en gemensam VD.

10.2 Övergripande mål – strategiska mål och effektmål

Kommunen har sedan ett par år tillbaka påbörjat översynen av fullmäktiges övergripande mål, s.k. strategiska mål. Ambitionen är att ha smarta, strategiska mål som bidrar till att visa vilka fokusområden nämnderna ska arbeta mot. Genomförandet av målstyrningen ska ske mellan 2009 – 2011.

Hofors kommuns målstyrningsmodell:



Figur 1 Ur Budget 2011 och plan 2012-13

Kommunstyrelsen saknar en dokumenterad strategi för hur ansvarsutövning och uppsiktsplikt ska genomföras. Däremot finns en tidsplan för budgetprocessen som sker löpande via ett rullande schema som sammanfattas nedan. Av kommunens budgetprocess framgår hur kommunstyrelsen och nämnderna arbetar med årsbudget och budgetplaner.

Tidsplan för budgetprocessen:

Tidpunkt	Typ av avgörande	Beslutsinstans
Februari	Mål och ramar med planeringsförutsättningar	Kommunfullmäktige
Februari	Anvisningar för Budget 2011, Plan 2012 – 2013	Kommunstyrelsen
Juni	Nämnder och styrelser lämnar förslag	Nämnder och styrelser
September	Budgetberedning	
Oktober	Förslag från kommunstyrelsen	Kommunstyrelsen
November	Fastställande av Budget 2011, Plan 2012 – 2013	Kommunfullmäktige

Tabell 1 Ursprung från budget 2009, egna genomförda uppdateringar

Av övergripande uppgifter kring budget framgår att budgetberedningen har bestått av samtliga ordföranden från nämnderna och bolagen. I målstyrningsavsnittet går att läsa ”I budget 2011 och plan 2012-2013 har nämnder och styrelse upprättat ett budgetförslag som medför att aktiviteter har tagits fram och prislapp har satts per aktivitet”. Vi har inte kunnat utläsa av budgeten att den även ska gälla för de kommunala bolagen. Någon separat redovisning per bolag finns inte i dokumentet.

Däremot finns bl.a. under fokusområdet *God ekonomisk hushållning* ett effektmål som omfattar både styrelser (pluralis) och nämnder. Målet säger att alla nämnder och styrelser ska fortlöpande

följa upp verksamheterna enligt antagen intern kontrollplan.¹ Under året ansvarar kommunstyrelsen för att utveckla det interna kontrollarbetet där ekonomifunktionen ska arbeta med rapportering för att uppnå en tillfredsställande intern kontroll.² Kommunledningen uppger att man inom kort kommer att införa fasta uppföljningsrutiner för nämnderna som innebär att varje nämnd ska genomföra ekonomi- och nyckeltalsuppföljningar varje månad.

Kommentar

Det övergripande syftet med kommunal verksamhet är att bedriva den verksamhet man politiskt har fattat beslut om att genomföra och inte att få ekonomisk avkastning på skattebetalarnas pengar. Det bör vara en koppling mellan ekonomi och verksamhet där finansiella mål styr hur restriktiva de mål och riktlinjer för verksamheten behöver vara. Verksamhetsmålen behövs för att främja en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet samt att dessa tydliggör uppdraget gentemot medborgarna.

Kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och kommunala bolags verksamheter. Styrelsen har också som uppgift att uppmärksamt följa de frågor som har inverkan på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Ett grundläggande styrinstrument för arbetet med uppsikt är kommunstyrelsens reglemente och motsvarande styrdokument för övriga nämnder samt direktiv till de kommunala bolagen.

Granskningen visar att fullmäktige har fastställt målsättningar som gäller för styrelsen (singularis) och nämndernas verksamheter. Det är otydligt formulerat i direktiven om dessa även gäller bolagen. Vi ser emellertid positivt på att det i *ägardirektiven* uttrycks att bolagen har att följa av kommunfullmäktige och av kommunstyrelsen utfärdade direktiv. Trots otydligheten i målstyrningen har bolagen ambitionen att utifrån de föreslagna målsättningarna redovisa detta i sina respektive verksamhetsplaner.

De kommunala bolagens VD representerar samtliga bolag i kommunledningsgruppen (KLG). Denna ledningsgrupp består enbart av tjänstemän. Vid KLG-sammanträden diskuteras utveckling, uppföljning och andra spörsmål som har betydelse för kommunens styrning och ledning. Det är enligt vår bedömning fördelaktigt att bolagens VD ingår i KLG där en mer praktisk lösning hanteras för *hur* förvaltningar och bolag ska arbeta för att möta fullmäktiges mål. Det är dock viktigt att formerna för beslut fattas i rätt forum. Kommunens enda möjlighet att styra de kommunala bolagen är via ägardirektiv och andra särskilda direktiv. Detta innebär att kommunen måste tydliggöra i upprättade styrdokument om dessa även ska omfatta de kommunala bolagen.

Ett av de viktigaste direktiven för bolagen, förutom ägardirektiven, är reglementet för intern kontroll. Detta direktiv efterlevs inte av bolagen. Vi har inte funnit att det finns ett system för det interna kontrollarbetet. Det finns inte heller upprättade interna kontrollplaner. Dessa syftas att ge stöd för att utveckla verksamheterna, följa upp och utvärdera effekten av ledningens styrning, säkerställa att den finansiella rapporteringen är tillförlitlig samt om verksamheterna följer externa och interna direktiv.

¹ Hofors Budget 2011, Plan 2012-2013, sid 18 (Strategiskt mål 91/01)

² Kommunstyrelsens verksamhetsplan sid 10 (Strategiskt mål 91/01/01-02) i Budget 2011, Plan 2012-2013.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att kommunstyrelsens ansvar att följa, leda och samordna kommunens bolag med fördel kan utvecklas och bör ha samma form som för de kommunala nämnderna. Kommunstyrelsen bör för att underlätta sitt arbete utveckla en strategi för hur uppsiktsplikten ska bedrivas och formerna för vilka avrapporteringar som ska lämnas och när i tiden avlämning ska ske.

10.3 Organisation och resurser

Kommunstyrelsen har en god planeringshorisont på tre års sikt utöver innevarande år. Budget och redovisning är så uppbyggd att uppföljning kan ske på samtliga ansvarsnivåer. Det finns fastställda rutiner för uppföljning och rapportering av ekonomi³ och verksamhet under året. Uppföljning av målen för verksamheterna och möjligheter att nå målen för helåret diskuteras vid bokslutsdagar som genomförs årligen.

Kommunstyrelsen har i den tidigare granskningen uppgett att formerna för uppsiktsplikten över nämnder och kommunala bolag är lika och att dessa är fastställda.

Kommentar

Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör utveckla sina rutiner för uppföljning och rapportering. Idag består denna rutin enbart av en lista med uppföljnings- och avrapporteringstidpunkter. Denna lista behöver utvecklas samt kompletteras för att en beskrivning av kommunstyrelsens uppföljningsansvar ska bli tydlig. Kommunen kan med fördel bereda de kommunala bolagen ett större utrymme i budgetprocessen.

Jämfört med resultatet från förra granskningen finns det en diskrepans i uppsiktsplikten över nämnder jämfört med de kommunala bolagen. Kommunstyrelsens uppsikt följer inte riktigt samma rutin avseende bolagen. Bolagen avrapporterar till bokslut, stämmor, därutöver upprättas uppföljningar vid första tertialet och vid delårsuppföljningen.

10.4 Verksamhet/produktion

För att säkerställa en effektiv och säker verksamhet krävs att de kommunala bolagen innehar och följer olika planer och riktlinjer i produktionen av att leverera en kommunal tjänst eller vara. Uppdrag och beställningar från kommunen måste vara tydliga och avgränsade. Särskilt att beakta är LOU's nya "In house-regler" som innebär att upphandlande myndighet (kommunen) inte behöver tillämpa LOU när den anskaffar varor, byggtreprenader eller tjänster från ett majoritetsägt aktiebolag eller ett kommunalförbund som kommunen är medlem i. Denna regel gäller under förutsättning att kontroll- och verksamhetskriteriet är uppfyllt, se LOU och de s.k. Teckalkriterierna. Det omvända är i dagsläget inte tillåtet, inte heller köp och försäljning mellan de kommunala bolagen utan regelrätt upphandling.

³ Ekonomistyrningsregler finns och är antagna av kommunstyrelsen 2009-10-26 och av fullmäktige 2009-11-30.

Kommentar

Enligt reglementet för intern kontroll ska nämnder och styrelser följa upp och kontinuerligt mäta sina verksamheter. De kommunala bolagens återrapportering av ett systematiskt internkontrollarbete skulle kunna vara ett viktigt verktyg i kommunstyrelsens uppsikt.

Kommunstyrelsens bör tydliggöra vad uppsikten över de kommunala bolagen skall inriktas mot och vilken information som kommunstyrelsen behöver för detta ändamål. Såväl den skriftliga rapporteringen som dialog genom möten är, enligt vår mening, viktiga beståndsdelar i kommunstyrelsens uppsikt.

10.5 Effekter och måluppfyllelse

Det grundläggande syftet med uppsikten är att säkra tillgången till aktuell information så att kommunstyrelsens uppdrag att leda och samordna den kommunala verksamheten kan möjliggöras. Uppföljning bör ske löpande under verksamhetsåret med syfte att ge kommunstyrelsen information om bolagens ekonomi och verksamhet fortlöper enligt fastställda planer. Uppsikten bör vidare genomföras på ett medvetet, förebyggande och kontinuerligt sätt.

Hofors kommun har tagit ett rejält kliv framåt i och med införandet av den nya målstyrningsmodellen. Under hela 2009 och fram till idag har en stor del av kommunstyrelsens fokus vilat på målformuleringar och måluppfyllelse.

Kommentar

Vår bedömning är att kommunstyrelsens möjligheter att leda och samordna hela det kommunala engagemanget ökar om kommunfullmäktige tydliggör att den målstyrningsmodell som gäller även ska omfatta de kommunala bolagen.

10.6 Styrning och kontroll

Kommunstyrelsen har fastställt delegationsordning som tydligt reglerar ansvar och befogenheter för olika funktioner. Väsentliga styrmedel som reglementen, policys, riktlinjer och instruktioner finns samlade i diariet och åtkomligt via kommunens intranät. De kommunala bolagen har också möjligheter att komma åt styrdokument och riktlinjer via kommunens intranät.

Kommentar

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen leda och samordna kommunens angelägenheter och ha uppsikt över de verksamheter som de övriga nämnderna och bolagen bedriver. Styrelsen ska också uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. En utgångspunkt är att den politiska viljan ska genomsyra all verksamhet i kommunen, oberoende om verksamheten bedrivs via nämnder, kommunala företag eller privata entreprenörer.

Styrning handlar rent konkret om olika planeringsprocesser. Processer i vilka planer och budgetar upprättas, mål formuleras samt vilka kravnivåer man beslutat om.

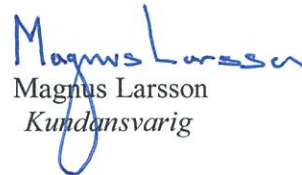
Vår bedömning är att kommunstyrelsen har en viktig roll att fylla genom att verka för att det upprättas en strategi för kommunstyrelsens uppsiktsplikt och därmed tydliga direktiv till förvaltningen. En översyn av styrdokumentet, utifrån det perspektivet om dessa ska gälla för de kommunala bolagen eller inte, är en förutsättning samt hur dessa ska distribueras via kommunens ärendehanteringssystem.

Kommunstyrelsen kan även i sina direktiv begära återrapportering om när de kommunala bolagen upprättat en organisation för respektive direktiv samt hur man ämnar arbeta med frågorna.

KPMG, dag som ovan



Camilla Karlsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor



Magnus Larsson
Magnus Larsson
Kundansvarig