

# Samverkan inom kommun och kommunkoncern

**Enköpings kommun**

Februari 2021

*Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor*

*Robert Bergman, revisionskonsult*



# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Bakgrund</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Syfte och revisionsfrågor</b>	<b>3</b>
<b>1.3 Revisionskriterier</b>	<b>4</b>
<b>1.4 Avgränsning</b>	<b>4</b>
<b>1.5 Metod</b>	<b>4</b>
<b>2. Iakttagelser och bedömningar</b>	<b>5</b>
<b>2.1 Dialog och kommunikation</b>	<b>5</b>
<b>2.2 Ansvar och roller</b>	<b>6</b>
<b>2.3 Inventering och analys</b>	<b>7</b>
<b>2.4 Handlingsplaner</b>	<b>8</b>
<b>2.5 Återrapportering till fullmäktige, styrelser och nämnder</b>	<b>9</b>
<b>3. Avslutning</b>	<b>12</b>
<b>3.1 Sammanfattande revisionell bedömning</b>	<b>12</b>
<b>3.2 Rekommendationer</b>	<b>13</b>

# Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorerna och lekmannarevisorerna i kommunägda bolag har PwC genomfört en översiktlig granskning inom området samverkan. Granskningen har genomförts inom ramen för årlig granskning av kommunstyrelse, nämnder och bolagsstyrelser. Granskningen tar sin utgångspunkt i revisionskapitel i kommunallagen och aktiebolagslagen. Samverkan har granskats utifrån följande perspektiv:

- Kommunikation och dialog
- Ansvar och roller
- Inventering och analys
- Handlingsplaner
- Åtterrapporering till politiska organ

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att kommunstyrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen i låg utsträckning agerat på ett tillfredsställande sätt för att realisera den viljeinriktning som finns om samverkan och utveckling i fullmäktiges långsiktiga plan 2020-2023.

Underlag för den sammanfattande bedömningen redovisas i följande avsnitt.

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen och bolagsstyrelse i moderbolaget antar mätbara resultatmål för att optimera nyttjandet av kommunens resurser. Ett väsentligt medel för att nå detta mål att vidareutveckla intern samverkan.
- Att kommunstyrelsen och bolagsstyrelse i moderbolaget säkerställer att det upprättas konkreta handlingsplaner för att utveckla intern samverkan. Som underlag för detta används inventering och analys av befintliga och potentiella samverkansområden.
- Att kommunstyrelsen klargör formerna för hur arbetet med intern samverkan ska följas upp, rapporteras och utvärderas.

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Av kommunfullmäktiges långsiktiga plan för 2020 – 2023 framgår:

”Enköpings modell för planering och uppföljning ska skapa förutsättningar för medarbetare att utveckla hela kommunen för dem vi är till för. Utgångspunkten är att skapa en kultur och strukturer för ständiga förbättringar, en stark effektkultur samt styrning och ledning grundad på tillit, långsiktighet och samverkan.

Kommunens modell bygger på frivilliga och lagstyrda uppgifter. Kommunens uppgift sträcker sig nästan alltid över traditionella och organisatoriska gränser. När dem vi är till för har ett behov krävs ofta kontakt med flera olika delar av kommunens verksamhet. Samverkan och enkelhet är därför viktigt för oss när vi ska erbjuda bästa möjliga Enköping.”

”För att kunna utveckla (kommunens) uppgifter krävs att alla kommunens nämnder och bolag samverkar i såväl utveckling, planering, leverans och uppföljning för respektive uppgift. Det innebär också att kommunfullmäktige får bättre möjlighet att ta sitt övergripande helhetsansvar för kommunens utveckling .....

Inom ramen för den grundläggande granskningen och årets lekmannarevision sker en översiktlig granskning kring hur samverkan inom kommunen och kommunkoncernen är organiserad och hur den de facto tillämpas.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Revisionens och lekmannarevisionens uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12 och aktiebolagslagen kapitel 10. I uppdraget ingår bland annat att granska och pröva om styrelse och nämnder sköter verksamheten på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

I denna granskning görs en prövning om kommunstyrelse, nämnder och de kommunala bolagen agerat på ett tillfredsställande sätt för att realisera den viljeinriktning som finns om samverkan och utveckling i fullmäktiges långsiktiga plan. Följande områden/revisionsfrågor ska granskas:

1. Dialog och kommunikation: Finns det ändamålsenliga former för dialog och kommunikation mellan olika nämnder i kommunen och mellan kommunen och de kommunala bolagen?
2. Ansvar och roller: Har ansvar och roller kring samverkan tydliggjorts på ett tillfredsställande sätt?
3. Inventering och analys: Har det skett ett systematiskt arbete för att identifiera inom vilka områden samverkan sker idag och inom vilka områden samverkan kan utvecklas inom kommunen och mellan kommunen och bolagen?

4. Handlingsplaner: För identifierade områden finns handlingsplaner framtagna kring hur samverkan ska realiseras?
5. Återrapportering: Sker återrapportering av arbetet till fullmäktige, kommunstyrelsen samt berörda nämnder och bolagsstyrelser?

### 1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen kap 6:1, 6:6, 6:13
- Aktiebolagslagen kap 8:4
- Interna dokument i kommun och bolag, främst reglementen, bolagsordning, ägardirektiv, instruktion för kommundirektör samt mötesprotokoll för 2020

### 1.4 Avgränsning

I tid har granskningen i huvudsak avgränsats till år 2020. Övrig avgränsning, se avsnitt "syfte och revisionsfrågor".

### 1.5 Metod

Granskningen har skett genom dokumentanalys, enkätundersökning till företrädare för kommunstyrelse, nämnder och helägda aktiebolag samt kompletterande intervjuer med kommundirektör, VD i kommunens moderbolag samt stabschef på kommunstyrelseförvaltningen.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

## 2. Iakttagelser och bedömningar

### 2.1 Dialog och kommunikation

#### *Iakttagelser*

För att åstadkomma samverkan mellan olika organ krävs dialog och kommunikation mellan parterna. Dialog och kommunikation kan i varierande grad vara formaliserad.

Vår granskning av kommuninterna styrdokument visar att kommunstyrelsen och styrelsen i moderbolaget bär ett ansvar för att skapa dialog och kommunikation inom organisationen. I kommunstyrelsens uppdrag ingår att genomföra regelbundna möten med företrädare för nämnder, företag och förvaltningsledning. Moderbolaget ska se till att det finns en löpande kommunikation med dotterbolagen.

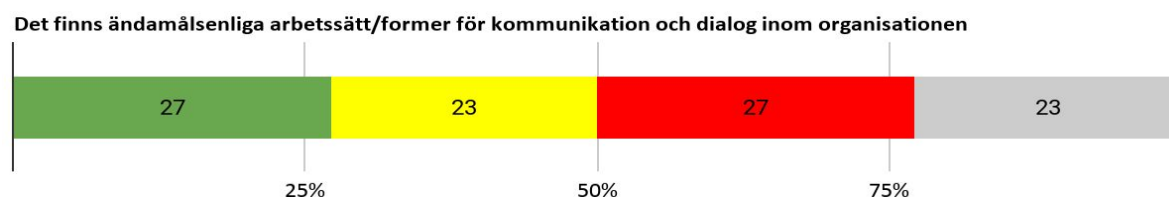
I granskningen noteras att moderbolagets styrelse under 2020 fått återrapportering från gemensamma träffar, där det bland annat diskuterats samverkan.

Inom ramen för granskningen har det genomförts en enkätundersökning till ordförande/vice ordförande i nämnder, kommunstyrelse och bolagsstyrelser, förvaltningschefer i kommunen samt VD:ar i de kommunägda bolagen. Enkäten utgörs av ett antal påstående som den svarande fått ta ställning till. Till varje påstående finns följande 6 svarsalternativ;

1. Instämmer helt	3. Instämmer delvis	4. Instämmer i begränsad grad	6. Vet ej/ingen uppfattning
2. Instämmer till övervägande del		5. Instämmer inte alls	

Resultaten redovisas i stapeldiagram där svaren procentuellt fördelas per svarsalternativ. Svarsfrekvensen uppgår till 76 procent. Enkätundersökningen har genomförts under en vecka i månadsskiftet november/december 2020.

Nedan redovisas de samlade svaren för följande påstående inom området "dialog och kommunikation".



Diagrammet visar att hälften av de svarande helt (grönt) eller delvis (gult) upplever att det finns fungerande arbetssätt/former för kommunikation och dialog inom kommunens samlade verksamhet. Enkätresultatet indikerar att dialog och kommunikation mellan verksamhet som bedrivs i förvaltningsform är något mer formaliserad än den som bedrivs i bolagsform. Flera upplever att arbetssätt och former för åstadkomma

samverkan inom kommunkoncernen är ett utvecklingsområde. De kommunägda bolagen upplevs i stor grad vara frångående från övrig kommunal verksamhet.

### *Bedömning*

Former för dialog och kommunikation mellan nämnder inom kommunen och mellan kommunen och de kommunala bolagen bedöms *delvis vara utformade på ett ändamålsenligt sätt*. Bedömningen baseras framför allt på följande:

- Granskningen kan belägga att företrädare för politiska organ och verksamheten har arbetssätt för att föra dialog och kommunikation mellan olika delar i den kommunala organisationen.
- Företrädare upplever dock att dialog och kommunikation kan vidareutvecklas.
- Ansvar för skapa dialog och kommunikation inom organisationen vilar primärt på kommunstyrelsen och moderbolaget.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen och moderbolagets styrelse prövar hur området dialog och kommunikation inom organisationen kan vidareutvecklas.

## **2.2 Ansvar och roller**

### *lakttagelser*

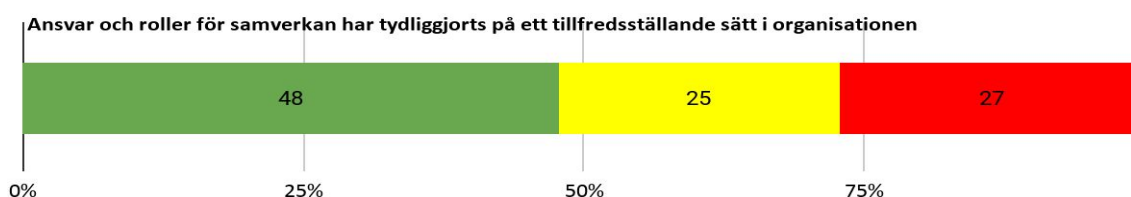
Styrelser och nämnder ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig. En del av den interna kontrollen är att tydliggöra ansvar och roller inom organisationen. Detta gäller även för att åstadkomma samverkan inom den kommunala organisationen.

Kommunstyrelse och nämnders ansvar för att verkställa fullmäktiges beslut regleras i kommunallagen. När det gäller bolagsstyrelsens ansvar samt ansvarsfördelning inom verksamhetsorganisationen ska detta klargöras i koncerninterna styrdokument.

Vid en genomgång av interna styrdokument har följande noterats:

- Av reglemente framgår att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. I styrelsens uppdrag ingår även att se till att fullmäktiges beslut verkställs.
- I ägardirektiv anges att moderbolaget ska ansvara för samordning av kommunens verksamhet som bedrivs i bolagsform. I ägardirektiv uttrycks även att respektive dotterbolag ska verka för värdeskapande samverkan med andra bolag i koncernen.
- I särskild instruktion anges att kommundirektören - genom kommunstyrelseförvaltningen - ansvarar för ledning och samordning av kommunens verksamhet. I uppdraget ingår även att samordna förvaltningschefer och bolagschefer inom kommunkoncernen.

I enkätundersökning har de svarande fått ta ställning till påståendet om de upplever att ansvar och roller för att åstadkomma samverkan är tydlig i organisationen (politisk nivå respektive på verksamhetsnivå). Enkätresultatet visar följande:



Närmare hälften upplever att ansvar och roller för att nå samverkan är tydlig. Men det finns även en betydande andel som upplever det motsatta. Flera av de svarande upplever att ansvar och roller för att initiera och driva samverkan behöver tydliggöras inom den kommunala organisationen. Ansvarsfördelning på politisk nivå uppfattas vara något mer otydligt än vad som är fallet på verksamhetsnivå. I övrigt kan noteras att ingen av de svarande valt svarsalternativet "vet ej/ingen uppfattning".

### Bedömning

Vi gör bedömningen att ansvar och roller kring samverkan *har tydliggjorts på ett tillfredsställande sätt*. Bedömningen baseras på följande:

- I interna styrdokument klargörs ansvarsfördelningen på politisk nivå och verksamhetsnivå. Ansvaret för samordning och samverkan vilar primärt på kommunstyrelse, moderbolagets styrelse samt kommundirektör/VD i moderbolaget.
- Enkätsvaren indikerar att ansvar och roller för samverkan upplevs vara relativt tydligt, men att det även krävs en utbildningsinsats inom området.

För att utveckla området lämnas en rekommendation att ledande företrädare för kommunal verksamhet informeras om hur ansvar och roller för samverkan fördelas i organisationen.

## 2.3 Inventering och analys

### lakttagelser

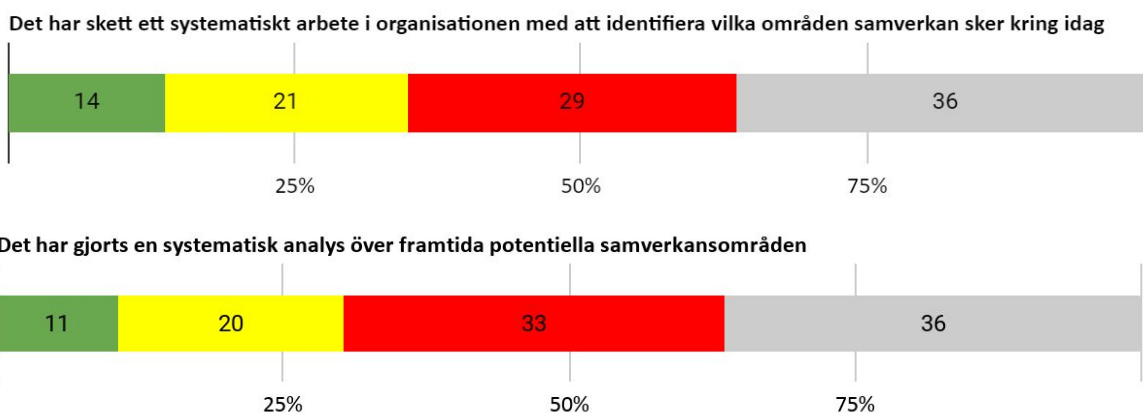
För att utveckla samverkan bör det genomföras en systematisk inventering och analys av befintliga och framtida samverkansområden. Ansvar för att hantera strategiska frågor vilar på styrelse, nämnder och bolagsstyrelser.

Av föregående avsnitt framgår att ansvaret för att åstadkomma samordning och samverkan primärt vilar på kommunstyrelsen och moderbolagets styrelse. Det har inte kunnat beläggas att dessa organ formulerat mål och strategier som tydligt kopplar till fullmäktiges inriktningsmål att öka intern samverkan inom kommunorganisationen.

Granskningen kan inte belägga att det på ett systematiskt sätt genomförts inventering och analys av befintliga och potentiella samverkansområden.

De som medverkat i genomförd enkätundersökning har fått ta ställning till följande påståenden:





Diagrammen visar att många av de svarande upplever att det inte görs tillräckligt med inventering och analys inom granskningsområdet. Enkätresultatet indikerar att genomförd inventering/analys främst har inriktats på verksamhet som bedrivs i förvaltningsform (*nämnd/kommunstyrelse*). För inventering och analys av samverkansområden mellan *kommun/kommunala bolag* respektive *bolag/bolag* har en stor andel av de svarande angett svarsalternativet "vet ej/ingen uppfattning".

Av enkätsvaren framkommer att vissa uppfattar att arbetet för att åstadkomma samverkan för närvarande inte bedrivs på ett strategiskt sätt och att arbetet saknar en tydlig struktur. Kommunens övergång till ett processinriktat arbetssätt upplevs av vissa att det på sikt ska kunna bidra till att utveckla samverkan mellan kommunala verksamheter.

### Bedömning

Vi gör bedömningen att det *inte genomförts* ett systematiskt arbete varken i fråga om att inventera inom vilka områden som intern samverkan sker idag eller var samverkan kan utvecklas i framtiden. Bedömningen baseras på följande:

- Ansvariga politiska organ (kommunstyrelsen/moderbolagets styrelse) har svårt att genom dokumentation belägga att samverkansområden inventeras och analyseras.
- En stor del av företrädare för styrelse och nämnder upplever att nuvarande arbetssätt är bristfälliga.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att pröva hur inventering och analys inom området kan utvecklas under 2021.

## 2.4 Handlingsplaner

### lakttagelser

Kommunfullmäktige har i långsiktig plan 2020-2023 gett uttryck för att styrelse och nämnder ska arbeta för ökad samverkan. I ägardirektiv för moderbolaget anges även att

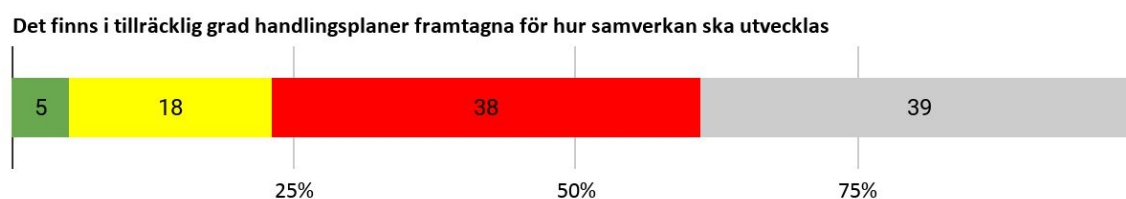
ett av huvuduppgifterna är att effektivisera koncernens verksamhet och nå ett optimalt nyttjande av kommunens resurser.

I kommunallagen anges att kommunal verksamhet ska styras genom mål och planer. En handlingsplan är en sammanställning av aktiviteter för att nå uppsatta mål.

I likhet med vad som noterades i avsnitt 2.3 har granskningen svårt att verifiera att kommunstyrelsen och moderbolagets styrelse säkerställt att det inom organisationen upprättats planer för hur den interna samverkan ska öka i framtiden.

Granskningen kan inte heller verifiera att det på ett strukturerat sätt görs handlingsplaner för att främja samverkan. Inom vissa verksamheter, exempelvis inom området arbetsmarknadsinsatser, finns dock mål och planer för samverkan.

I enkätundersökning har de medverkande fått ta ställning till följande påstående:



Granskningen visar att 77 procent av de svarande saknar uppfattning i frågan alternativt upplever att det saknas handlingsplaner för att utveckla samverkan mellan kommunala verksamheter. I de fall det finns planer tenderar de i första hand avse kommunal verksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Motsvarande planer för samverkan mellan *kommun/kommunala bolag* och *bolag/bolag* saknas i hög grad enligt enkätresultatet.

### Bedömning

Vi gör bedömningen att det *inte i tillräcklig grad* finns handlingsplaner framtagna för hur intern samverkan ska utvecklas och realiserar utifrån fullmäktiges inriktningsmål.

Bedömningen baseras på följande:

- Granskade organ kan inte tillhandahålla revisionen underlag som visar att de upprättat planer för att utveckla intern samverkan.
- Enkätresultat indikerar att handlingsplaner saknas i stor utsträckning.

För att utveckla arbetet föreslås att det formuleras mätbara mål för ökad intern samordning/samverkan. Till dessa mål kopplas handlingsplaner som innehåller tidsatta aktiviteter och ansvarsbärare.

## 2.5 Återrapportering till fullmäktige, styrelser och nämnder

### lakttagelser

Kommunstyrelse, nämnder och bolagsstyrelser har ett ansvar för att säkerställa en god uppföljning och kontroll av de uppdrag och de verksamheter de har att förvalta.

Kommunstyrelsen har därutöver ett ansvar att lämna regelbunden återrapportering till kommunfullmäktige om hur kommunens samlade verksamhet bedrivs.

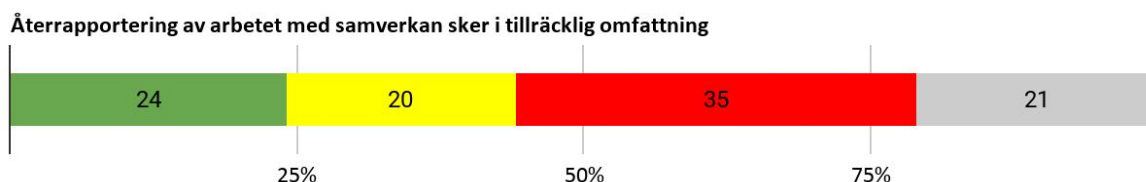
I kommuninterna styrdokument regleras hur rapportering från nämnder och kommunstyrelsen ska ske till fullmäktige. Av styrdokumenterna framgår även hur återrapportering ska utföras inom verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Granskningen kan inte se att kommunstyrelsen och bolagsstyrelsen i moderbolaget utfärdat specifika direktiv hur rapportering ska ske för området intern samverkan.

Vår översiktliga granskning kan inte verifiera att det under granskningsperioden lämnats en samlad rapport till styrelser och kommunfullmäktige i vilken utsträckning kommunens verksamheter dels arbetat med intern samverkan dels efterlevt de inriktningsdirektiv som utfärdats av fullmäktige i långsiktig plan och ägardirektiv.

Inom ramen för granskningen har noterats att kommunstyrelsen, moderbolagets styrelse samt vissa nämnder i enskilda ärenden fått rapportering av planerad och pågående samverkan inom kommunen och dess aktiebolag. Samverkan har noterats inom följande områden: arbetsmarknadsinsatser, bostadssociala frågor samt byggande av familjebad. Vi ser även att kommunstyrelsen, i samband med beslut om utredning av kommunens hantering av Covid-19-pandemin, angett att utredningen ska bland annat fokusera på området kommunintern samverkan.

I genomförd enkätundersökning har företrädare för nämnder, kommunstyrelsen och bolagsstyrelser fått ta ställning till påståendet huruvida rapportering avseende samverkan sker i tillräcklig omfattning.



Granskningen visar att de som besvarat enkäten upplever att området återrapportering hanteras på ett något bättre sätt än de områden som har redovisats i avsnitt 2.3-2.4. Även här är emellertid intrycket att flertalet upplever att det finns stora brister.

Enkätresultatet indikerar att rapportering från *verksamhet till politiska organ* (nämnd/ kommunstyrelse/ bolagsstyrelse) upplevs ske på ett något mer strukturerat sätt, medan rapportering mellan politiska organ (*nämnd-bolagsstyrelse/ kommunstyrelse/ fullmäktige*) i flera avseenden är otillräcklig. Flera av de som besvarat enkäten ger uttryck för att återrapportering och utvärdering är ett utvecklingsområde.

### Bedömning

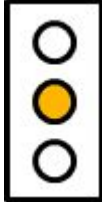

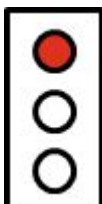
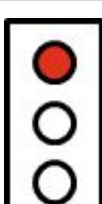
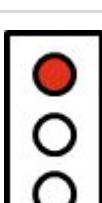
Vi gör bedömningen att återrapportering av arbete med intern samverkan till styrelse, nämnder och fullmäktige *inte sker i tillräcklig omfattning*. Baseras på följande:

- Granskade organ kan inte belägga att det görs en systematisk återrapportering till politiska organ avseende arbetet för att utveckla intern samverkan
- Genomförd enkätundersökning indikerar att återrapportering är ett utvecklingsområde.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen klargör formerna för hur arbetet med intern samverkan ska följas upp, rapporteras och utvärderas.

# 3. Avslutning

## 3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Granskningsområde	Bedömning	
Dialog och kommunikation	Delvis uppfyllt	
Ansvar och roller	Uppfyllt	
Inventering och analys	Ej uppfyllt	
Handlingsplaner	Ej uppfyllt	
Återrapportering till politiska organ	Ej uppfyllt	

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att kommunstyrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen i låg utsträckning agerat på ett tillfredsställande sätt för att realisera den viljeinriktning som finns om samverkan och utveckling i fullmäktiges långsiktiga plan.

### 3.2 Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen och bolagsstyrelse i moderbolaget antar mätbara resultatmål för att optimera nyttjandet av kommunens resurser. Ett väsentligt medel för att nå detta mål att vidareutveckla intern samverkan.
- Att kommunstyrelsen och bolagsstyrelse i moderbolaget säkerställer att det upprättas konkreta handlingsplaner för att utveckla intern samverkan. Som underlag för detta används inventering och analys av befintliga och potentiella samverkansområden.
- Att kommunstyrelsen klargör formerna för hur arbetet med intern samverkan ska följas upp, rapporteras och utvärderas.

2021-02-02

**Anders Hägg**

*Uppdragsledare*

**Bo Rehnberg**

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2020-09-22. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.