

Samverkan inom kommun och kommunkoncern

Mullsjö kommun

Mullsjö Bostäder AB

Mullsjö Energi och Miljö AB

Oktober 2021

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Sara Sommarin, revisionskonsult

Rebecca Lindström, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mullsjö kommun respektive lekmannarevisorerna i kommunens helägda aktiebolag genomfört en granskning hur den samlade organisationen arbetar med samverkan. Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagens kapitel 12 och aktiebolagslagens kapitel 10.

Granskningen har inriktats mot följande områden:

- Ansvar och roller
- Dialog och kommunikation
- Inventering och analys
- Handlingsplaner
- Åtterrapporering

Utifrån genomförd granskning är vår sammantagna revisionella bedömning att kommunstyrelse, nämnder och bolagsstyrelsers arbete för att realisera kommunfullmäktiges viljeinriktning om ökad samverkan varken sker på ett ändamålsenligt sätt eller med tillräcklig intern kontroll.

För att utveckla granskningsområden bör följande rekommendationer prioriteras:

- Kommunstyrelsen fastställer mål för att öka samverkan inom kommunens samlade organisation.
- Kommunstyrelsen prövar det behöver tillskapas fler forum för att diskutera koncernsamverkan, till exempel bildande av en koncernledningsgrupp. Vi ser även ett behov att arbetet som sker i befintliga forum formaliseras i större grad.
- Kommunstyrelsen och bolagsstyrelser prövar om ansvarsfördelningen ska förtydligas i interna styrdokument. Styrelserna bör även säkerställa att organisationen informeras/utbildas avseende intern fördelning av ansvar och roller.
- Kommunstyrelsen initierar en kommunövergripande analys av såväl befintlig samverkan som potentiella framtida samverkansområden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och revisionsfrågor	4
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Avgränsning	4
1.5 Metod	4
2. Granskningsresultat	4
2.1 Ansvar och roller	5
2.2 Dialog och kommunikation	6
2.3 Inventering och analys	7
2.4 Handlingsplaner	8
2.5 Återrapportering	9
3. Avslutning	11
3.1 Sammanfattande revisionell bedömning	11
3.2 Rekommendationer	11

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Av kommunfullmäktiges budget 2021 och plan för 2022 – 2024 framgår:

Kommunfullmäktige antog i februari 2008 ett visionsdokument kallat Mullsjö – Närhetens kommun, som är ett övergripande måldokument för kommunen. Dokumentet är den politiska viljeinriktningen för kommunen.

- Mullsjö kommun ska kännetecknas av närhet. Det ska vara nära till möten med människor, näringsliv och service.
- Boendet ska präglas av variation och närhet till öppna landskap, skog och vatten.
- Det ska vara lätt att finna ro och stillhet, men också lätt att nå en variationsrik arbetsmarknad.
- Vi vill också vara en kommun där närhet till omvärlden prioriteras.

Vidare framgår områden som kommunen ska verka inom för att nå visionen där bl.a. "Kommunal organisation" är ett område. "Den kommunala organisationen ska vara kostnadseffektiv, professionell, marknads- och serviceinriktad, samt präglas av öppenhet och tillgänglighet. Samverkan och alternativa driftformer eftersträvas i syfte att optimalt utnyttja de gemensamma resurserna."

I ägardirektiv anges att "syftet med att bedriva verksamheten i bolagsform är att åstadkomma effektivitetsvinster till gagn för ägaren och de som utnyttjar bolagets tjänster. Detta förhållande får inte gå ut över den totala kommunala organisationen. Bolaget kan därför inte tillåtas att optimera effektiviteten i sin verksamhet om detta medför nackdelar för organisationen i sin helhet som är större än fördelarna för bolaget. Kommunen och dess bolag ska därför i samråd söka lösningar som tillgodoser båda dessa intressen."

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 uppdrag regleras i kommunallagen kap 12 och aktiebolagslagen kap 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 granskningen görs en prövning om kommunstyrelse, nämnder och de kommunala bolagen agerat på ett tillfredsställande sätt för att realisera den viljeinriktning som finns om samverkan i kommunens vision samt ägardirektiv. Följande områden har granskats:

1. Ansvar och roller: Har ansvar och roller kring samverkan tydliggjorts på ett tillfredsställande sätt?
2. Dialog och kommunikation: Finns det ändamålsenliga former för dialog och kommunikation mellan olika nämnder i kommunen och mellan kommunen och de kommunala bolagen?
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, ägardirektiv, instruktion för kommundirektör samt mötesprotokoll för 2021

1.4 Avgränsning

I tid ska granskningen i huvudsak avgränsas till år 2021. Övrig avgränsning, se avsnitt "syfte och revisionsfrågor".

1.5 Metod

Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevant dokumentation, en enkätundersökning och genom kompletterande intervju med kommunstyrelsens vice ordförande, kommundirektör samt administrativ chef.

Enkäten har distribuerats till:

- Ordförande/vice ordförande i kommunstyrelsen, nämnder och bolagsstyrelser.
- Avdelningschefer eller motsvarande i kommunen.
- VD:ar i kommunägda bolag.

Samtliga respondenter har haft möjlighet att besvara enkäten under en period om två veckor. Enkätundersökningen har genomförts under första halvan av augusti 2021. Svarsfrekvensen för enkäten uppgår totalt till 63 procent, vilket motsvarar 15 personer. Fördelningen mellan olika kategorier redovisas i nedanstående tabell.

	<i>Ordf.</i>	<i>Vice ordf.</i>	<i>Chef</i>	<i>VD</i>	<i>Totalt</i>
Svarsfrekvens %	88	13	83	100	63

I enkäten återfinns ett antal påståenden som respondenterna fått ta ställning till. Till varje påstående har följande 6 svarsalternativ funnits:

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

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

2. Granskningsresultat

I Mullsjö kommun finns totalt 8 nämnder, inkluderat kommunstyrelsen och miljönämnden. Miljönämnden är en gemensam nämnd tillsammans med Habo kommun. I kommunkoncernen ingår därtill 4 aktiebolag, varav 3 är helägda (Mullsjö Energi &

Miljö, Mullsjö Bostäder samt dess dotterbolag Fastighetsaktiebolaget Gyljeryd 1:24). Den samlade bolagskoncernen saknar moderbolag.

I granskningen exkluderas miljönämnden då den är gemensam nämnd och även organiserad under Habo kommun samt valnämnden med anledning av dess begränsade verksamhet under 2021. Därtill exkluderas de bolag som är delägda av kommunen.

2.1 Ansvar och roller

Revisionsfråga 1: Har ansvar och roller kring samverkan tydliggjorts på ett tillfredsställande sätt?

lakttagelser

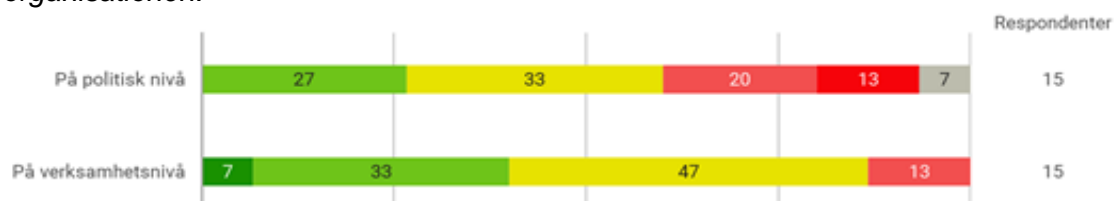
Styrelser och nämnder ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig. En del av den interna kontrollen är att tydliggöra ansvar och roller inom organisationen.

Granskningen visar att det finns vissa styrdokument inom kommunkoncernen som reglerar området. Att åstadkomma samverkan i första hand vilar på följande organ:

Organ	Uppdrag
Kommunstyrelsen	KS har ett övergripande ansvar att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Styrelsens ordförande har ett särskilt uppdrag att främja samverkan mellan kommunstyrelse, nämnder och bolag. I styrelsens uppdrag ingår även att utöva ägarrollen för kommunägda aktiebolag. (källa: Reglemente)
Kommundirektör	Säkerställa att kommunens avdelningschefer har ett koncernperspektiv vid fullgörande av uppdrag. (källa: Instruktion till kommundirektör)
Mullsjö Bostäder AB	Bostadsbolaget ska aktivt samverka med kommunen (källa: Ägardirektiv)

Inom ramen för granskningen har det genomförts en enkätundersökning till företrädare för kommunstyrelsen, nämnder, bolagsstyrelser samt högre chefer inom kommunkoncernen. I enkäten har de fått ta ställning till följande påstående:

Enkät: Ansvar och roller för samverkan har tydliggjorts på ett tillfredsställande sätt i organisationen.



Enkätresultatet indikerar att ansvar och roller inom organisationen delvis tydliggjorts på ett tillfredsställande sätt. Ansvarsfördelningen uppfattas vara något mer tydlig på verksamhetsnivå (40 % grönt i diagram) än på politisk nivå (27 % grönt).

Företrädare för verksamhet som bedrivs i förvaltningsform (kommunen) instämmer i något högre utsträckning i påståendet än företrädare för kommunägda bolag

(bolagsstyrelser och VD:ar). Ingen respondent från bolagssidan har angivit att ansvars- och rollfördelningen är mer än *delvis* tydlig.

I granskningen framkommer att det generellt finns ett behov att klargöra ansvar och roller inom organisationen. Detta gäller bland annat gränsdragning mellan den politiska organisationen och verksamhetsorganisationen.

Bedömning

Vår bedömning är att ansvar och roller kring att åstadkomma samverkan *delvis* tydliggjort på ett tillfredsställande sätt. Bedömningen baseras framför allt på följande:

- Ansvar och roller har i viss grad reglerats i olika typer av koncerninterna dokument.
- Enkätresultatet indikerar att det finns ett behov att såväl tydliggöra som att informera organisationen hur ansvar och roller fördelas inom organisationen (politisk nivå respektive verksamhetsnivå).

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen prövar om ansvarsfördelningen ska förtydligas. Styrelsen bör även säkerställa att den samlade verksamheten får information/utbildas hur ansvar och roller fördelas inom organisationen.

Styrelser i kommunägda bolag bör pröva om området samverkan/samordning ska inkluderas i bolagsinterna styrdokument, i första hand styrelsens arbetsordning (uppdrag på ordförande) respektive VD-instruktion.

2.2 Dialog och kommunikation

Revisionsfråga 2: Finns det ändamålsenliga former för dialog och kommunikation mellan olika nämnder i kommunen och mellan kommunen och de kommunala bolagen?

lakttagelser

Av föregående avsnitt framgår att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. I kommunstyrelsens uppdrag ingår bland annat att ansvara för samordningsträffar mellan nämndspresidier och verksamhetschefer. Enligt ägardirektiv ska bostadsbolaget ha en nära dialog med ägaren (kommunen).

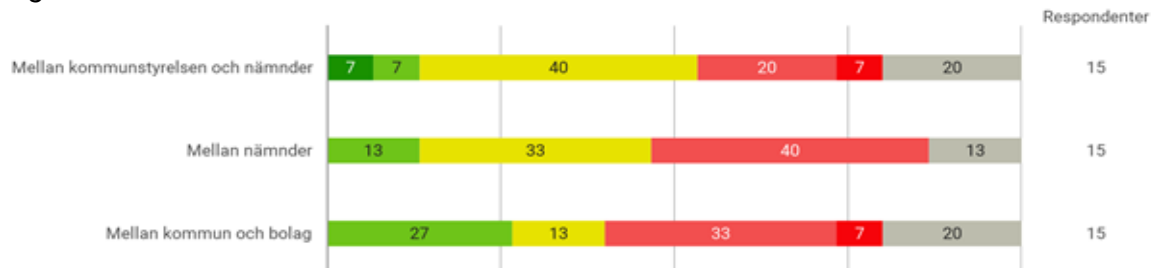
Enligt kommunens styrmodell är bildande av tvärsektoriella grupper ett sätt att åstadkomma samverkan inom organisationen.

Varken kommunstyrelsen eller bostadsbolagets styrelse har formulerat mätbara mål för att åstadkomma ökad samverkan inom kommunkoncernen. Det kan inte heller verifieras att kommunstyrelsen under granskningsperioden preciserat formerna för hur den ska fullgöra uppdraget att genomföra samordningsträffar mellan kommunen/koncernen.

Granskningen visar att det i olika sammanhang genomförs träffar mellan företrädare för kommunstyrelse, nämnder, bolag och dess verksamheter. Vi noterar att området samverkan har bland annat diskuterats vid ordförandeträffar under innevarande mandatperiod.

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

Enkät: Det finns ändamålsenliga arbetssätt/former för kommunikation och dialog inom organisationen.



Det sammanställda enkätresultatet visar att flertalet respondenter ser en utvecklingspotential när det gäller arbetssätt och former för att åstadkomma förbättrad samverkan. Detta bekräftas även i kompletterande intervju med företrädare för kommunstyrelsen och kommunledningen. Här framhålls ett behov att i ökad grad formalisera detta arbete.

Enkätresultatet indikerar att det i något större utsträckning uppfattas finnas forum för att diskutera samverkan *inom kommunen* på politisk nivå (kommunstyrelse-nämnd, nämnd-nämnd). Ett flertal av chefer inom kommunen upplever att det saknas fungerande forum på verksamhetsnivå. En motsatt bild framträder när det gäller samverkan mellan *kommun och bolag*. Här uppfattas arbetsformer för att åstadkomma samverkan vara något mer utvecklade på verksamhetsnivå än på politisk nivå.

Bedömning

Vi gör bedömningen att det *delvis* finns ändamålsenliga former för att föra dialog och kommunikation för ökad samverkan. Bedömningen baseras på följande:

- På politisk nivå finns forum som kan användas för området. Motsvarande forum är inte lika etablerade på verksamhetsnivå.
- Det samlade enkätresultatet indikerar att kommunikation och dialog kring samverkan är ett utvecklingsområde.

Kommunstyrelsen prövar om det behöver tillskapas fler forum för att diskutera koncernsamverkan, till exempel koncernledningsgrupp. Vidare föreslås styrelsen fastställa mål för att nå ökad samverkan inom kommunens samlade organisation.

2.3 Inventering och analys

Revisionsfråga 3: 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?

Iakttagelser

Det krävs ett strukturerat arbetssätt för att åstadkomma ökad samverkan och samordning inom en organisation. En del i detta arbete är att inventera och analysera befintliga och potentiella samverkansområden.

Vi kan inte finna att kommunstyrelsen utfärdat anvisningar för hur organisationen ska utveckla samverkan inom kommunkoncernen.

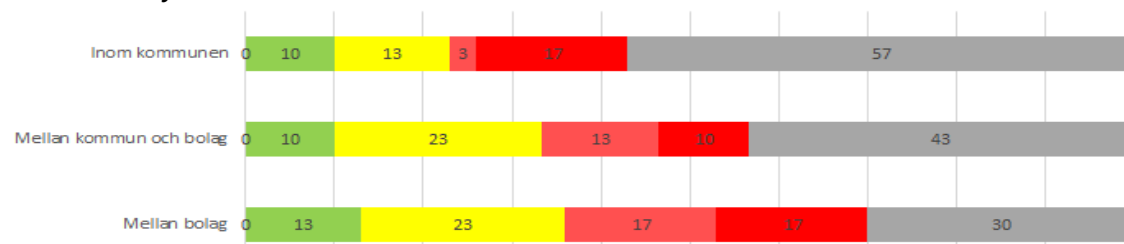
Det har påbörjats ett arbete att utveckla den strategiska styrningen inom kommunen. Styrningen ska ske inom ramen för mål- och resultatstyrning. En del i detta arbete är att utveckla ett mer analytiskt arbetssätt.

I enkätundersökning har respondenterna fått ta ställning till två påståenden:

1. Det har skett ett systematiskt arbete för att identifiera inom vilka områden samverkan sker idag.
2. Det har gjorts en systematisk analys av framtida potentiella samverkansområden.

Den sammanvägda resultat av ovanstående påståenden presenteras nedan.

Enkät: Ett systematiskt arbete sker för att identifiera områden för samverkan



Enkäten ger en bild av att många inom organisationen inte känner till om det sker ett systematiskt arbete inom området. Endast ett fåtal av respondenterna upplever att arbetet med inventering och analys sker på ett tillfredsställande sätt.

Företrädare för styrelse och nämnder instämmer i något högre grad i respektive påståenden, medan chefer i större utsträckning valt alternativen "instämmer i begränsad grad/instämmer inte alls".

Bedömning

Vi gör bedömningen att det inom organisationen för närvarande saknas ett systematiskt arbetssätt för att identifiera inom vilka områden samverkan sker idag och inom vilka områden samverkan kan utvecklas inom kommunen/mellan kommunen och dess bolag. Bedömningen baseras på följande:

- Det saknas anvisningar hur organisationen ska arbeta inom området
- Enkätsvaren ger en tydlig indikation att organisationen brister i systematik när det gäller inventering och analys av befintliga/framtida samverkansområden.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen initierar en kommunövergripande analys av såväl befintlig samverkan som potentiella framtida samverkansområden.

2.4 Handlingsplaner

Revisionsfråga 4: För identifierade områden finns handlingsplaner framtagna kring hur samverkan ska realiseras?

lakttagelser

Att upprätta handlingsplaner kan ses som ett verktyg för att utveckla en organisation i önskad riktning. Här är det lämpligt att planerna tar utgångspunkt från genomförd inventering/analys.

Granskningen visar att kommunstyrelsen inte ställt formkrav på att handlingsplaner ska upprättas inom området. Ett sätt för politiska organ att utöva styrning är att fastställa mål och planer för prioriterade områden.

I enkätundersökning har respondenterna fått ta ställning till påståendet om huruvida det i tillräcklig grad finns handlingsplaner framtagna för hur samverkan ska utvecklas. Resultatet redovisas nedan.

Enkät. Det finns i tillräcklig grad handlingsplaner framtagna för hur samverkan ska utvecklas.



Enkätresultatet avseenden "Handlingsplaner" är likartat som i avsnittet "Inventering och analys". Flertalet respondenter känner inte till om det upprättas handlingsplaner för att utveckla samverkan och samordning.

Företrädare för kommunstyrelsen och nämnder har en något mer positiv bild när det gäller förekomsten av handlingsplaner jämfört med andra delar av organisationen.

Svarande från bolagssidan (både från politisk nivå och verksamhetsnivå) är de som i lägst grad instämmer i påståendet.

Företrädare för verksamheten framhåller att organisationen i varierande grad arbetar för ökad samverkan. Detta arbete har dock inte formaliserats i handlingsplaner.

Bedömning

Vi gör bedömningen att det inte i tillräcklig grad finns handlingsplaner inom granskningsområdet. Bedömningen baseras på följande:

- Enkätresultatet ger en tydlig indikation att verksamheten i låg grad upprättar handlingsplaner för området
- Kommunstyrelsen har inte ställt formkrav att sådana planer ska finnas.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att pröva om särskilda handlingsplaner ska skapas i syfte att förbättra samverkan.

2.5 Återrapportering

Revisionsfråga 5: Sker återrapportering av arbetet till fullmäktige, kommunstyrelsen samt berörda nämnder och bolagsstyrelser?

lakttagelser

Ett systematiskt arbetssätt kännetecknas av att det återkommande sker uppföljning och återrapportering till högre organ. Kommunen är en politisk styrd organisation vars ledande organ är nämnder/bolagsstyrelser, kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Granskningen kan inte belägga att kommunstyrelsen utfärdat direktiv hur uppföljning och rapportering avseende samverkan ska ske inom organisationen. I styrelsens uppdrag ingår att utöva uppsikt hur kommunägda bolag fullgör sina uppdrag enligt ägardirektiv. Bostadsbolaget ska enligt ägardirektiv verka för ökad samverkan.

I enkätundersökning har svarande fått ta ställning till följande påstående:

Enkät. Återrapportering av arbetet med samverkan sker i tillräcklig omfattning



Enkätresultatet indikerar att återrapportering från verksamhet till nämnd/bolagsstyrelse upplevs vara något mer utvecklad än den vidare rapportering som sker till övriga organ (kommunstyrelse/kommunfullmäktige).

Företrädare för kommunstyrelse och nämnder instämmer i högre grad i påståendet än övriga delar av organisationen. Det omvända förhållandet gäller inom bolagen. Där har VD:ar en mer positiv bild av återrapportering än företrädare för bolagsstyrelserna.

Inom ramen för granskningen har vi gått igenom 2021 års protokoll för kommunstyrelse, nämnder och bolagsstyrelser. Genomförd granskning kan inte verifiera att det görs någon strukturerad uppföljning inom området. I granskningen har ett fåtal ärenden som rör samverkan noterats.

Bedömning






Vi gör bedömningen att återrapportering till kommunfullmäktige, kommunstyrelse samt nämnder/styrelser inte sker i tillräcklig omfattning. Bedömningen baseras på följande:

- Det samlade enkätresultatet indikerar att uppföljning och återrapportering inom området är i behov av utveckling.
- Genomförd protokollsgranskning visar att det inte genomförts någon strukturerad uppföljning inom området under år 2021.

För att utveckla området föreslås kommunstyrelsen precisera formerna hur arbetet med samverkan/samordning ska följas upp och rapporteras till den politiska organisationen.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Granskningsområde	Bedömning	
1. Ansvar och roller	Delvis	
2. Dialog och kommunikation	Delvis	
3. Inventering och analys	Nej	
4. Handlingsplaner	Nej	
5. Återrapportering	Nej	

Utifrån genomförd granskning är vår sammantagna revisionella bedömning att kommunstyrelse, nämnder och bolagsstyrelsers arbete för att realisera kommunfullmäktiges viljeinriktning om ökad samverkan varken sker på ett ändamålsenligt sätt eller med tillräcklig intern kontroll.

3.2 Rekommendationer

För att utveckla granskningsområden bör följande rekommendationer prioriteras:

- Kommunstyrelsen fastställer mål för att öka samverkan inom kommunens samlade organisation.
- Kommunstyrelsen prövar det behöver tillskapas fler forum för att diskutera koncernsamverkan, till exempel bildande av en koncernledningsgrupp. Vi ser även ett behov att arbetet som sker i befintliga forum formaliseras i större grad.
- Kommunstyrelsen och bolagsstyrelser prövar om ansvarsfördelningen ska förtydligas i interna styrdokument. Styrelserna bör även säkerställa att organisationen informeras/utbildas avseende intern fördelning av ansvar och roller.

- Kommunstyrelsen initierar en kommunövergripande analys av såväl befintlig samverkan som potentiella framtida samverkansområden.

2021-10-27

Rebecca Lindström

Uppdragsledare

Bo Rehnberg

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Mullsjö kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-04-21. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.