



**ÖSTERSUNDS
KOMMUN**
STAAREN TJÆLTE

REVISIONSRAPPORT
GRANSKNING AV
Ledning och samordning av ge-
mensamma funktioner

Moa Strömkvist, Verksamhetsrevisor
Anneth Nyqvist, Certifierad kommunal revisor
Dnr: REV/00033/2023

SAMMANFATTNING

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en fungerande struktur för att leda och samordna kommunens gemensamma funktioner.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen i huvudsak har säkerställt en fungerande struktur för att leda och samordna kommunens gemensamma funktioner. Den grundar sig bland annat på följande:

Kommungemensamma styrdokument finns i huvudsak inom de områden där de gemensamma funktionerna verkar, även om det finns exempel på områden där det saknas uppdaterade styrdokument, mallar eller rutiner.

Av granskningen framgår också att det varierar i vilken utsträckning stödfunktionernas uppdrag finns beskrivet. Varje område tar årligen fram en verksamhetsplan där uppdraget till viss del finns beskrivet genom dess verksamhetsidé. Verksamhetsplanerna är däremot inte framtagen i samråd med eller förankrade i övriga nämnder. Vidare uppfattar de gemensamma funktionerna sitt mandat på olika sätt.

Det finns en organisation med förvaltningsövergripande forum för flera av de granskade områdena. Förvaltningarnas representanter i forumen har dessutom direkt kontakt med respektive ledningsgrupp. Forumen tar fram årliga verksamhetsplaner. Eftersom förvaltningarna också har sina egna verksamhetsplaner finns risk att ambitionsnivån blir hög.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- *säkerställa att det finns styrdokument i den omfattning som krävs för att nå en tillräcklig styrning inom kommungemensamma områden. Samtidigt bör den totala mängden styrande dokument beaktas.*
- *säkerställa att de gemensamma funktionernas uppdrag och ansvar i förhållande till förvaltningarna tydliggörs.*
- *systematiskt och kontinuerligt se över och anpassa de gemensamma funktionernas uppdrag utifrån förvaltningarnas behov.*
- *säkerställa att de gemensamma funktionernas mandat är tydligt.*

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING.....	2
1 INLEDNING	4
1.1 BAKGRUND TILL UPPDRAGET	4
1.2 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR	4
1.3 AVGRÄNSNING	4
1.4 REVISIONSKRITERIER	4
1.5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND.....	4
1.6 METOD	5
1.7 VÅRA UTGÅNGSPUNKTER	5
2 ORGANISATION OCH ANSVARSOMRÅDE	6
3 RESULTAT AV GRANSKNINGEN	8
3.1 STYRDOKUMENT OCH RUTINER.....	8
3.2 ANSVARFÖRDELNING	10
3.3 EFFEKTIV OCH ÄNDAMÅLSENLIK ORGANISATION?.....	11
3.4 SAMVERKAN	14
3.5 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER	16
3.5.1 Svar på revisionsfrågorna	16

1 INLEDNING

1.1 BAKGRUND TILL UPPDRAGET

Genomförda revisionsgranskningar har, under senare år, visat på att det inom vissa gemensamma funktioner har saknats en gemensam styrning och att förvaltningarna till följd av det byggt upp egna rutiner och system. I april 2018 beslutade kommunfullmäktige om en ny nämndsorganisation som bland annat innebar att utförarstyrelsen upphörde vid årsskiftet 2018–2019. Ett antal gemensamma funktioner, däribland medborgarservice, IT-enheten och upphandling samt löne- och pensionservice, var organiserade under serviceförvaltningen som rapporterade till utförarstyrelsen och flyttades. Flera av de gemensamma funktionerna är nu organiserade under kommunledningsförvaltningen. För att de offentliga medlen ska användas så effektivt som möjligt behöver kommunen dra nytta av att den är en gemensam organisation. Exempelvis genom att nyttja olika lösningar inom hela kommunen, att använda stödresurser effektivt och att säkerställa att kommungemensamma rutiner fungerar som stöd för förvaltningarna.

Kommunens revisorer har i sin riskanalys bedömt att det kan finnas risker att nämnder och förvaltningar inte arbetar effektivt, att samordningsfördelar inte nyttjas och att kommungemensamma rutiner saknas eller inte följs.

Granskningen ingår i den fastställda revisionsplanen för 2023.

1.2 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en fungerande struktur för att leda och samordna kommunens gemensamma funktioner.

Revisionsfrågor

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns kommungemensamma styrdokument och rutiner? Säkerställer kommunstyrelsen att dessa tillämpas?
- Är ansvarsfördelningen mellan gemensamma funktioner och förvaltningarna tydlig? Finns formulerade uppdrag för de gemensamma funktionerna?
- Är de gemensamma funktionerna organiserade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?
- Finns en ändamålsenlig samverkan inom granskade områden?

1.3 AVGRÄNSNING

Granskningen är avgränsad till 2023. De gemensamma funktionerna som granskningen omfattar har avgränsats till att gälla områden/stöd inom IT, ekonomi, HR och lön, nämndadministration och kundcenter. De organisatoriska Områdena under kommunstyrelsen som ingår i granskningen är därmed Område IT, Område ekonomi, Område HR och lön, Område kommunkansli och Område medborgarservice.

1.4 REVISIONSKRITERIER

Vår bedömning har utgått från:

- Kommunallagen (2017:725)
- Styrelse och nämndernas reglementen
- Riktlinje för styrdokument (Dnr 00684-2021)

1.5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND

Ansvarig nämnd är kommunstyrelsen.

1.6 METOD

Granskningen utförs genom inhämtning och granskning av relevanta dokument och intervjuer med berörda tjänstepersoner. Följande personer har intervjuats:

- Stabschef
- Ekonomidirektör
- HR-chef samt HR-konsult
- IT-chef samt teamchef IT-enheten
- Kanslichef
- Chef medborgarservice
- Chef samt verksamhetscontrollers område strategi och styrning
- Förvaltningschef, biträdande förvaltningschef samt ekonomichef vård- och omsorgsförvaltning
- Förvaltningschef samt förvaltningsekonom miljö- och samhällsnämnden
- Förvaltningschef samt förvaltningsekonom kultur- och fritidsförvaltningen
- Förvaltningschef samt ekonomichef barn- och utbildningsförvaltningen
- Förvaltningschef samt ekonomichef social- och arbetsmarknadsförvaltningen
- Förvaltningschef tekniska förvaltningen
- Förvaltningsekonom tekniska förvaltningen

Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har givits möjlighet att faktagranska lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten. Rapporten har kvalitetssäkrats för att säkerställa erforderlig kvalitet och standard utifrån Skyrevs rekommendationer.

1.7 VÅRA UTGÅNGSPUNKTER

Styrning av stödfunktioner i kommunal verksamhet

Kommunforskning i Västsverige publicerade ”KFI-rapporten ”Vem styr? En studie om styrning av stödfunktioner i kommunal verksamhet” 2019. I rapporten framgår att studieobjektet Göteborgs stad har en uppsjö av styrdokument, policys och riktlinjer som fastställs på förvaltningsnivå. De övergripande styrdokumenterna anses främst användas som referensmaterial i specifika frågor och inte som direkta styrmedel, då styrdokumenterna är ett stöd snarare än ett riktat krav. Den stora mängden av styrdokument innebär även, enligt rapporten, att de upplevs som oseriösa eller oprioriterade och att det är orimligt att implementera allt som framhålls i styrdokumenterna.¹

I rapporten dras också slutsatserna att väldigt lite styrning implementeras i stödfunktionerna. De prioriterade uppdragen från politikerna är inte riktade mot stödfunktionerna och det är främst den kulturella klanstyrningen med tillit tillsammans med uppdragsbeskrivningar om att hjälpa kärnverksamheten att nå de politiska målen som styr stödfunktionerna. Det innebär, enligt slutsatsen i rapporten, att stödfunktionerna huvudsakligen styrs av förvaltningsledningen genom att delegera ansvar, tillit och uppdrag.²

För- och nackdelar med centrala organisationer

Sammanfattningsvis har tidigare forskning kommit fram till att fördelar med centralisering är tydliga styrsignaler, tydligt ansvar, likartad praktik och förutsägbar praktik medan nackdelar är att lokal information går förlorad i hierarkin, liten flexibilitet, demotiverande och tröghet. För decentralisering gäller motsatta fördelar och nackdelar gentemot centralisering.³

¹ Larsson, Hanna. 2019. *Vem styr? En studie om styrning av stödfunktioner i kommunal verksamhet*. Kommunforskning i Västsverige (KFi), 2019.

² Larsson, Hanna. 2019.

³ Jacobsen, Dag Ingvar & Jan Thorsvik (2021) *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur AB.

2 ORGANISATION OCH ANSVARSOMRÅDE

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning. (Kommunallagen 6 kap 1 §)

Kommunallagen ger inte, om inget annat bestämts enligt 8 §, styrelsen några maktmedel. Uppsiktsplikten måste i princip anses vara begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i sin egen skap av högsta beslutande organ ingriper.

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. (Kommunallagen 6 kap 6§)

Styrelsens ansvar utifrån reglementet

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Vidare framgår att styrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda det arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen.

Styrelsen ska, enligt reglementet, samråda med berörd nämnd när styrelsens verksamhet och ärenden berör annan nämnds verksamhet. Styrelsen beslutar om formerna för samrådet.

Styrelsen ansvarar för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens. Styrelsen ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls.

Styrelsen ska, enligt reglementet:

- leda arbetet med, och samordna, utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållna annan nämnd
- ha hand om kommunens personaladministrativa system, ekonomisystem, dokument- och ärendesystem, e-postsystem, IT-system, kommunikationssystem, skaderapporteringssystem, passersystem och förtroendemannaregister.

Styrelsen ansvarar för och leder utvecklingen av kommunens övergripande IT-verksamhet och IT-säkerhet inom hela den kommunala verksamheten.

Nämndernas ansvar utifrån reglementena

Nämnden ska inom sitt verksamhetsområde följa vad som anges i lag eller annan författning. Nämnden ska följa det fullmäktige – i reglemente, i samband med budget eller i annat särskilt beslut – har bestämt att nämnden ska fullgöra, samt verka för att fastställda mål uppnås och i övrigt följa givna uppdrag och angivna riktlinjer.

Nämnden ansvarar för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten.

Nämnden är anställningsmyndighet för personal vid sin förvaltning med undantag för förvaltningschef som anställs av styrelsen. Nämnden har hand om personalfrågor inklusive arbetsmiljöfrågor inom sitt verksamhetsområde med undantag av de frågor som anges i kommunstyrelsens reglemente.

Instruktion för kommundirektören

Enligt instruktion för kommundirektören svarar denne för arbetsgivarrollen gentemot förvaltningschefer och för att de i sina uppdrag också beaktar kommunövergripande frågor och anlägger ett koncernperspektiv. Samtidigt svarar förvaltningscheferna för sina respektive verksamheter gentemot sina nämnder. Kommundirektören har rätt att disponera förvaltningscheferna viss del av tiden för kommungemensamt samordnings- och utvecklingsarbete. (Antagen av kommunstyrelsen 2019-05-21 § 135)

Omorganisation

I april 2018 beslutade kommunfullmäktige om en ny nämndsorganisation som bland annat innebar att utförarstyrelsen upphörde vid årsskiftet 2018–2019. Ett antal gemensamma funktioner, däribland medborgarservice, IT-enheten och upphandling samt löne- och pensionservice, var organiserade under serviceförvaltningen som rapporterade till utförarstyrelsen. Kommundirektören beslutade i samband med detta att tillsätta ett flertal projekt för att anpassa förvaltningsorganisationen till den nya politiska organisationen och därmed fördela serviceförvaltningens olika områden på andra förvaltningar. Kommundirektören tillsatte också ett projekt som innebar att ge förslag på lämpliga förändringar i beställar- och utförarmodellen för att minska administration, minska antalet gränssnitt och flytta beställarrollen närmre utföraren. Organisationen skulle också göras logisk för medborgaren samt leda till att effektivisera styrningen av verksamheten och därigenom sänka kostnaderna.⁴

Efter omorganisationen återfinns gemensamma funktioner under kommunledningsförvaltningen. En ramomfördelning har för vissa av funktionerna skett från respektive nämnd till kommunstyrelsen utifrån fördelningsnycklar som främst baserades på antalet anställda i förvaltningarna. Det innebär att "kostnaden" för stöd från de gemensamma funktionerna är densamma för förvaltningarna oavsett hur mycket de nyttjar stödet. Det finns dock vissa undantag med tjänsteköp, till exempel för vissa delar inom IT. En utredning om centralisering av kommunens nämndadministration genomfördes på uppdrag av kommundirektören 2018⁵. Utredningen har inte resulterat i en centraliserad nämndadministration, vilket innebär att ansvaret fortsatt ligger på respektive förvaltning.

⁴ Projektdirektiv Omorganisation 2018, 2018-08-03.

⁵ Utredning – centralisering av kommunens nämndadministration – delprojekt 7.3.1.1 Dnr 01455-2018

3 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

3.1 STYRDOKUMENT OCH RUTINER

Revisionsfråga: Finns kommungemensamma styrdokument och rutiner? Säkerställer kommunstyrelsen att dessa tillämpas?

Styrdokument anses enligt intervjuerna vara ett av verktygen för att skapa en likartad hantering inom de gemensamma funktionernas områden i organisationen. I kommunens riktlinje för styrdokument anges utgångspunkterna att verksamheten enbart ska upprätta de styrdokument som behövs, att styrdokumentet ska följa en gemensam struktur och att de har rätt innehåll i förhållande till vald typ av styrdokument.⁶ Vidare anses för många, för få eller för omfattande styrdokument göra styrningen otydlig.

Det finns ett flertal styrande dokument som är kommunövergripande och berör de gemensamma funktionernas områden. Av intervjuer framgår att det i huvudsak uppfattas finnas tillräckligt med styrdokument inom de gemensamma funktionernas områden, men med vissa undantag (se s.9). Flera av de intervjuade framhåller att antalet styrdokument i kommunen generellt är omfattande. Förvaltningarna framför att det kan vara svårt att ha koll på samtliga styrdokument och att det kräver mycket tid att ta fram, uppdatera och hantera styrdokumentet.

Vad gäller efterlevnaden framhålls i en intervju att det finns exempel på dokument som beslutades för länge sedan och inte används dagligen av så många och att det finns exempel på dokument och rutiner som är integrerade i det dagliga arbetet. Område strategi och styrning har gjort en dokumentinventering av samtliga politiskt beslutade styrdokument i kommunen. Inventeringen har visat att ett arbete med att uppdatera dokumentstrukturen bör genomföras.

Kommunen har under 2019–2023 arbetat med att införa Canea som är ett nytt dokumenthanteringssystem.⁷ I systemet ska alla styrande och stödjande dokument göras tillgängliga. Det framgår från intervjuer att det fortfarande inom vissa områden/enheter pågår ett arbete med att lägga in befintliga styrdokument i Canea.

Enligt intervju ska det finnas en kontaktperson kopplat till varje styrdokument vilken bland annat har ansvar att marknadsföra dokumentet, vi noterar att det inte framkommer av riktlinjen för styrdokument. Andra sätt som används för att göra styrande dokument kända är genom kommunens forum där representanter från förvaltningarna tar med information till respektive förvaltningsledningsgrupp samt genom information på Insidan. För att inte förvaltningarna ska belastas med arbetssätt eller förändringar som inte fungerar fullt ut testas/implementeras de först i kommunledningsförvaltningen. Arbetssättet framgår inte av något dokument men är enligt intervjuerna känt hos förvaltningscheferna.

⁶ Kommunfullmäktige 2022-03-31 "Riktlinje för styrdokument" §38 Dnr 0684-2021.

⁷ Insidan, [Canea - dokumenthanteringssystem - Insidan \(ostersund.se\)](#) [2024-01-04]

Förvaltningarna känner delaktighet i framtagandet av styrdokument

Politiska styrdokument ska efter upprättande gå till ansvarig facknämnd för förslag till beslut och därefter på remiss enligt riktlinje för styrdokument. Intervjuer bekräftar att förvaltningarna känner delaktighet i framtagandet av styrande dokument genom bland annat remissförfarande, yttrandeförfarande och/eller möten under framtagandet.

Avsaknad av gemensamma mallar och rutiner

En uppfattning bland flera av de intervjuade förvaltningarna är att enskilda förvaltningar inte bör ta fram egna styrdokument, mallar eller rutiner inom områden som är gemensamma för flera förvaltningar. Det varierar mellan förvaltningarna huruvida de anser att det finns tillräckliga mallar och rutiner inom de olika granskade områdena eller inte.

Områden som saknar relevanta eller uppdaterade styrdokument

Inom följande områden framhålls det vid intervjuer att det saknas styrdokument eller uppdaterade styrdokument:

- Rutin för utlämnande av allmän handling och diarieföring. Finns enligt uppgift flera förvaltnings specifika rutiner inom området trots att det inte är ett förvaltnings specifikt område.
- Ett samlat dokument (riktlinje) inom ekonomistyrning. Idag uppges informationen finnas uppdelad på olika ställen och i olika rutiner. I och med att Område ekonomi ser över resursfördelningsmodellen vill de avvakta det arbetet innan de ser över riktlinjerna inom ekonomistyrning.
- Ekonomihandboken, som innehåller ekonomiadministrativa rutiner, uppges vara eftersatt och ett arbete med att revidera den pågår.
- Nya styrdokument gällande it-säkerhet och informationssäkerhet. Det finns i dagsläget en digitaliseringsstrategi och en policy för it säkerhet som är gammal, det som står i dem stämmer enligt uppgift, men är skrivet på en väl övergripande nivå. Ett arbete för att ta fram nya styrdokument pågår.
- Kommunen saknar interna styrdokument kring upphandling och inköp, det finns till exempel inte någon upphandlingspolicy eller något samverkansavtal kring upphandling.

Bedömning

Vi bedömer att det i huvudsak finns kommungemensamma styrdokument och rutiner inom de områden där de gemensamma funktionerna verkar. Det finns dock exempel på områden som är gemensamma för flera förvaltningar där det saknas uppdaterade styrdokument, mallar eller rutiner. Det är kommunstyrelsen som ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda det arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen, enligt reglementet.

Ett omfattande antal styrdokument i likhet med resultatet i KFI-rapporten, kan leda till att dokumenten inte används som direkta styrmedel. Vi menar därför att det är av vikt att den totala mängden styrande dokument inte blir för omfattande.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att det finns styrdokument i den omfattning som krävs för att nå en tillräcklig styrning inom kommungemensamma områden. Samtidigt bör den totala mängden styrande dokument beaktas.

3.2 ANSVARFÖRDELNING

Revisionsfråga: Är ansvarsfördelningen mellan gemensamma funktioner och förvaltningarna tydlig? Finns formulerade uppdrag för de gemensamma funktionerna?

Enligt kommunallagen ska fullmäktige anta reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer för både lagstadgade och frivilliga uppgifter. Kommunfullmäktige har, i enlighet med kravet, antagit reglementen för både styrelse och nämnder.

Nämndernas reglementen beskriver, enligt riktlinje för styrdokument, vilka ansvar och kompetensområden nämnderna/styrelserna har, men också regler och bestämmelser som de ska följa i sin verksamhet. Reglementena sorterar in under organiserande styrdokument som tydligt ska visa hur roll- och ansvarsfördelningen ser ut inom kommunen och besvara frågan "Vem ansvarar för vad?". Uppdragsbeskrivning är också ett organiserande styrdokument enligt riktlinjen, och är en beskrivning av det arbete som en specifik verksamhet eller aktör ska utföra. Dokumentet beslutas enligt riktlinjen av förvaltningschef/uppdragsgivare.

Varierande uppdragsbeskrivningar för de gemensamma funktionerna

Det varierar mellan de gemensamma funktionerna om och på vilket sätt deras uppdrag finns beskrivet. Gällande IT-enheten finns "Organisation av ny IT-enhet inom Östersunds kommun" som beslutades av KLG 2016 och på ett utförligt sätt beskriver IT-enhetens ansvarsområden. Av bakgrund och syfte framgår till exempel att IT-enheten ska ha ett övergripande enhetligt ansvar när det gäller strategi, utveckling och förvaltning inom IT- och e-frågor. Det ansågs finnas personberoenden och brister inom olika områden, främst inom samordning, förvaltning av verksamhetssystem och helhetssyn.⁸

Gällande HR och lön finns en beskrivning som är beslutad av HR-chef och bland annat behandlar organisation, verksamhetsidé, funktioner och roller samt verksamhetsområden och ansvarsfördelning.

Medborgarservice har en verksamhetsbeskrivning för kundcenter. Det framgår inte av dokumentet vem som har beslutat om den men områdeschef för medborgarservice är dokumentansvarig. I verksamhetsbeskrivningen finns områdets syfte och mål/målnivåer samt rollbeskrivningar för olika roller inom området. Därutöver finns en slutrapport från den förstudie som genomfördes 2011 inför införandet av kundcenter samt ett projektdirektiv för införande av kundcenter från 2012. I slutrapport och projektdirektiv framgår bland annat plan för genomförande, principer för Kundcenter, syfte samt målsättning med Kundcenter.

I verksamhetsplanen för Område kommunkansli framgår bland annat att de hanterar nämndadministrationen kopplat till kommunstyrelsen med utskott, kommunfullmäktige, arvodesnämnden, gemensamma överförmyndarnämnden, gemensam nämnd för upphandling, kultur- och fritidsnämnden, valnämnden och vissa stiftelser. Det innebär, vilket vi tidigare nämnt, att övriga nämnder ansvarar för sin egen nämndadministration eftersom den inte är centraliserad.

Vi har inte tagit del av någon uppdragsbeskrivning, utöver verksamhetsplanen, för Område ekonomi.

⁸ Kommunledningsgruppen (KLG) 2016-08-25 *Organisation av ny IT-enhet inom Östersunds kommun.*

Varje område har en verksamhetsplan med en verksamhetsidé

Samtliga områdeschefer inom kommunledningsförvaltningen tar fram en verksamhetsplan som utgår från kommunstyrelsens verksamhetsplan. Verksamhetsplanerna är årliga och innehåller bland annat områdenas verksamhetsidé. Vid genomgång av verksamhetsplanerna har vi noterat att verksamhetsidéerna ofta är kortfattade. Genomförda intervjuer visar inte på att övriga förvaltningar är delaktiga i framtagandet av verksamhetsplanerna eller att de förankras i KLG.

Förvaltningarnas behov inventeras inte systematiskt

Vissa förvaltningar ger vid intervjuerna uttryck för att de inte har möjlighet att påverka stödets utformning i tillräcklig utsträckning. Vid intervjuer med de gemensamma funktionerna framkommer inte att de på något systematiskt sätt följer upp förvaltningarnas behov av stöd för att löpande anpassa stödet efter vad förvaltningarna är i störst behov av. Om en förvaltning och en funktion inte är överens om vad stödet ska innehålla så hanteras det främst via dialog med chefen för den gemensamma funktionen, det kan också tas upp i KLG om det är gemensamt för flera förvaltningar. Övriga kontaktytor där förvaltningarna kan ha synpunkter på stödets utformning är via funktionernas kontaktpersoner gentemot förvaltningarna samt via eventuellt forum inom berört område.

Otydlig ansvarsfördelning gällande vissa IT-system

Ansvarsfördelningen anses vara otydlig gällande vissa kommunövergripande IT-system. Exempelvis uppges att Område HR och lön är ägare av systemet Kompetensportalen medan Område IT har medel för att utveckla systemet vilket upplevs kunna begränsa eventuell systemutveckling. Olika problem kopplat till systemen E-summit och KomMa framhålls också vid intervjuer.

Bedömning

Vi bedömer att ansvarsfördelningen mellan gemensamma funktioner och förvaltningarna delvis är tydlig. Bedömningen grundar sig på följande

- Uppdraget är inte tydligt beskrivet för samtliga gemensamma funktioner.
- Verksamhetsplanerna, där verksamhetsidén till viss del framgår, är varken framtagen i samråd med eller förankrad i övriga nämnder.
- Det sker inte någon systematisk uppföljning för att löpande anpassa stödet efter förvaltningarnas behov.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att de gemensamma funktionernas uppdrag och ansvar i förhållande till förvaltningarna tydliggörs.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att systematiskt och kontinuerligt se över och anpassa de gemensamma funktionernas uppdrag utifrån förvaltningarnas behov.

3.3 EFFEKTIV OCH ÄNDAMÅLSENIG ORGANISATION?

Revisionsfråga: Är de gemensamma funktionerna organiserade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?

Av intervjuer framgår att ett syfte med att vissa gemensamma funktioner centraliserades var en mer likartad hantering i organisationen vilket överensstämmer med vad forskning lyfter fram som en fördel med centralisering. Vid intervjuer framhålls vidare att fördelen med centrala funktioner är att det går att samla kompetens vilket innebär mindre ensamarbete och mindre sårbarhet vid sjukskrivningar eller när personal väljer att avsluta sin anställning. En utmaning som framhålls med en centraliserad organisation är att funktionerna ska arbeta utifrån perspektivet ”vi är till för verksamheterna”. En annan utmaning som lyfts är att funktionerna tappar en nära kontakt med verksamheterna.

Det varierar mellan förvaltningarna om de har funktioner som kan driva kommunövergripande processer

Det varierar mellan förvaltningar och områden om de enbart använder sig av de gemensamma funktionerna eller om de också har egen personal som arbetar med angränsande frågor inom förvaltningen. Som exempel har alla förvaltningar minst en ekonomichef eller en förvaltningsekonom. Inom vissa förvaltningar finns funktioner som förvaltar förvaltnings-specifika it-systemen och inom vård- och omsorgsförvaltningen finns enheten för personal och kompetens. Vissa förvaltningar uttrycker att det ibland saknas någon som kan driva kommunövergripande processer inom förvaltningen. Vidare framhålls att strategier inom de gemensamma funktionerna kan bidra med kunskap men att det kan saknas någon inom förvaltningen som kan utföra det jobb som förvaltningen förväntas göra. En förvaltning menar att de önskar mer "hands on-stöd", det vill säga mer praktiskt stöd från gemensamma funktioner. En annan förvaltning förklarar att de inte byggt upp någon parallell funktion till de gemensamma funktionerna genom administratörer eller liknande, vilket skapar betydande administration för cheferna.

Att vissa gemensamma funktioner i högre utsträckning skulle kliva in och göra jobbet eller arbeta tillsammans med förvaltningarna lyfts av förvaltningar som önskvärt. En av funktionerna beskriver ett exempel från en annan kommun där deras arkiv-enhet arbetar med tillsyner för att se till att arkivlagen följs. Om brister upptäcks tar arkivet fram en åtgärdsplan och gör jobbet åt förvaltningen för att komma i fas. Vid intervju beskriver gemensamma funktioner känslan av att förvaltningarna ibland uppfattar att kommunledningsförvaltningen belastar dem med centrala styrdokument eller sådant som ska åtgärdas. Därför framhålls att en modell där de gemensamma funktionerna hade mandatet att i en fråga säga hur förvaltningarna ska jobba, att göra jobbet åt dem och sedan säga hur förvaltningen ska arbeta framåt skulle kunna vara framgångsrikt.

De gemensamma funktionerna uppfattar sitt mandat på olika sätt

De gemensamma funktionerna är uppdelade i tolv områden varav fem områden (ekonomi, IT, HR och lön, kommunkansli och medborgarservice) ingår i denna granskning. Ekonomi samt HR och lön, är organiserade direkt under kommundirektör. Resterande områden är organiserade under stabschefen.

Enligt intervjuer skiljer det sig mellan de gemensamma funktionerna huruvida de uppfattar att de har mandat att vara strategiska och arbeta förebyggande eller om de endast ska utföra uppgifter på uppdrag/beställning av förvaltningarna. En förvaltning framhåller att om det är otydligt vilket stöd en funktion kan tillhandahålla så finns risk att du inte själv efterfrågar ett stöd trots att du är i behov av det. Det indikerar att organisationen kanske inte blir så effektiv som möjligt om de gemensamma funktionerna väntar på att få ett uppdrag i stället för att själva föreslå förbättringsåtgärder eller möjliga tillvägagångssätt.

Självserviceportalen upplevs som en tröskel för att kontakta gemensamma funktioner

Kontakt med löner (HR) och IT ska ske genom självserviceportalen. Det framhålls att det skapar en högre tröskel till att ta kontakt med nämnda funktioner samt att det tar längre tid än att kontakta dem via exempelvis mail. Förvaltningarna framhåller dock en förståelse för att det kanske inte är möjligt att tillhandahålla någon annan kontaktväg. Vidare framgår att den delen av självserviceportalen som avser E-summit planeras att ersättas av ett annat system i syfte att förenkla.

Tabell – Särskilda iakttagelser per område

Område	Särskilda iakttagelser/avvikelser
Ekonomi	Finns ekonomer centralt och lokalt på samtliga förvaltningar. Någon framhåller att det fungerar bra inom området just därför att det finns en angränsande ekonomifunktion på förvaltningen.
HR och lön	Vissa förvaltningar upplever att området arbetar strategiskt och saknar mer operativt stöd. Ett aktuellt exempel är att flera förvaltningar förväntar sig mer stöd från HR när det gäller anpassning till den nya arbetstidslagstiftningen (central schemaläggning) medan HR menar att de, utifrån deras ansvar, tagit fram ett stödmaterial till förvaltningarna. Områdets arbete med kompetensförsörjning framhålls av någon som ett bra exempel på hur gemensamma funktioner kan arbeta genom att vara proaktiva och säga till förvaltningarna hur de ska jobba kombinerat med att stötta i det arbetet. En förvaltning framhåller att HR och löner hänvisar mellan sig i stället för att ta emot förvaltningens förfrågan och lösa eventuell gränsdragning internt inom området. En förvaltning framhåller att HR är lyhörd utifrån verksamheternas behov och formerar arbetsuppgifterna för att tillmötesgå behoven. Frigjorde till exempel mer resurser för personalärenden.
IT	Förvaltningar önskar ett mer strategiskt stöd från funktionen. Exempelvis genom vägledning kring att minska antalet it-system. Gränsdragningsproblematik mellan förvaltning och område IT framhålls, exempelvis gällande appköp. Det operativa stödet upplevs fungera bra. Någon framhåller att det fungerar bra inom området på grund av att det finns en angränsande funktion/kompetens inom förvaltningen.
Kommunkansli	Gällande ärendehantering framkommer synpunkter kring var ärenden ska hanteras och att det skulle kunna föregås av mer dialog med förvaltningar.
Medborgarservice	En förvaltning framhåller att funktionen är angelägen om att avlasta förvaltningarna. En annan förvaltning uttrycker också den att funktionen ofta är lyhörd och lyssnar in deras behov.

Bedömning

Vi bedömer att de gemensamma funktionerna delvis är organiserade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Funktionernas organisation och arbetssätt varierar, vilket riskerar att leda till olika förväntningar på vad stödet ska omfatta. Bedömningen grundar sig bland annat på att:

- Vissa gemensamma funktioner arbetar strategiskt vilket kan innebära att operativt arbete inom områdena inte utförs, alternativt belastar förvaltningarna.
- Vissa gemensamma funktioner har inte eller uppfattar inte att de har mandat att arbeta proaktivt gentemot övriga nämnder vilket kan riskera att förbättringsarbete inte blir genomfört.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att de gemensamma funktionernas mandat är tydligt.

3.4 SAMVERKAN

Revisionsfråga: Finns en ändamålsenlig samverkan inom granskade områden?

Forum för samverkan över förvaltningsgränser

Kommunledningsgruppen beslutade under 2022 att det ska finnas åtta utvecklings-forum i kommunen. Däribland ekonomiforum, IT- och digitaliseringsforum, ärendehanteringsforum, arbetsmiljöforum och kvalitetsforum som berör granskade områden. Syftet med forumen varierar något. Kommundirektören fastställer från och med 2023 årligen en verksamhetsplan för respektive forum efter att de behandlats i KLG. Verksamhetsplanerna innehåller uppdrag och aktiviteter. Enligt intervjuer ska förvaltningarna vara representerade i forumen med en person som har direkt kontakt med förvaltningens ledningsgrupp. Forumen träffas ungefär 2-4 timmar en gång per månad.

Vid intervjuer beskrivs samstämmigt att frågor som gäller för flera förvaltningar bearbetas i forumen innan de eventuellt läggs fram som förslag till KLG. Forumen används även för att sprida information till förvaltningarna om sådant som behandlats i KLG och rör forumens respektive områden. Forumen tillsätter också arbetsgrupper som gör olika specifika uppdrag utifrån behov. Ekonomiforum har till exempel tillsatt en arbetsgrupp för respektive uppdrag i verksamhetsplanen. Vid intervju framhålls att förankringsprocessen mellan KLG, forumen och förvaltningarna ibland är bristfällig.

Risk att ambitionsnivån blir hög med parallella verksamhetsplaner

Vid intervju framgår att forumorganisationen kan bli problematisk utifrån styrningssynpunkt i och med att det är en styrning utöver linjeorganisationen. Vidare framhåller förvaltningar att det finns en risk att ambitionsnivån för vad förvaltningarna ska genomföra under ett år blir för hög eftersom både förvaltningens verksamhetsplaner och forumens verksamhetsplaner ska genomföras. Det är ofta i förvaltningarna som förändringarna ska ske och i vissa fall kan det tillkomma en kostnad. Samtidigt framhålls att det inte är alla uppdrag i forumens verksamhetsplaner som innebär kostnader eller som kräver stora resurser från förvaltningarnas sida samtidigt som uppdragen ska leda till positiva resultat i förvaltningarna.

Eftersom KLG, där samtliga förvaltningschefer ingår, behandlar forumens verksamhetsplaner inför beslut så menar flera av de intervjuade att det är KLG:s uppgift att göra en bra avvägning av vad förvaltningarna sammantaget kommer klara av att genomföra under året. Vid intervju uttrycks att organisationen arbetar med många utvecklingsområden samtidigt och att det ofta är samma personer som arbetar med flera av frågorna. Det framkommer vidare att uppdragen i verksamhetsplanerna inte är resurs- eller tidssatta när de ska behandlas av kommunledningsgruppen.

Graden av utvecklingsarbete varierar mellan olika forum

Det framgår av intervjuer att forumen fungerar bättre efter att arbetsformerna reviderades förra året samt att verksamhetsplanen har bidragit till att mer utvecklingsarbete drivs i forumet. Samtidigt framgår att det varierar mellan forum i vilken utsträckning de arbetar med utveckling. Någon framhåller att forumet lägger mycket tid på operativa eller praktiska frågor som egentligen bör hanteras inom respektive förvaltning.

Dem som är sammankallande i de olika forumen har olika befattningar i organisationen, några är chef för ett område inom kommunledningsförvaltningen och andra inte. Vid intervjuer framhålls att detta kan påverka forumens struktur och vilket mandat de har i organisationen.

Bedömning

Vi bedömer att det i huvudsak finns en ändamålsenlig samverkan inom granskade områden. Bedömningen grundar sig på:

- Det finns forum där samverkan kan ske inom de granskade områdena, med undantag från Medborgarservice. Utsedda representanter i forumen har direkt kontakt med respektive förvaltningsledningsgrupp.
- Ambitionsnivån riskerar att bli hög med verksamhetsplaner i både forumen och verksamheterna. Vi menar att det är av vikt att uppdragen prioriteras med hänsyn till förvaltningarnas övriga uppdrag samt resurser.
- Sammankallande i forumen har olika befattningar vilket riskerar leda till att forumen får olika mandat.

3.5 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en fungerande struktur för att leda och samordna kommunens gemensamma funktioner.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen i huvudsak har säkerställt en fungerande struktur för att leda och samordna kommunens gemensamma funktioner. Bedömningen grundar sig bland annat på att det i huvudsak finns kommungemensamma styrdokument inom de områden där de gemensamma funktionerna verkar samt att det finns forum där samverkan kan ske. Uppdraget är däremot inte tydligt beskrivet för alla gemensamma funktioner och det varierar mellan funktionerna hur de uppfattar sitt mandat.

3.5.1 Svar på revisionsfrågorna

Den sammanfattande bedömningen grundar sig på följande underliggande bedömningar:

Revisionsfråga	Svar	Kommentar
Finns kommungemensamma styrdokument och rutiner?	I huvudsak	Det finns i huvudsak kommungemensamma styrdokument inom de områden där de gemensamma funktionerna verkar. Det finns dock exempel på områden som är gemensamma för flera förvaltningar där det saknas uppdaterade styrdokument, mallar eller rutiner.
Är ansvarsfördelningen mellan de gemensamma funktionerna och förvaltningarna tydlig?	Delvis	Uppdraget är inte tydligt beskrivet för samtliga gemensamma funktioner. Verksamhetsplanerna, där verksamhetsidén till viss del framgår, är varken framtagna i samråd med eller förankrad i övriga nämnder. Det sker inte någon systematisk uppföljning för att löpande anpassa de gemensamma funktionernas stöd efter förvaltningarnas behov.
Är de gemensamma funktionerna organiserade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?	Delvis	De gemensamma funktionernas organisation och arbetssätt varierar vilket riskerar leda till olika förväntningar på vad stödet ska omfatta. Vissa funktioner arbetar strategiskt vilket kan innebära att operativt arbete inom områdena inte utförs, alternativt belastar förvaltningarna. Vissa funktioner uppfattar inte att de har mandat att arbeta proaktivt gentemot övriga nämnder vilket kan riskera leda till att förbättringsarbete inte blir genomfört.
Finns en ändamålsenlig samverkan?	I huvudsak	Det finns forum där samverkan kan ske inom granskade områden med undantag från Medborgarservice. Utsedda representanter i forumen har direkt kontakt med respektive förvaltningsledningsgrupp. Ambitionsnivån riskerar att bli hög med verksamhetsplaner i både forumen och verksamheterna. Sammankallande i forumen har olika befattningar i linjeorganisationen.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- *säkerställa att det finns styrdokument i den omfattning som krävs för att nå en tillräcklig styrning inom kommungemensamma områden. Samtidigt bör den totala mängden styrande dokument beaktas.*
- *säkerställa att de gemensamma funktionernas uppdrag och ansvar i förhållande till förvaltningarna tydliggörs.*
- *systematiskt och kontinuerligt se över och anpassa de gemensamma funktionernas uppdrag utifrån förvaltningarnas behov.*
- *säkerställa att de gemensamma funktionernas mandat är tydligt.*

Projektledare:

Anneth Nyqvist
Certifierad kommunal revisor

Projektmedarbetare:

Moa Strömkvist
Verksamhetsrevisor