

Upplands Väsby Kommun

Fullmäktiges prioriteringar och uppdrag,
budget 2019 med flerårsplan



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Revisionskriterier.....	3
1.4. Ansvariga nämnder/styrelser	4
1.5. Metod	4
2. Styrning	4
2.1. Kommunallagen	4
2.2. Kommunstyrelsens reglemente	4
2.3. Reglemente för intern kontroll	4
2.4. Styrprinciper	5
2.5. Kommunstyrelsens samordningsuppdrag.....	9
2.6. Vår bedömning.....	10
3. Styrning inom verksamheterna	12
3.1. Kommunstyrelsen	12
3.2. Utbildningsnämnden.....	12
3.3. Omsorgsnämnden.....	14
3.4. Kultur- och fritidsnämnden.....	14
3.5. Uppföljning	16
4. AB Väsbyhem	16
5. Svar på revisionsfrågor	19
Källförteckning	20

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat fullmäktiges prioriteringar och uppdrag. Granskningen syftar till att bedöma om styrelse och nämnder har tydliga planer, strategier och uppföljningsstrukturer för att säkerställa att fullmäktiges mål uppnås och att uppdragen genomförs.

Vår sammantagna bedömning är att målstyrningsprocessen till stora delar är ändamålsenlig, samt att det finns ett etablerat system för uppföljning av måluppfyllelse. Vissa utvecklingsområden har dock identifierats.

Av granskningen framgår att styrelser/nämnder har brutit ner uppdragen på ett tydligt sätt i verksamhetsplaner. Av intervjuerna framkommer en bild av en till stor del strukturerad process på olika nivåer i organisationen och bolaget för att bryta ner och anpassa målen till respektive verksamhet. Intervjuade kontorschefer upplever att ledningssystemet är ett värdefullt stöd i detta arbete. Att politiker- och tjänstemannadialoger genomförs bedömer vi som positivt. Dock ser vi behov av en formaliserad processbeskrivning kring ledning och styrning.

I vår granskning framkommer att granskade nämnder saknar redovisning av riskbedömning, kontrollmoment och åtgärder avseende mål och uppdrag. Ifall projektmodellen används ger denna stöd i genomförande av risk- och konsekvensanalyser för projekt. Vidare genomför AB Väsbyhem risk och väsentlighetsanalyser en gång per år.

I verksamhetsplanerna och i affärsplanen lyfts fullmäktiges mål och uppdrag fram som prioriterade. Vidare bedömer vi att eftersom nämnderna inte riskbedömer mål och uppdrag sker sannolikt ingen särskild uppföljning av eventuellt svåruppnådda uppdrag 2019.

Vidare har styrelser/nämnder har en tydlig plan för aktiviteter och genomförande ifall projektmodellen används, därtill ger Statsys stöd för löpande uppföljning.

För att kunna säkerställa en effektiv styrning är måluppföljning en viktig förutsättning. Måluppföljningen ska på ett tydligt sätt indikera verksamhetens utfall/resultat i förhållande till uppsatta mål. Uppföljningen ska indikera om de satta målen nåtts eller är på väg att uppnås. Vi har inte tagit del av 2019 års första delårsuppföljning och kan därför inte uttala oss specifikt om denna. År 2018 lämnades en sammanställd uppföljning av nämndernas och styrelsens måluppfyllnad vid 3 tillfällen och redovisades till fullmäktige i samband med delårsrapport 1 och 2 samt årsredovisningen. Vidare följer nämndernas delårsrapporter och verksamhetsberättelser samma mall som verksamhetsplanerna med utgångspunkt i ledningssystemet, innefattande uppföljning av målen, avstämning av nämndspecifika uppdrag, riskkontroll samt en omvärldsanalys och framåtblick. Används samma uppföljningsmodell framgent bedömer vi att det finns ett system för måluppföljning som är ändamålsenligt.

Slutligen anser vi att mål, uppdrag och prioriteringar som avser AB Väsbyhem ska överlämnas i form av ägardirektiv.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi att kommunstyrelsen:

- ▶ Att se över internkontrollreglementet från 2007 att det uppdateras och anpassas till fastställd styrmodell, bland annat avseende riskbedömningar kring mål, uppdrag och prioriteringar.
- ▶ Formaliserar processbeskrivningen kring ledning och styrning.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I budget 2019 med flerårsplan för 2020 - 2021 lämnar fullmäktige ett stort antal uppdrag som ska genomföras inom 6 olika målområden. Uppdragen har olika slutdatum under mandatperioden.

Respektive styrelse och nämnd behöver tolka mål och uppdrag inom sina respektive verksamhetsområden och bryta ned mål och uppdrag i delmål och aktiviteter. Vidare behöver nyckeltal eller andra uppföljningstillvägagångssätt göras kontinuerligt för att kunna bedöma att arbetet fortgår enligt kommunfullmäktiges uppdrag.

Revisorerna har bedömt som angeläget att granska att styrelser och nämnder på ett tydligt sätt arbetar strategiskt för att säkerställa att fullmäktiges uppdrag och mål genomförs och uppnås.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om styrelse och nämnder har tydliga planer, strategier och uppföljningsstrukturer för att säkerställa att fullmäktiges mål uppnås och att uppdragen genomförs.

Följande frågor besvaras:

- ▶ Har styrelse/nämnd tolkat uppdragen som KF lämnar i budget och har dessa brutits ned på ett tydligt sätt i styrelse/nämnds verksamhetsplan/budget? Finns en tydlig plan som gör det trovärdigt att uppdragen kommer att genomföras inom uppsatt tid?
- ▶ Har styrelse/nämnd gjort riskbedömning med avseende på vilka mål och uppdrag som kan vara svåra att uppnå och genomföra? Finns särskilda planer för kontroll och uppföljning inom dessa områden?
- ▶ Har styrelse/nämnd en tydlig plan för aktiviteter som gör det trovärdigt att målen kommer att uppnås och uppdragen att genomföras?
- ▶ Har styrelse/nämnd en tydlig plan för uppföljning av mål och uppdrag? Följs mer prioriterade mål och uppdrag och mål och uppdrag som bedöms vara svåra att uppnå/genomföra mer frekvent än andra mål/uppdrag?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Kommunens styrprinciper
- ▶ Allmänt accepterade standards för god styrning
- ▶ Kommunens budget
- ▶ Ägardirektiv

1.4. Ansvariga nämnder/styrelser

Granskningen avser kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, omsorgsnämnden, kultur- och fritidsnämnden samt AB Väsbyhem.

1.5. Metod

Granskningen bygger på intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med presidierna i respektive styrelse/nämnd liksom tjänstemannaledningar inom ansvariga styrelser/nämnder.

Rapporten är sakgranskad av intervjuade, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar EY för.

2. Styrning

2.1. Kommunallagen

Av 6 kap 1 § framgår att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Av 7 § framgår att 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 föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

2.2. Kommunstyrelsens reglemente

Av reglementet framgår att kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. I kommunstyrelsens styrfunktion ingår att leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten. Kommunstyrelsen ska även övervaka att de av fullmäktige fastställda mål och planer för verksamheten och ekonomin efterlevs. Genom ägardirektiv till AB Väsbyhem och övriga bolag ska kommunstyrelsen styra och följa upp den kommunala produktionen av välfärdstjänster.

Kommunstyrelsen får enligt ägardirektivet enbart ge bolagen direktiv i ärenden av ickeprincipiell karaktär. Exempel på detta kan vara policys och riktlinjer utfärdade av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Enligt kommunjuristen kan kommunstyrelsen tolka vad som avses med ickeprincipiellt om det inte framgår av styrdokumentet. Tolkningen kan enligt kommunjurist inrymmas i kommunstyrelsens uppsiktsplikt, emellertid kan kommunstyrelsen även välja att lyfta styrdokumentet till kommunfullmäktige för tolkning.

2.3. Reglemente för intern kontroll

I reglementet för internkontroll antaget 2007 står det att Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll i kommunen. Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Den enskilda nämnden har därvid att tillse att en organisation upprättas för den interna kontrollen samt att regler och anvisningar antas.

Inom nämndens verksamhetsområde ansvarar kontorschef för att konkreta regler och anvisningar är utformade så att en god intern kontroll kan upprätthållas. Kontorschefen är skyldig att löpande rapportera till nämnden om hur den interna kontrollen fungerar. Brister i den interna kontrollen ska rapporteras.

Varje nämnd har en skyldighet att styra och löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom nämndens verksamhetsområde. Nämnden ska som grund för sin styrning genomföra riskbedömningar för sin verksamhet. Vidare ska nämnden varje år anta en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen. Resultatet av uppföljningen ska, med utgångspunkt från antagen plan, rapporteras till nämnden i den omfattning som fastställts i internkontrollplanen.

Av reglementet framgår vidare att ett syfte med internkontroll är att "med rimlig grad av säkerhet säkerställa att följande mål uppnås: Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet". Vad som avses med det sistnämnda beskrivs i reglementet som att ha kontroll över ekonomi, prestationer och kvalitet samt att säkerställa att fattade beslut verkställs och följs upp i förhållande till fastställd verksamhetsidé och mål.

2.4. Styrprinciper

I flerårsplan 2019–2022 framgår kommunfullmäktiges övergripande mål och resultat, som utgår från de fyra perspektiven; medborgare, samhälle & miljö, medarbetare och ekonomi. Dessa ska sammanfatta det gemensamma arbetet för att skapa en hållbar och attraktiv kommun och utgör kommunens mål- och resultatstyrningsmodell.

Figur 1. Illustration av de fyra perspektiven, Upplands Väsby kommun



Kommunfullmäktiges 6 övergripande mål beskriver den gemensamma inriktningen inom koncernen som styrelser, nämnder och utskott ska sätta konkreta mål för i sina verksamhetsplaner. För att bedöma måluppfyllelsen redovisas nyckeltal som tillsammans med målen utgör ett styrkort. Inför mandatperioden 2019–2022 har antalet mål och uppdrag minskat sedan 2018 från 10 till 6 mål samt från 47 till 23 stycken uppdrag 2019. Syftet med minskningen är att skapa en tydlig målstyrning för en effektivare ledning av den kommunala organisationen. Utöver detta finns det även uppdrag listade under varje mål som ska verkställas inom ramen för nämndernas grunduppdrag.

Tabell 1. Kommunfullmäktiges 6 övergripande mål samt antal uppdrag per mål, Upplands Väsby kommun

	Fullmäktiges mål	Antal uppdrag
MEDBORGARE	Barn och elever når sin fulla potential och alla går ut skolan med fullständiga betyg	4
	Kommunen erbjuder vård, omsorg och stöd som utgår från medborgarens behov och önskemål	4
SAMHÄLLE & MILJÖ	Upplands Väsby har ett gott näringslivsklimat och en inkluderande arbetsmarknad som gynnar lokal tillväxt	2
	Upplands Väsby är en trygg, tillgänglig och hållbar kommun	12
MEDARBETARE EKONOMI	Kommunen är en attraktiv arbetsgivare	-
	Kommunen har ett högt resultatmål	1
Summa	6	23

Mål och uppdrag är kommunens huvudsakliga styrverktyg i enlighet med ledningssystemet tillsammans med nämndernas reglementen. Fullmäktigemål och uppdrag beslutas i flerårsplanen medan nämndmål och handlingsplaner beslutas i nämndernas verksamhetsplaner. Ledningssystemet ska säkerställa en systematisk planering och uppföljning i verksamheterna, och finns i systemstödet Stratsys. Ledningssystemet inkluderar det systematiska kvalitetsarbetet, miljöledningssystemet samt arbetet med intern kontroll.

Styrmodellen omfattar tre målnivåer: kommunfullmäktiges övergripande mål, nämndmål samt verksamhetsmål. Verksamhetsmålen ska sättas hos respektive utförare i verksamheterna närmast kund, dvs. resultatenhet eller enhet inom den kommunala organisationen.

Måluppfyllelsen följs upp genom nyckeltal, samt att strategier eller handlingsplaner knyts till respektive mål. Strategierna utgör fullmäktiges stöd för nämnderna i hur målet ska uppnås. Nämndernas och verksamheternas handlingsplaner beskriver de aktiviteter som genomförs för att målen ska uppnås.

Fullmäktige ger också nämndspecifika, eller gemensamma, uppdrag. Dessa kan avse en beslutsprocess som går utanför ramen för den ordinarie organisationen i ledningssystemet, exempelvis ett projekt med en särskild politisk styrgrupp. Nämndernas uppdrag beslutas i flerårsplanen av kommunfullmäktige till skillnad från nämndmålen som beslutas av respektive nämnd efter dialog med kommunstyrelsens budgetberedning.

Enligt styrmodellen, figur 2, ska nya uppdrag i flerårsplanen vara prioriterade, inrymmas i budgetanslaget, alternativt få med sig nytt budgetanslag om så krävs. Fullmäktige och nämnder kan löpande under året ge nya tidsbegränsade uppdrag. I dessa fall ska ekonomiska konsekvenser tas med i beslutet och föregås av dialog mellan tjänstepersoner och politik avseende resurser.

Figur 2. Illustration av styrmodell, Upplands Väsby kommun



Som framgår av figur 2 ingår nämndernas grunduppdrag i styrmodellen och utgörs av statlig styrning och kommunal. Det vill säga lagstiftning och annan författning, reglementen, policys och program. Intervjuade tjänstepersoner på kommunledningen pekar på att nämnderna själva, så långt som möjligt, ska sätta ord på dessa grunduppdrag och sedan verkställa utifrån rådande lagstiftning, reglementen samt övergripande styrdokument. Ambitionen med styrningen är därmed att nämnderna själva tar ansvar för respektive politikområde exempelvis skola, vård och omsorg, fritid och kultur. Fullmäktige kan dock genom utvecklingsorienterade mål och uppdrag till nämnderna styra inom respektive politikområde.

Utöver vad som ovan angivits förekommer i fullmäktiges flerårsplan även begreppet "Att verkställa". Till skillnad från uppdragen som är prioriterade, definierade av fullmäktige och styrande betyder "Att verkställa inom nämndens grunduppdrag" att fullmäktige pekat ut en viljeinriktning men lämnar till nämnderna att ansvara för hur och i vilken prioriteringsordning denna ska uppnås. Att verkställa förekommer såväl riktat till specifika nämnder men även generellt utan utpekad nämnd/bolag.

Målnedbrytningen sker från fullmäktigenivå till nämndnivå och vidare på kontorsnivå. I Stratsys tar förvaltningarna del av vilka uppdrag som berör verksamheten. Vidare ska verksamheternas mål visa vilka utmaningar som prioriteras under planperioden i respektive verksamhet. Verksamheternas handlingsplaner ska innehålla planerade aktiviteter, vara tidsatta och visa vem som är ansvarig. På varje kontor finns en kontaktperson avseende frågor knutna till mål, planering och uppföljning. På de större kontoren är detta ofta en ekonomicontroller eller verksamhetscontroller. På mindre kontor beskrivs kontorscheferna mer direkt involverade, men det varierar enligt intervjuade hur kontoren lägger upp sitt arbete.

Som tidigare nämnts är fullmäktiges mål och uppdrag samt budgetram styrande för nämnderna. Inom dessa ramar har nämnden handlingsutrymme att sätta sina egna mål och handlingsplaner. Konflikthantering mellan mål och medel sker i första hand på nämndnivå och i andra hand i dialog kring förutsättningar till flerårsplan med budget.

För AB Väsbyhems del utgör motsvarande styrdokument av ägardirektiv, bolagsordning och affärsplan. I ägardirektiven till Väsbyhem, reviderat 2018, framgår att bolagets rapportering ska följa rapporteringen enligt ledningssystemet som kommunfullmäktige fastställt t.ex. vad avser redovisning av de 4 perspektiven i styrkortet samt intern kontroll. Med utgångspunkt från ledningssystemet ska bolaget till kommunstyrelsen lämna verksamhetsplan samt efter varje tertial lämna rapportering om den ekonomiska och verksamhetsmässiga utvecklingen inom bolaget. Vidare är ägardirektiv och fullmäktiges mål integrerade i Väsbyhems Affärsplan som årligen fastställs av styrelsen och uppdateras vid behov.

2.4.1. Riktlinjer för styrning och uppföljning

Det finns för närvarande inga beslutade dokument för styrning och uppföljning. Kommunledningskontoret arbetar med att beskriva ledningssystemet mer ingående inom ramen för det pågående projektet Effektivare styrning.

Kommunledningen ger instruktioner och anvisningar inför upprättande av verksamhetsplaner och uppföljningar. Där utgår de från tidigare material och anpassar utifrån aktuella frågor och tidigare erfarenheter.

2.4.2. Dialogbaserad styrmodell

Kommunens ambition är att övergripande beskriva dialogprocessen i ledningssystemet och nuvarande tillämpning bygger på beprövad erfarenhet. Dialogerna utgår från en aktuell rapport exempelvis delårsrapport, verksamhetsberättelse och förutsättningar till flerårsplan eller verksamhetsplan.

Kommunen har dialoger på tjänstemannanivå mellan kommunens tjänstemannaledning och kontorsledning samt politikerdialoger mellan budgetberedning/kommunallråd och nämnds- och kontorsledning. De rapporter som är aktuella att föra dialog kring finns angivet i årskalendariet. Efter önskemål om att minska antalet dialoger genomförs i nuläget två politikerdialoger, en vår- och en höstdialog. Tjänstemannadiologer sker i samband med varje större rapport, ej månadsvis, och tillfällena styrs av om ett behov finns.

2.4.3. Projektmodell

Upplands Väsby kommun tillämpar en projektmodell antagen av kommunstyrelsen 2007 som är gällande för hela kommunen. Den senaste versionen är daterad till mars 2018. Syftet med projektmodellen är att ge riktlinjer och anvisningar för hur projektarbete ska bedrivas och styras inom kommunen. Modellen består av följande delar:

- Beskrivning av modell med dess olika faser, beslut, roller, mallar och termer
- Dokumentmallar exempelvis projektdirektiv, projektplan och statusrapport

Modellen beskrivs som ett sätt att bedriva målinriktat arbete i en tillfällig organisation och arbetssättet utmärker sig bland annat av följande egenskaper:

- Projekt leder fram till ett bestämt mål, resultat och leverans
- Projekt kräver olika resurstyper och kompetenser
- Projekt är tidsbegränsat

Kontoren ska överväga att använda projekt som arbetssätt när ovanstående kriterier är uppfyllda för ett uppdrag eller arbetsuppgift. Modellen tillkom bland annat för att säkerställa att ett långsiktigt och strategiskt nyttoperspektiv finns med under projektets gång samt att projektets resultat bidrar till att nå kommunfullmäktiges mål och strategier.

En obligatorisk del i projektmodellen är att genomföra en risk- och konsekvensanalys i syfte att identifiera och värdera risker och möjligheter i projektet. Med risker avses kritiska aktiviteter och händelser som försvårar genomförandet av projektet. I analysen ingår även att föreslå handlingsplaner som hanterar de högst värderade riskerna.

Risk- och konsekvensanalys ska göras för nya projekt och genomförs av projektledaren tillsammans med projektgruppen. En fullständig risk- och konsekvensanalys ska finnas med som underlag till projektplanen och vara en del av beslutsunderlaget till styrgruppen. Risk- och konsekvensanalysen ska uppdateras löpande i takt med att projektet pågår och risker hanteras eller tillkommer.

2.4.4. Folkhälsoprogram

Det finns andra styrande dokument som påverkar kommunens verksamheter och ska tas med i planeringsprocesser och beslut. Ett sådant är folkhälsoprogrammet som fullmäktige antog 2007 och den gällande versionen fastställdes mars 2018 för perioden 2018 – 2020. Vidare följer utdrag ur folkhälsoprogrammet:

*"Folkhälsoarbetet kräver gemensamt ansvarstagande i alla kommunens verksamheter och ska **integreras i den ordinarie flerårs- och verksamhetsplaneringen.**"*

*"Varje nämnd **ska ha folkhälsomål kopplade till de målområden** och strategier som ligger inom nämndernas olika ansvarsområden."*

*"Nämnderna ska i **sin ordinarie verksamhetsplan/handlingsplan** ha aktiviteter kopplade till folkhälsomålen. Det ska tydligt framgå ansvar, aktivitet, nyckeltal och uppföljning."*

*"Nämnder och utskott ges möjlighet att följa upp folkhälsoarbetet under målområdet Trygghet och hälsa i **kommunens årliga flerårsplan och budget.**"*

*"**Barn och ungdomar** är prioriterade i programmet."*

Ett prioriterat område inom folkhälsoprogrammet är barn och ungas uppväxtvillkor. Kommunstyrelsen fastställde 2014 att barn och ungdomars perspektiv ska säkerställas i ärendehandläggningen och i nämndprotokoll finns rubriken Barnrättsperspektivet där nämnderna ska beskriva hur barns rättigheter beaktats. Till hjälp i arbetet har en så kallad barnchecklista tagits fram. Barnchecklistan ska bland annat användas för att införliva barns och ungdomars perspektiv i verksamheten och fungera som ett stöd vid planeringen.

2.5. Kommunstyrelsens samordningsuppdrag

Kommunfullmäktige har i flerårsplanen för 2019–2022 angivit ansvarig nämnd inom respektive uppdrag. De uppdrag som är generella, det vill säga omfattar samtliga nämnder, samordnas av kommunstyrelsen. Samtliga uppdrag är tidsatta och sträcker sig som längst fram till innevarande mandatperiods slutpunkt 2022. Uppkommer oklarheter eller tolkningsutrymme i fullmäktiges uppdrag kan de lyftas i kontorschefsgruppen som leds av kommundirektören. Vid behov sker återkoppling till kommunstyrelsen eller berörd nämnd som sedan kan fatta beslut om förtydligande i aktuellt styrdokument.

De generella uppdragen vilka samordnas av KS hanteras av centrala tjänstepersoner. Exempelvis rörande trygghet finns en säkerhets- och trygghetsfunktion under biträdande kommundirektör som leder, samordnar och följer upp arbetet. För digitalisering finns det en strategi som ledningsgruppen för digitalisering och processutveckling ansvarar för under

ledning av kommundirektören med representation från samtliga kontor. Personalpolitiken leds och samordnas av HR-direktören och ingår i målstyrningen. Ansvaret för folkhälsa delas mellan staben på kommunledningskontoret samt kultur- och fritidskontoret. Genom att organisera uppdragen på detta sätt skapas enligt kommundirektör stabilitet som kan gälla över mandatperioder, förutsatt att den folkvalda majoriteten vill det.

2.6. Vår bedömning

Riktlinjer för styrning och uppföljning

En väsentlig del av en styrmodell är att fullmäktiges mål och uppdrag ges en enhetlig systematik i den mottagande organisationen. Detta uppdrag tillkommer kommunstyrelsen. Vanligtvis tar det sig uttryck i en riktlinje över hur organisationen ska ta emot, arbeta med och åiterrapportera sitt målarbete. Det kan även inkludera hur ledningssystemet Stratsys ska nyttjas i sammanhanget. Upplands Väsby saknar en sådan riktlinje. Arbetet bedrivs emellertid på basis av vedertagna rutiner och muntliga anvisningar. Vi bedömer att en riktlinje antagen av kommunstyrelsen avsevärt skulle kvalitetssäkra detta arbete.

En ytterligare otydlighet i styrmodellen gäller formuleringen "Att verkställa". Vilket avser nämndernas så kallade grunduppdrag och ska enligt kommunledningen tolkas som en viljeyttring från fullmäktige. Vi erfar dock att det inte alltid tolkas på detta sätt. Om dessa delar av grunduppdragen är prioriterade bör de återges i varje nämnds verksamhetsplan, vilket inte görs. Även detta visar på behov av förtydligande riktlinjer.

Styrmodellen tar avstamp i kommunens vision, fullmäktiges mål och nämndernas grunduppdrag. Modellen är till synes i grunden präglad av en dialog- och tillitsbaserad resultatstyrning där fullmäktige anger inom vilka områden kommunen ska utvecklas och nämnderna ges förtroende att verkställa. Möjligheten att ge riktade uppdrag kompletterar resultatstyrningen och syftar till att tydliggöra specifika riktningar för nämnderna att röra sig i. Att nämnderna själva så långt som möjligt ska formulera sina grunduppdrag och därmed ta större ansvar för de olika politikområdena ställer krav på välavvägd balans mellan nämndernas och kommunfullmäktiges ansvar. Frågor av "principiell beskaffenhet eller annars av större vikt" ägs av fullmäktige enligt kommunallagen 5 kap.

Flerårsplanen 2019 framtogs till följd av valår med majoritetsskifte i Upplands Väsby relativt sent 2018. Bland fullmäktiges uppdrag återfinns uppdrag som med sannolikhet uppkommit under valrörelsen och bedömts väsentliga att lyfta in i flerårsplanen. Vi vill peka på det övergripande syftet med styrmodellen och risken för att uppdragen begränsar innebörden ifall dessa inte ges tillräckligt stort utrymme för respektive nämnd att tolka och utföra i sitt grunduppdrag. Exempelvis frågor som rör bemanning. Här bedömer vi att kommunstyrelsen har ett ansvar för att styrmodellen håller ihop sin struktur och inte leder fullmäktige in i detaljstyrningens återvändsgränd.

Dialogbaserad styrmodell

Upplands Väsby kompletterar styrmodellen med ett flertal dialoger såväl mellan förtroendevalda som mellan tjänstepersoner. Dialogmodellen har framarbetats under lång tid och ses som ett effektivt och givande inslag. Vi delar uppfattningen och ser positivt på dialogbaserad styrning, dock saknar vi en beskrivning av denna i styrmodellen.

Vi saknar överlag en beskrivning av kommunens styrmodell vilket vi bedömer bör framtas av kommunstyrelsen och antas av fullmäktige. Modellen bör beskrivas för användning i nämndernas arbete med verksamhetsplanering samt med koppling till hur mål och uppdrag samt nyckeltal anknyter till kommunens vision. Eftersom syftet är att verka i visionens riktning

och främja dess intensioner. Den översiktliga beskrivningen som framgår av kommunens flerårsplan 2019–2022 bedömer vi inte fyller dessa behov.

Projektmodell

Projektmodellen som antogs 2007 ger ett gott stöd i hur fullmäktiges mål och uppdrag ska genomföras och få avsedd effekt. I modellen finns även rutin för riskbedömningar. Projektmodellen är bland annat avsedd för "att säkerställa att ett långsiktigt, strategiskt nyttoperspektiv finns med under projektets gång och att projektets resultat bidrar till att nå kommunfullmäktiges mål och strategier".

Vi erfar att projektmodellen tillämpas ibland dock inte alltid. Exempelvis Omsorgsnämndens uppdrag "Säkerställ funktionen Medicinskt Ansvarig för Rehabilitering (MAR)", kan tyckas hanterbart i en annan arbetsform än projekt. Kultur- och fritidsnämndens uppdrag "Bygg en fullstor fotbollshall. Undersök även utökade finansieringsmöjligheter" passar däremot väl in i projektmodellen.

Om projektmodellen ska användas konsekvent bör den anpassas till uppdrag som är av mindre komplex art eller kompletteras med en annan modell utifrån de grundläggande principerna såsom utredningsmetodik från nuvarande projektmodell. Dessutom bör det bestämmas om sådana projekt förutsätter godkännande samt avrapportering i nämnderna. I annat fall utgör de enbart ett arbetssätt inom respektive kontor. Vi bedömer att kommunstyrelsen behöver överse hela verkställighetskedjan i syfte att säkerställa kvalitet och leveranssäkerhet av fullmäktiges mål och uppdrag.

Folkhälsoprogram samt barnperspektivet

Upplands Väsby's flerårsplan skapas i en process som formas och styrs av kommunstyrelsen. Det finns i sammanhanget emellertid andra och av fullmäktige styrande dokument att beakta i processen och folkhälsoprogrammet är en sådan. Vi kan inte tydligt utläsa av flerårsplanens mål och uppdrag, av verksamhetsplaner eller av AB Väsbyhems affärsplan hur folkhälsoprogrammets utgångspunkter och krav tillvaratagits. Det finns formuleringar som har bäring på programmet och dess prioriterade målgrupp barn och unga. Vår bedömning är dock att det bör tydliggöras ytterligare för att ges den betydelse fullmäktige avsett.

Vi har i samband med granskningen även tagit del av kommunstyrelsens och övriga berörda nämnders protokoll. I oktober 2014 fastställde kommunstyrelsen att barns och ungdomars perspektiv ska säkerställas i ärendehandläggningen och kommunikationsenheten framtog 2017 en checklista som stöd i arbetet. I varje protokoll finns för ändamålet en särskild rubrik där kommunstyrelse och nämnder ska redovisa hur barnperspektivet tagits tillvara. Vi erfar att det i relativt låg omfattning redovisas hur detta skett och vilka slutsatser berörda nämnder gör utifrån checklistan. Vår bedömning är därför att det finns utrymme för förbättring.

Slutligen står det i kommunallagen 8 kap 13 § anges att kommunala föreskrifter ska finnas tillgängliga för allmänheten på kommunens webbplats. De ska vara samlade i författningssamling eller på annat sätt. Innehållet i samlingen ska framgå av ett register eller förteckning på webbplatsen. Vi kan inte finna att fullmäktiges reglemente för intern kontroll eller fullmäktiges folkhälsoprogram står att finna på webbplatsen och rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att kommunallagens krav tillämpas avseende samtliga styrdokument som ska ingå i författningssamling. För att uppnå kommunallagens syfte om delaktighet och insyn bör även författningssamlingens placering på webbplatsen ses över. Nuvarande styrdokument sorteras under kommunfakta och sökmotorn kan finna enskilda dokument men inte vägen fram till hela författningssamlingen.

3. Styrning inom verksamheterna

Nedan ges en översiktlig bild av kommunstyrelsens respektive utbildningsnämndens, omsorgsnämndens och kultur- och fritidsnämndens redovisning av måluppfyllelse och uppdrag i verksamhetsplaner samt riskbedömning.

3.1. Kommunstyrelsen

Huvuddelen av kommunstyrelsens verksamhetsplan omfattar mål, nyckeltal och handlingsplaner utifrån strukturen i kommunens ledningssystem samt fullmäktiges 4 perspektiv. Kommunstyrelsen har 11 mål för 2019. Till dessa finns 10 uppdrag, 14 nyckeltal och 38 handlingsplaner. För nämndmålet 4.2.2.3 "Alla medborgare ges möjlighet att vara delaktiga i samhällsutvecklingen" saknas nyckeltal. Nyckeltalet Medarbetarindex under nämndmål 4.3.1.2 saknas även fullständiga jämförelsetal.

Vidare beskrivs handlingsplanerna och uppdragen kortfattat. Av de nämndspecifika uppdragen har 2 fastställda slutdatum 2019, 1 år 2020, 3 år 2021 samt 4 stycken har slutdatum år 2022.

Riskbedömning

I kommunstyrelsens kontrollplan för 2019 lyfts 8 processer med 17 tillhörande risker. För samtliga risker har kontrollmoment, ansvarig tjänsteperson samt tidpunkt för uppföljning angivits såsom vid tertial 1 och 2 eller vid årsredovisningen.

En av de bedöma riskerna, med ett högt riskvärde, för 2019 är att tagna beslut inte verkställs. Uppföljningar ska genomföras under året rörande om fullmäktiges beslut har verkställts. Enligt ekonomidirektören anses denna risk ha uppstått till följd av bristande återrapportering kring nämndmålen, samt att vissa uppdrag sträcker sig förbi mandatperioden och blir därmed en prioriteringsfråga.

3.1.1. Bedömning

Kommunstyrelsen har en avgörande roll i hur styrmodellen tillämpas och fungerar i relation till nämnder, bolag samt kontor. Det är en del av uppsiktsplikten samt i det samordnande uppdrag som framgår av reglementet Styrfunktionen. Vi har under tidigare avsnitt bedömt kommunstyrelsens roll i det kommunövergripande perspektivet. Här bedömer vi endast Kommunstyrelsens egna produktionsansvar.

Kommunstyrelsens internkontrollplan för 2019 omfattar inga av de mål och uppdrag fullmäktige tilldelat styrelsen och inget avseende de mål och uppdrag avseende nämnder och bolag som kommunstyrelsen har att samordna enligt sin styrfunktion eller uppsiktsplikt. Mot bakgrund av den ekonomiska situationens påverkan på kommunledningskontorets resurser ser vi ett behov av riskanalys och handlingsplaner. Inte minst då delar av kommunstyrelsens kontor arbetar med stöd och styrning riktat till andra organisatoriska delar av kommunen. Här ser vi således utrymme för förbättring.

Gällande reglemente är från 2007 och behöver uppdateras. Ett ansvar som styrelsen har i enlighet med dess reglemente 9.2 är "reformerat av kommunstyrelsens regelbestånd".

3.2. Utbildningsnämnden

Utbildningsnämndens verksamhetsplan omfattar till huvudsak mål, nyckeltal och handlingsplaner utifrån strukturen i kommunens ledningssystem samt fullmäktiges 4 perspektiv. Nämnden har utifrån fullmäktiges övergripande mål, 12 egna mål, 54 nyckeltal, 5

uppdrag och 26 kortfattat beskrivna handlingsplaner. Verksamhetsplanens mål och uppdrag innefattar inte de grunduppdrag som nämnden har ansvar för. Vidare uppges de angivna nyckeltalen vara satta strax under ett länssnitt. Fullmäktiges beslutade mål och uppdrag tilldelas utbildningsnämnden via Stratsys.

Inför verksamhetsplanens framställning sker dialog mellan tjänstemannasidan och nämnd kring nedbrytning av mål och uppdrag. Exempelvis kring utmaningar och vilka fokusområden som finns. Tjänstepersoner tillsammans med nämnd beslutade 2019 om mål och inriktning för handlingsplaner utifrån en bruttolista med mål från KF och prioriterade områden kopplade till "att verkställa" inom grunduppdraget. Prioriteringen av vilka områden inom det senare gjordes utifrån befintliga resultat redovisade i verksamhetsberättelsen för 2018 rörande utmaningar och prioriterade områden. Enligt utbildningschef bör denna prioritering ses som en del av en riskbedömning.

Riskbedömning

Nämnden har inte gjort någon riskbedömning avseende vilka mål och uppdrag som kan vara svåra att uppnå och genomföra. Det görs dock prioriteringar utifrån utmaningar och prioriterade områden rörande uppdrag "att verkställa" inom grunduppdraget. Förvaltningen arbetar utifrån den kommunövergripande projektmodellen och en obligatorisk del i modellen är att genomföra en risk- och konsekvensanalys för respektive projekt.

Nämndens internkontrollplan lyfter 9 processer med tillhörande 15 riskområden samt uppföljande kontrollmoment och tidpunkt för dessa. Internkontrollplanen tas fram i en ledningsgrupp som inbegriper bland annat utbildningschefen. Internkontrollplanen omfattar inte mål och uppdrag i verksamhetsplanen. Kommande utmaningar som lyfts vid intervju med utbildningschefen är bland annat rekrytering av personal och beräkning av volymprognoser.

Internkontrollplanen för 2020 är genomförd enligt en ny modell. Av denna framgår att andra styrande mål och uppdrag än kommunfullmäktiges ska säkerställas. Den nya modellen tar i större utsträckning beaktning till övergripande policys och lagstiftningar.

3.2.1. Bedömning

Som framgår ovan saknas tydliga anvisningar/riktlinjer av styrmodellen för hur nämnderna ska hantera mottagandet och vidare hantering. Utbildningsnämnden anger dock att de tillämpar projektmodellen, vilket är av godo. Vi har valt att inte fördjupa oss i enskilda projekt och kan därför inte bekräfta att de riskbedömningar som projektmodellen anger ska ske också har utförts. Vi har inte heller vidimerat hur ledningssystemet Stratsys används.

Utbildningsnämnden har i likhet med andra nämnder såväl egenproducerad verksamhet som privata utförare. Nämnden verkar dessutom i ett sammanhang där den statliga regleringen är större än den kommunala. Båda omständigheterna kräver god kännedom om nämndens uppdrag och ansvar. Vi erfar att den nyvalda nämnden givits inledande kunskaper om dessa förhållanden.

Vissa mål är högt satta och rimligen svåra att nå. Såsom utbildningsnämndens mål att likvärdighet och hög kvalitet ska vara säkerställd inom samtliga verksamheter. Nämnden har valt att som mål anta skollagens krav på "likvärdighet" och "hög kvalitet", vilket vi anser kan ses som överflödigt. Vi tolkar emellertid av de uppdrag och handlingsplaner som är i relation till målet att nämnden gjort en behovsanalys av situationen i kommunen som relaterar till skollagen.

3.3. Omsorgsnämnden

Omsorgsnämndens verksamhetsplan har 7 övergripande mål för 2019. Till dessa finns 3 nämndspecifika uppdrag, 28 nyckeltal och 18 handlingsplaner som beskrivs kortfattat. De nämndspecifika uppdragen har samtliga fastställda slutdatum under 2020. Verksamhetsplanen innehåller inte de grunduppdrag som nämnden har ansvar för.

Fullmäktiges beslutade mål och uppdrag tilldelas omsorgsnämnden i Stratsys och operationaliseras av verksamhetschefer, kvalitetsutvecklare samt verksamhetscontroller på social- och omsorgskontoret. Utöver det genomförs en tjänstemannadialog rörande framtagandet verksamhetsplan med budget.

Riskbedömning

Nämnden har inte gjort en riskbedömning avseende vilka mål och uppdrag som kan vara svåra att uppnå och genomföra. Enligt kontorschefen bedöms det inte som en risk att uppdragen i verksamhetsplanen för 2019 inte kommer att genomföras. Enligt kontorschefen är uppdragen i form av utredningar dock kostnadsdrivande och därmed kan vara svåra att genomföra.

I nämndens internkontrollplan lyfts 5 processer med 10 tillhörande risker. För samtliga risker finns kontrollmoment, ansvarig tjänsteperson samt tidpunkt för uppföljning angivet, såsom tertialvis eller vid årsredovisningen. Vid framtagandet av internkontrollplanen genomför samtliga enhetschefer/avdelningschefer och socialchefen riskbedömningar gemensamt. Enligt omsorgsnämndens ordförande rör nämndens risker främst deras kärnverksamhet och grunduppdrag.

3.3.1. Bedömning

Som framgår under vår bedömning av kommunstyrelsen saknas tydliga anvisningar/riktlinjer av styrmodellen för hur nämnderna ska hantera mottagandet och vidare hantering.

Omsorgsnämnden har aktivt valt att inte lyfta in "Att verkställa" i verksamhetsplanen vilket är en tänkbar tolkning av hur dessa uppdrag ska hanteras och exemplifierar bristen på en samordnad syn. Även rörande användandet av projektmodellen och utförande av riskbedömningar för uppdrag väljer nämnden att inte tillämpa dessa. Emellertid ses en risk för att vissa uppdrag kan leda till kostnadsökningar och blir därför svåra att verkställa.

Utifrån intervju med kommunledningen framkom att alla uppdrag ska genomföras och att dess finansiering finns i tilldelad ram. Emellertid ser vi även att uppdrag lämnade av kommunfullmäktige i vissa delar rör nämndens inre arbete och på så sätt påverkar nämndens rörelsefrihet under ansvar. Som vi tidigare lyft är detta en svaghet i styrmodellen som bör hanteras av kommunstyrelsen.

3.4. Kultur- och fritidsnämnden

Kultur- och fritidsnämndens verksamhetsplan har 5 övergripande mål för 2019. Till dessa finns 3 nämndspecifika uppdrag, 24 nyckeltal och 6 handlingsplaner som beskrivs kortfattat. De nämndspecifika uppdragen har fastställda slutdatum och av de 3 uppdragen ska 1 slutföras under 2020 samt 2 under 2021. Verksamhetsplanen innehåller inte de grunduppdrag som nämnden har ansvar för. Enligt en intervjuad tjänsteperson har dock förvaltningen valt att formulera utredningar kring vissa av nämndens grunduppdrag.

Kommunfullmäktiges fastställda mål och uppdrag läggs in i Stratsys och fördelas sedan ut till respektive nämnd. På grund av att flerårsplanen för 2019 antogs sent av fullmäktige 2018

följdes inte det gängse tillvägagångssättet. För 2019 års verksamhetsplan tolkades mål samt uppdrag relevanta för verksamheten av förvaltningen som ansvarade för att lägga in dessa i Stratsys.

Av flertalet intervjuade framkommer det att ett av uppdragen, att utveckla det folkhälsofrämjande arbetet inom ramen för de befintliga verksamheterna, är otydligt. Framst rörande hur förvaltningen ska operationalisera begreppet, detta då folkhälsoarbete bedrivs inom andra verksamhetsområden som tangerar med kultur- och fritidsnämndens. Överlag beskrivs dock mål och handlingsplaner som tydliga av intervjupersonerna.

Kultur- och fritidsnämndens har i sitt reglemente uppdrag att bidra till en attraktiv kommun genom att tillhandahålla och stimulera till ett *folkhälsofrämjande kultur- och fritidsutbud*. Kommunstyrelsen och miljö- och planutskott har det kommunövergripande ansvaret för folkhälsofrågorna avseende:

”Sociala och ekologiska hållbarhetsfrågor inom miljö, måltider, integration, jämställdhet, nationella minoriteter, folkhälsa, barnrätt, brottsförebyggande arbete/trygghetsfrågor samt föreningsbidrag till intresse- och frivilligorganisationer”.

Skrivningen i kultur- och fritidsnämndens reglemente ska enligt kommundirektören förstås som att den verksamhet nämnden bedriver har ett allmänt folkhälsoperspektiv. Det innebär inte att nämnden har ansvar för traditionella folkhälsofrågor som anges i kommunens folkhälsoprogram, exempelvis ANDT och ungas psykiska hälsa utan det ansvaret tillkommer kommunstyrelsen.

Vidare är verksamhetsplanen formulerad så att den indirekt tagit höjd för att budgeten begränsar måluppfyllelsen och att det därför inte finns utrymme att besluta om uppdrag som kontoret ska genomföra. Genom att använda uttryck som inte är tvingande håller nämnden öppet för att inte göra mer än budgeten ger utrymme för. Vidare följer några citat ur verksamhetsplanen 2019 för att exemplifiera formuleringen:

*”...en utredning **bör** göras under 2019 om offentlig konst och utsmyckning som **bör** visa på vilken/vilka nämnd/-er som ska ha offentlig konst i sitt uppdrag, samt hur det **bör** organiseras.”*

*”Med tanke på befolkningsutvecklingen i Upplands Väsby är personaltäteten för biblioteksverksamheten låg vilket tex påverkar det uppsökande arbetet med målgruppen funktionsnedsatta. En tillsättning av resurser **bör** vara ett prioriterat område.”*

*”Under 2019 **bör** ett arbete inledas för att at fram en strategi hur grundskolorna och kulturskolan kan samverka för att samnyttja lokaler på skolorna.”*

Riskbedömning

Nämnden har inte gjort en riskbedömning avseende vilka mål och uppdrag som kan vara svåra att uppnå och genomföra, detta då det inte har ansetts som nödvändigt. Enligt kontorschefen bedöms det inte som en risk att uppdragen i verksamhetsplanen för 2019 inte kommer att genomföras. I nämndens internkontrollplan lyfts 9 processer med 16 tillhörande risker. Dessa är inte kopplade till nämndens mål och uppdrag utan har tagits fram av kontorschef i dialog med nämnd. För samtliga risker finns kontrollmoment, ansvarig tjänsteperson samt tidpunkt för uppföljning angivet.

3.4.1. Bedömning

Även kultur- och fritidsnämnden saknar riskbedömning av mål och uppdrag, vilket vi tidigare kommenterat under kommunstyrelsen.

Nämnden har formulerat sin verksamhetsplan med försiktighet under rubriken "Om-värdsanalys och framåtblick". Vi tolkar dessa som nämnduppdrag där nämnden avvaktar för att istället återkomma med eventuella beslut i särskild ordning. Om så är fallet blir verksamhetsplanen inte det styrande dokument som avses och enskilda uppdrag hänvisas till protokoll under året vilket vi anser ger sämre helhetsbild av nämndens verksamhetsår.

Utifrån intervjuer framkommer en osäkerhet rörande folkhälsofrågan vilket är otillfredsställande. Om fullmäktige via reglementet givit kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden ett visst ansvar och det senare avser kultur- och fritidsverksamhet, går det även att anta att TFU via sitt ansvar för gång- och cykelvägar även bedriver folkhälsa. Vi bedömer att frågan bör ges en definitiv och tydlig lösning. Ansvarsfrågan måste klargöras i relation till kommunstyrelsen och behov av samverkan tydliggöras.

Vi bedömer utöver det att nämnden hanterar mottagandet av mål och uppdrag i enlighet med styrmodellen.

3.5. Uppföljning

Vi har inte tagit del av 2019 års första delårsuppföljning och kan därför inte uttala oss specifikt om denna. Föregående år lämnades en sammanställd uppföljning av nämndernas och styrelsens måluppfyllnad vid 3 tillfällen och redovisades till fullmäktige i samband med delårsrapport 1 och 2 samt årsredovisningen. Som underlag till årsredovisningen redovisar respektive nämnd en verksamhetsberättelse. Fokus i uppföljningen är resultat eller prognos för helåret. Utöver dessa presentationer planeras inga ytterligare återrapporteringar till fullmäktige. KF har heller inte något forum för verksamhetsdialoger i plenum.

Vidare följer nämndernas delårsrapporter och verksamhetsberättelser samma mall som verksamhetsplanerna med utgångspunkt i ledningssystemet, innefattande uppföljning av målen, avstämning av nämndspecifika uppdrag, riskkontroll samt en omvärldsanalys och framåtblick.

I delårsrapport 1 och 2 samt verksamhetsberättelser för 2018 finns särskilda avsnitt för mål och uppdrag där styrkort med målsatta nyckeltal utgör stöd för presenterade bedömningar. Uppdragens nyckeltal och handlingsplaner listas tillsammans med kommentarer för bedömning av måluppfyllnad efter indikation om uppfyllt, delvis uppfyllt eller icke uppfyllt. Risk- och interkontrollavsnitten följer en enhetlig struktur i nämndernas delårsrapporter och verksamhetsberättelser. Identifierade riskområden bedöms efter uppfyllnad tillsammans med kortare motiveringar.

4. AB Väsbyhem

Ägardirektiv

Kommunfullmäktige har i ägardirektiv, reviderad 2018, som komplement till bolagsordning fastställt det kommunala ändamålet för bolaget samt frågor kring sekretess, insyn, uppsikt, organisation, administration, mål för verksamheten etcetera. Av ägardirektivet framgår även på vilket sätt ägaren kan ge bolaget uppdrag och direktiv. Utdrag ägardirektiv:

"Bolaget ägs i sin helhet av Upplands Väsby kommun och är en del av kommunens

verksamhet. Bolaget ska i sin verksamhet beakta detta. Bolagets verksamhet regleras, utöver av lag och av bolagsordningen av direktiv utfärdade av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen, fastställda av bolagsstämman. Kommunstyrelsen kan endast utfärda direktiv i ärenden av icke-principiell karaktär.”

Av nedanstående utdrag framgår att fullmäktiges beslut i den årliga flerårsplanen även omfattar bolaget. Tillämpningen i denna del är dock sådan att protokollförda fullmäktigebeslut överlämnas till styrelsen utan att någon bolagsstämma formellt vidimerat dessa uppdrag/direktiv.

”Bolaget ska därutöver fullgöra de övriga uppgifter och åligganden som överlämnas till bolaget av kommunen. Sådana uppdrag till bolaget kan ges i kommunfullmäktiges årliga beslut om flerårsplan med budget eller i särskilt beslut. Därvid kan – om så påkallas av någondera parten – särskilt avtal träffas om villkoren mm för sådant bolagets uppdrag.”

Affärsplan och budget 2019–2022

För bolaget är motsvarigheten till nämndernas verksamhetsplan Väsbyhems Affärsplan och budget för 2019–2022. Bolagets tre avdelningar affärsutveckling, förvaltning och fastighetsutveckling har egna verksamhetsplaner.

Huvuddelen av Affärsplanen omfattar mål, nyckeltal och handlingsplaner utifrån strukturen i kommunens ledningssystem samt fullmäktiges 4 perspektiv. Väsbyhem har 4 företagsövergripandemål för 2019. Till dessa finns 16 nyckeltal och 35 aktiviteter listade under handlingsplan. Aktiviteterna har identifierats som prioriterade framgångsfaktorer för att nå respektive mål och beskrivs kortfattat.

Riskbedömning

Risk- och väsentlighetsanalys görs en gång per år. PwC utför analysen avseende finansiella faktorer medan styrelsen och bolagets ledning svarar för analysen avseende övriga faktorer, vilka återfinns i Affärsplanen. Väsbyhems interna kontroller utförs i syfte att säkerställa att bolagets organisation och verksamhet är effektiv och säker. VD ansvarar för att ett system för intern kontroll finns och efterlevs, samt för rapporteringen till styrelsen.

Den interna kontrollplanen, som har granskats av lekmannarevisorerna samt tagits fram i samarbete med PwC, följs upp på varje styrelsemöte. Internkontrollplanen är även föremål för utvärdering och årlig revidering. För Väsbyhems del påverkas bolaget generellt av de mål som fullmäktige beslutar om och specifikt av de eventuella uppdrag som ges samt avseende beslut om borgensavgift och låneram för koncernen och för bolaget.

En av strategierna till målet Sveriges nöjdaste kunder berör trygghet och lyfts som en betydande utmaning framgent enligt VD.

Uppföljning

Uppföljning av nyckeltal och aktiviteter i Väsbyhems Affärsplan sker internt samt rapporteras till styrelsen och ägaren. Väsbyhem har en systematik avseende dokumentation, uppföljning och rapportering av det interna kontrollarbete som är i linje med kommunens riktlinjer.

Den interna uppföljningen sker en gång per månad på avstämningar med respektive avdelningschef utifrån dennes verksamhetsplan samt övergripande på ledningsgruppsmöte utifrån Affärsplan. Rapportering av måluppfyllnad, dvs. nyckeltal och status på aktiviteter i Affärsplan, ska ske på varje styrelsemöte i enlighet med beslutade företagsövergripande

regler 2 ggr/år. Underlaget som presenteras vid styrelsemötena består av en uppföljning av mål, nyckeltal samt aktiviteter. För respektive mål och aktivitet finns ett riskvärde i form av en färgindikation och för nyckeltalen ett utfall. Rapportering av måluppfyllnad sker också i kommunkoncernens gemensamma ledningssystem Stratsys 3 ggr/år.

Rapportering till ägaren sker genom s.k. ägardialog med både majoriteten och oppositionen 4 ggr per år med respektive grupp. Även styrelseordförande i Väsbyhem deltar på dialogmöten med majoriteten. Dialogen är av strategisk karaktär och har sin utgång i Affärsplanen och hur väl den fångar ägardirektiven och uppdragen i Flerårsplanen. Även ekonomi inklusive koncernens låneram och större investeringar är en återkommande punkt på dialogmöten. Väsbyhem har en gemensam finansfunktion med kommunen och låneramen för hela koncernen beslutas av kommunfullmäktige och Väsbyhems styrelse tar därutöver beslut om Väsbyhems låneram varje år.

Varje dialogmöte (ägardialog) föregås av en tjänstemannadialog där det framgår vad rapporteringen ska fokusera på förutom styrkortet såsom utmaningar för året och aktiviteter för att nå målen. Vid tjänstemannadialogerna deltar VD, ekonomidirektör samt tjänstepersoner från enheten Ekonomi & kvalitet. Underlaget sammanställs i en PowerPoint och mailas i förväg till samtliga kontor, nämnder och bolag.

4.1.1. Bedömning

Vi bedömer AB Väsbyhem och dess dotterbolag som en integrerad del av Upplands Väsby kommun och upplever samsyn med de representanter vi intervjuat. Emellertid utgör bolaget en separat juridisk person delvis lydande under kommunallagen samt tillfullo lydande under aktiebolagslagen. I gränssnittet mellan dessa lagstiftningar behövs rutiner som ger en trygg och relevant helhet. Vi bedömer att Upplands Väsby kommun kommit långt dock finner vi anledning att ifrågasätta lämpligheten i att ägardirektivet anger att de beslut fullmäktige fattar i flerårsplanen oavkortat gäller för bolagsstyrelsen utan att bolagsstämma överlämnat ett riktat ägardirektiv.

Vi är införstådda i att Upplands Väsby syftar till att minska de administrativa inslagen men ser ändå en risk för att tolkning av fullmäktiges beslut hamnar mellan stolarna där bolagsstyrelse och dess VD angör betydelsen. Därutöver läggs ett stort ansvar på kommunstyrelsen att inom sin uppsiktsplikt kontrollera att bolagen mottagit fullmäktiges uppdrag. Trots att dialogmodellen används upplever vi att det finns en risk för brister då dessa inte dokumenteras eller undergår fullmäktiges bedömning.

Vidare är vi osäkra till kommunstyrelsens rätt att utfärda ägardirektiv av ickeprincipiell karaktär. Vi har upplevt svårigheter med att identifiera exempel på vad detta kan vara och därmed uppfattat ett utrymme för tolkning från båda parter. Ifall ickeprincipiell syftar på koncerngemensamma administrativa frågor såsom sammanställd redovisning, tidplaner och dylikt är det givetvis kommunstyrelsens rätt att besluta. Vad som utöver kan ingå uppfattar vi som ottydligt och gör ansvaret mellan bolagsstyrelse och kommunstyrelse oklart.

Detsamma rör övriga riktlinjer och policys som kommunstyrelsen fattar beslut om i syfte att gälla hela nämnd- och kontorsorganisationen. Vi bedömer att det finns ottydlighet om de rör bolagen och i vilka delar det inte gäller. Vi anser att oklarheterna bör redas ut och presenteras för ställningstagande av ägaren.

5. Svar på revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om styrelse och nämnder har tydliga planer, strategier och uppföljningsstrukturer för att säkerställa att fullmäktiges mål uppnås och att uppdragen genomförs.

Fråga	Svar
<i>Har styrelse/nämnd tolkat uppdragen som KF lämnar i budget och har dessa brutits ned på ett tydligt sätt i styrelse/nämnds verksamhetsplan/budget? Finns en tydlig plan som gör det trovärdigt att uppdragen kommer att genomföras inom uppsatt tid.</i>	<p>Ja. Av intervjuerna framkommer en bild av en till stor del strukturerad process på olika nivåer i organisationen och bolaget för att bryta ner och anpassa målen till respektive verksamhet.</p> <p>Intervjuade kontorschefer upplever att ledningssystemet är ett värdefullt stöd i detta arbete. Planer för genomförande finns för uppdrag som sträcker sig inom mandatperioden.</p>
<i>Har styrelse/nämnd gjort riskbedömning med avseende på vilka mål och uppdrag som kan vara svåra att uppnå och genomföra? Finns särskilda planer för kontroll och uppföljning inom dessa områden?</i>	<p>Nej. I vår granskning framkommer att granskade nämnder saknar redovisning av riskbedömning, kontrollmoment och åtgärder avseende mål och uppdrag. Ifall projektmodellen används ger denna dock stöd i genomförande av risk- och konsekvensanalyser för projekt.</p> <p>Reglemente för intern kontroll antogs 2007 och vi ser ett behov av uppdatering samt att det inkluderas i de övriga delarna av kommunens styrmodell.</p> <p>AB Väsbyhem genomför risk och väsentlighetsanalyser en gång per år.</p>
<i>Har styrelse/nämnd en tydlig plan för aktiviteter som gör det trovärdigt att målen kommer att uppnås och uppdragen att genomföras?</i>	<p>Ja. Används projektmodellen ger denna stöd för aktiviteter och genomförande. Därtill ger Statsys stöd för löpande uppföljning. Vi har inte observerat någon ytterligare modell eller plan för nämndernas/bolagets genomförande av uppdragen.</p>
<i>Har styrelse/nämnd en tydlig plan för uppföljning av mål och uppdrag? Följs mer prioriterade mål och uppdrag och mål och uppdrag som bedöms vara svåra att uppnå/genomföra mer frekvent än andra mål/uppdrag?</i>	<p>Ja. Används samma uppföljningsmodell som 2018 finns en tydlig plan för både nämnder och styrelser.</p> <p>I verksamhetsplanerna och i affärsplanen lyfts fullmäktiges mål och uppdrag fram som prioriterade. Hur dessa följs upp 2019 har vi inte kunnat studera inom tidsramen för denna granskning. Då nämnderna inte riskbedömer mål och uppdrag sker sannolikt ingen särskild uppföljning av eventuellt svåruppnådda uppdrag 2019.</p>

Upplands Väsby 2019-06-04

Jan Darrell

Hanna Öhlund

Källförteckning

Svar på revisionsrapport nr 8/2018 – Grundläggande granskning av styrelser och nämnder 2018
Verksamhetsplan med budget 2019, Kommunstyrelsen
Verksamhetsplan med budget 2019, Kultur- och fritidsnämnden
Verksamhetsplan med budget 2019, Omsorgsnämnden
Verksamhetsplan med budget 2019, Utbildningsnämnden
Internkontrollplan 2019, Kommunstyrelsen
Internkontrollplan 2019, Kultur- och fritidsnämnden
Internkontrollplan 2019, Utbildningsnämnden
Internkontrollplan 2019, Omsorgsnämnden
Delårsrapporter 2018, Kommunstyrelsen
Delårsrapporter 2018, Kultur- och fritidsnämnden
Delårsrapporter 2018, Omsorgsnämnden
Delårsrapporter 2018, Utbildningsnämnden
Verksamhetsberättelse 2018, Kommunstyrelsen
Verksamhetsberättelse 2018, Kultur- och fritidsnämnden
Verksamhetsberättelse 2018, Omsorgsnämnden
Verksamhetsberättelse 2018, Utbildningsnämnden
Ägardirektiv, AB Väsbyhem
Bolagsordning, AB Väsbyhem
Internkontroll 2019, AB Väsbyhem
Uppföljning av mål och aktiviteter 2018, AB Väsbyhem
Flerårsplan 2019–2022, Upplands Väsby kommun
Reglemente för intern kontroll, 2007
Upplands Väsby kommuns projektmodell Version 4

Intervjupersoner

- ▶ Kommundirektör, Upplands Väsby kommun
- ▶ Ekonomidirektör, Upplands Väsby kommun
- ▶ VD, Väsbyhem AB
- ▶ Ordförande, Väsbyhem AB
- ▶ 2:e vice ordförande, Väsbyhem AB
- ▶ Utbildningschef, Upplands Väsby kommun
- ▶ Socialchef, Upplands Väsby kommun
- ▶ Kultur- och fritidschef, Upplands Väsby kommun
- ▶ Ordförande, Kommunstyrelsen
- ▶ 2:e vice ordförande, Kommunstyrelsen
- ▶ Ordförande, Utbildningsnämnden
- ▶ 2:e vice ordförande, Utbildningsnämnden
- ▶ Ordförande, Omsorgsnämnden
- ▶ 2:e vice ordförande, Omsorgsnämnden
- ▶ Ordförande, Kultur- och fritidsnämnden
- ▶ 2:e vice ordförande, Kultur- och fritidsnämnden