



Varbergs kommuns revisorer

Uppföljning av tidigare granskningar

Kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

Kommunens chefsrekrytering och ledarutveckling

Bisysslor

Innehåll

1.	Bakgrund	2
2.	Syfte	2
3.	Avgränsning	2
4.	Metod	2
5.	Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen	2
5.1	Åtgärder och insatser	3
6.	Granskning av kommunens chefsrekrytering och ledarutveckling	5
6.1	Åtgärder och insatser	7
7.	Granskning av bisysslor	9
7.1	Åtgärder och insatser	10
8.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	11

1. Bakgrund

Vi har av Varbergs kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en uppföljning av tidigare granskningar. De granskningar som valts är de som innehållit stort inslag av förbättringspotential. Följande granskningar har särskilt valt ut för uppföljning:

- Kommunstyrelsens uppsikt över de kommunägda bolagen (2013)
- Ledarskap, chefsutveckling och chefsrekrytering (2014)
- Anställdas bisysslor (2012)

2. Syfte

Syftet med uppföljningarna är att bedöma om kommunen vidtagit erforderliga åtgärder, vilka åtgärder och vilka resultat som så här långt kan påvisas.

3. Avgränsning

Granskningen avser en uppföljning av tre tidigare genomförda granskningar inom kommunstyrelsen.

4. Metod

Genomgång och studium av relevanta dokument och beslutsunderlag samt intervjuer och avstämningar med berörda personer.

Uppföljningsrapporten har faktagranskats av kommundirektören och personaldirektören.

5. Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

Revisorerna genomförde rubricerad granskning 2013-06-11. Vi har tagit del av kommunstyrelsens yttrande per 2013-10-29.

Följande rekommendationer angavs i den tidigare granskningen:

- Inför rutin och säkerställ att kommunstyrelsen/Varbergs Stadshus AB löpande delges dokumentation såsom styrelseprotokoll från bolagen. Detta bedöms vara

en minimiförutsättning för att kunna axla ansvaret för den lagstadgade uppsikten.

- Skapa ökad transparens genom att formalisera ägarsamråden mellan Varbergs Stadshus AB och dotterbolagen. Olika uppfattningar i viktiga frågor måste gå att spåra och verifiera via protokoll. Detta utesluter inte att det också kan finnas informella forum. Båda behövs.
- Överväg nuvarande sätt att anordna informationssammanträde för kommunfullmäktige.
- Nuvarande modell med personsamband mellan kommunstyrelsen och Varberg Stadshus AB och andra bolag kan analyseras. Kommunstyrelsen behöver dock formellt markera vissa beslut i egenskap av uppsiktskyldig. Bedömningen av vilken fråga som ska anses principiell bör hursomhelst tas av kommunstyrelsen.
- Fortsätt att betrakta bolagen som en del av ”familjen” vad gäller deras deltagande i kommunens övergripande målstyrningsarbete.

Nämndens yttrande

Nedan redogörs för förvaltningens överväganden:

Det är förvaltningen avsikt att beakta de förslag som lämnats av KPMG i den revidering av styrdokumentet som kommer att behandlas under hösten 2013. Utifrån de fem förslag som KPMG lämnat kan följande antecknas:

- Frågan om protokoll kommer att underställas styrelsen i Varbergs Stadshus AB och den praktiska hanteringen bör samordnas med tillgängligheten av protokoll från övriga nämnder.
- Att formalisera ägarsamråd kan tydliggöras i den kommunala bolagspolicyn.
- Bättre information till kommunfullmäktige skall genomföras.
- Kommunstyrelsens roll som styrelse i Varbergs Stadshus AB är alltid en aktuell fråga.
- Arbetet med en kommunal koncern som inbegriper de kommunala bolagen var och är en av huvudanledningarna till att bolagskoncernen bildades och utvecklas.

5.1. Åtgärder och insatser

Iakttagelser och kommentarer

Av granskningen framgår att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen är idag

representerade i styrelsen för Varbergs Stadshus AB. Denna personunion medför att kommunstyrelsen i sin helhet delges styrelseprotokollen. Det sker dock ingen formell anmälan av protokollen till kommunstyrelsens sammanträden.

Vad avser dotterbolagens styrelseprotokoll finns de tillgängliga på kansliet. Detta innebär att protokollen ej delges per automatik. Likaså sker ingen formell anmälan av protokollen till kommunstyrelsens sammanträden. Detta innebär att kommunstyrelsens ledamöter/styrelsen för Varbergs Stadshus AB, formellt sett inte har tagit del av dotterbolagens protokoll.

Vi anser att samtliga protokoll bör anmälas till kommunstyrelsens sammanträden i syfte att kunna verifiera att kommunstyrelsen har delgivits bolagens protokoll. Likaså bör dotterbolagens protokoll delges kommunstyrelsens ledamöter per automatik, istället för den nuvarande rutinen där den som är intresserad kan hämta protokollen på kansliet. Vi bedömer att detta är en grundpremiss och som tidigare nämnts en miniminivå för att kunna fullgöra sitt uppdrag inom ramen för uppsiktsplikten.

Av intervju med kommunstyrelsens presidium samt kommundirektören framgår att ägarsamråden ej har formaliserats i någon större utsträckning. Det finns dock ambitioner på att träffa bolagen en gång per år vid kommunstyrelsens arbetsutskottsmöten.

Sedan 2015 kallas samtliga dotterbolagens VD:ar samt presidier till Varbergs Stadshus ABs styrelsemöten som äger rum fem gånger årligen.

Vad avser formalisering av ägardialoger anser vi att kommunstyrelsen bör ha enskilda träffar med bolagen i syfte följa upp dotterbolagens verksamheter på ett tydligare sätt. Dessa möten bör protokollföras.

Uppföljning på tjänstemannanivå sker genom att kommundirektören träffar bolagens VD:ar 4 gånger årligen.

Vi har tagit del av Varbergs Stadshus ABs styrelseprotokoll. Vi anser att funktion/befattning för de närvarande bör framgå av protokollets försättsblad. Dagens uppställning gör det svårt för kommunmedborgarna att utläsa vem som är ordförande, vice ordförande, ledamot, VD, facklig representant eller tjänsteman.

Tidigare granskning riktade en anmärkning mot ägardirektivens aktualitet. Av vår uppföljning framgår att majoriteten av ägardirektiven har uppdaterats, (se tabell). Av tidigare granskning framkom att fastställesdatum samt beslutsinstans inte framgår av ägardirektiven. Vid genomgång av de senast antagna ägardirektiven kan vi konstatera att detta gäller fortfarande med undantag för ägardirektiv för VIVAB.

Bolag	Fastställsedatum enligt tidigare granskning	Senaste revidering
Varbergs Stadshus AB	2006-04-18	2015-04-21
Varberg Bostad AB	2011-10-18	2015-04-21
Varberg Energi AB	2009-04-21	2015-04-21
Varberg Energimarknad AB	2012-04-12	2012-04-12
Varbergs Fastighet AB	2006-04-18	2015-04-21
Hallands Hamnar Varberg AB	2006-04-18	2015-04-21
Varbergs Event AB	2006-04-18	2015-04-21
VIVAB	2008-11-18	2015-03-17
Varbergs Vatten AB	2008-12-16	2015-04-21

Vad avser informationssammanträde för kommunfullmäktige har det inte skett några formella förändringar. Fullmäktige inbjuds fortfarande till bolagsstämman. Enligt tidigare granskning har deltagandet varit lågt. I syfte att höja närvaron utgår fr.o.m. 2015 arvode till deltagande ledamöter och ersättare. Av intervjuerna framgår att det finns tankar på ett utökat informationsflöde till fullmäktige i form av att bolagen lämnar information till fullmäktige direkt.

Vi anser att rutiner för förbättrat informationsflöde från bolagen till kommunfullmäktige bör upprättas, där det nu har passerat ca 2,5 år sedan granskningen.

Vad avser rekommendationen om att se över modellen med personsamband, uttrycker politiken enligt att fördelarna överväger nackdelarna. Bör noteras att modellen med personunion upplöstes i Varbergs Vatten AB och Varbergs Fastighet AB år 2015.

6. Granskning av kommunens chefsrekrytering och ledarutveckling

Revisorerna genomförde rubricerad granskning 2014-02-06. Vi har tagit del av kommunstyrelsens yttrande per 2014-09-30.

Följande rekommendationer angavs i den tidigare granskningen:

- att fokus läggs på översynsarbetet avseende reglemente, delegationsordning och personalstadga,
- att personalutskottets roll – funktion – mandat tydliggörs i pågående översyn av reglemente och andra styrdokument,
- att kommunen överväger att ta fram ett modernt heltäckande personalpolitiskt policyprogram,
- att fortsatta utveckla samverkansformerna i kommunen,
- att förfina, systematisera och trovärdigt utnyttja resultaten av genomförda medarbetarundersökningar,
- att en övergripande beskrivning, riktlinjer och rutiner bör utformas för rekryteringsprocessen och särskilda riktlinjer och rutiner avseende rekrytering av chefer och nyckelpersoner bör övervägas,
- att pågående arbete med värdegrund och styr- och ledningsprinciper får högsta prioritet,
- att pågående arbete med framtagande av en ledningspolicy för Varbergs kommun intensifieras,
- att kommunen strävar efter att renodla sina satsningar på ledningsstöd och kompetensutveckling av chefer, och
- att ett system med uppdragsbeskrivningar/uppdragskontrakt övervägs för samtliga högre chefer, samt
- att ett utvecklingsarbete initieras avseende strategiska ledningsgruppers funktion, mandat och arbetsformer.

Nämndens yttrande

Nedan redogörs för förvaltningens överväganden:

Revisionsrapporten visar på behov av utveckling inom ett antal områden kopplade till chefsrekrytering och ledarutveckling. Ett sådant arbete pågår inom flera olika områden och många insatser finns också med i förslag till kommunstyrelsens budget för 2015.

Personalkontoret och övriga berörda kommer kontinuerligt att redogöra för genomförda insatser inom de områden som revisionsrapporten lyfter fram. Detta sker i delårs- och årsredovisningar, samt i rapporter till personalutskottet, och i förekommande fall till kommunstyrelsens arbetsutskott och till kommunstyrelsen

Revisionsrapporten hänvisar i vissa fall till äldre dokument, vilka helt eller delvis inte längre är aktuella. Detta är en viktig uppmaning till kommunen att se över gällande dokument, att uppdatera det som har utvecklats och förändrats samt att ta bort det som är inaktuellt.

6.1. Åtgärder och insatser

Iakttagelser och kommentarer

Av uppföljningen framgår att översyn av styrdokumenterna så som personalstadga, personalpolitiskt program och delegationsordningar pågår.

Vid avstämning framkommer att personalstadgan är under revidering, där den nu gällande stadgan refererar till inaktuell lagstiftning samt inte är i samklang med kommunstyrelsens delegationsordning vad avser ”anställningsmyndighet”. Det finns två utkast avseende personalstadgan, där den ena fastställer att kommunstyrelsen är anställningsmyndighet och det andra alternativet klargör att respektive nämnd är ansvarig anställningsmyndighet. Det har förts interna diskussioner om föreslagna alternativ. Befintliga förslag kommer att behandlas i personalutskottet under mars 2016. Slutdokumentet kommer att antas av kommunfullmäktige. Vi bedömer detta som positivt, där det innebär att personalstadgan får en tyngd i form av ett kommunövergripande styrdokument.

Nästa steg är att se över delegationsordningar i syfte att uppnå en enhetlig tolkning.

Vad avser rekommendationen att arbeta fram ett heltäckande personalpolitiskt program har den tagits i beaktande. Vid tid för uppföljningen finns ett utkast till ett personalpolitiskt program. Förslaget arbetades fram under december 2015 och ska behandlas i personalutskottet under mars 2016.

Kommunen har vidare arbetat fram samt antagit en långsiktig lönestrategi. Styrdokumentet ”Strategi för konkurrenskraftiga och jämställda löner” antogs av personalutskottet under juni 2015. Dokumentet är ett styrande verktyg inför löneöversynen 2016.

Vi bedömer att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder vad avser översyn av styrdokument. Dock har det gått 2 år sedan granskningen, där vi anser att översynen borde ha genomförts tidigare. Anledningen till detta anges vara bristande resurser. Av

avstämning med personalchefen framkommer att personalkontoret har i budgeten för 2016 erhållit medel motsvarande en deltidstjänst som ska ägnas det strategiska HR-arbetet.

Av uppföljningen framgår att en översyn av kommunens HR-organisation genomfördes under 2015. Av slutrapporten framgår personalkontorets ansvar, roller, uppdrag och utveckling. Resultatet av översynen kommer att avrapporteras på politisk nivå under våren 2016.

Vad avser ledarskap och ledningsstöd samt kompetensutveckling av chefer har personalkontoret tillsammans med kommunens förvaltningar genomfört ett utvecklingsarbete. Arbetet har resulterat i ett samlat dokument, där samtliga ledarskapsinsatser inom Varbergs kommun framgår.

Dock saknar dokumentet fastställesdatum och beslutsinstans. Av samtliga styrande dokument bör fastställsedatum samt beslutsinstans framgå i syfte att uppnå en legitimitet ute i verksamheterna. Av intervju med personaldirektören framgår att arbete med framtagning av en gemensam layout för kommunens styrdokument pågår.

Vad avser medarbetarundersökningar har personalkontoret genomfört en upphandling av 2016 års medarbetarenkät. Undersökningen kommer att genomföras efter sommaren 2016. Resultatet kommer att analyseras och förankras. Vi bedömer att det är av stor vikt att resultatet analyseras, följs upp och återkopplas, om undersökningen skall fylla någon funktion. Verkningslösa undersökningar leder till minskat förtroende och legitimitet bland personalen, vilket har en negativ effekt på verksamhetens utförande och kvalitet. Av intervju med personaldirektören framgår att varje chef ansvarar för analys av resultatet samt dokumentation av planerade insatser utifrån medarbetarundersökningen. Vidare kan kommunövergripande insatser utifrån resultatet bli aktuella.

Vidare har personalkontoret tagit fram ett stödmaterial till chefer som ska användas vid tolkning och bearbetning av resultaten av medarbetarundersökningar. Stöddokumentet arbetades fram under våren 2014. Dock saknas fastställsedatum.

Vad avser personalförsörjning har personalkontoret under 2015 tagit fram en personal- och kompetensförsörjningsrapport. Rapporten pekar på områden som attrahera, rekrytera, introducera och motivera. Andra områden som har analyserats är generationsväxling.

Av intervju med professionen framgår att uppdragskontrakt har fastställts för samtliga VD:ar och förvaltningschefer. Arbetet genomfördes under samma period som granskningen pågick.

Vid tid för uppföljningen finns uppdragsbeskrivningar för övriga chefer inom barn- och utbildningsförvaltningen och serviceförvaltningen. Hamn- och gatuförvaltningen har s.k. rollbeskrivningar. Stadsbyggnadskontoret, kultur- och fritidsförvaltningen, socialförvaltningen samt kommunstyrelsens förvaltning har inte upprättat uppdragsbeskrivningar.

Vi anser att kommunstyrelsen bör föregå med gott exempel, där en enhetlig mall för s.k. uppdragskontrakt bör arbetas fram och som nyttjas av samtliga förvaltningar.

Rekommendationen om intensifiering av arbetet med framtagande av en s.k. Ledningspolicy har tagits i beaktande, där ett styrdokument ”Ledning och styrning i Varbergs kommun” fastställdes under december 2013. Styrdokumentet ersätter kommunens äldre ledningspolicy från år 2001.

Vad avser riktlinjer för rekrytering återfinns dessa i personalstadgan, kommunstyrelsens delegationsordning samt personalhandboken. Behovet av ett ”eget rekryteringsdokument” är under diskussion. Bör beaktas att alltför många styrdokument kan ha en negativ effekt vad avser verkningsgraden ute i organisationen. Det finns vidare en risk med återupprepning av samma riktlinjer.

Vi har tagit del av ett kortare PM gällande ledningsgruppers övergripande uppdrag och mötesrutiner – det framgår att det är f.d. kommundirektör arbetsmaterial. Vi anser att ett mer utvecklat dokument med tyngre dignitet bör arbetas fram, där ledningsgruppers funktion, uppdrag, mandat och arbetsformer framgår.

7. Granskning av bisysslor

Revisorerna genomförde rubricerad granskning 2012-08-21. Vi har tagit del av kommunstyrelsens yttrande per 2012-11-27.

Följande rekommendationer angavs i den tidigare granskningen:

Med tanke på omfattningen och potentiella effekter, inte minst ekonomiska, av befintliga bisysslor som granskningen påvisat, bör ansvariga säkerställa att vägledningen i personalhandboken uppgraderas till en policy med tillhörande tillämpningsföreskrifter. Efter det återstår att göra styrdokumenterna kända och säkerställa dess efterlevnad. Allt för att det i kommunen snarast ska etableras en rutin som minst årligen möjliggör en fullständigt och detaljerad överblick av de anställdas bisysslor. Som ett stöd för att möjliggöra en effektiv bedömningsgrund för beslutsfattare i bisysslefrågor har vi under punkt 5.5 i rapporten lämnat ett förslag på hur bisysslor kan hanteras.

Ändamålsenliga rutiner för att hantera bisysslor är en väsentlig del i arbetet med att uppnå ändamålsenlig internkontroll i alla de verksamheter som bedrivs i kommunens regi.

Nämndens yttrande

Nedan redogörs för förvaltningens överväganden:

Kommunens sammanfattande åsikt när det gäller bisyssla är att det är viktigt att sprida kunskap bland kommunens chefer och övriga anställda om vad som kan anses som bisyssla, samt se till att det finns bra rutiner för att ta reda på de bisysslor som kommunens anställda har.

Revisionsrapporten visar på att kommunen behöver förbättra kunskapen om bisyssla, rutinerna för hur bisyssla följs upp samt vilka attestregler som gäller, både hos chefer och bland anställda. Detta pågår nu.

7.1 Åtgärder och insatser

Av uppföljningen framgår att riktlinjer för bisyssla arbetades fram och fastställdes 2013-04-18. Riktlinjerna har antagits av personalutskottet. Den tidigare granskningen rekommenderade att en policy arbetas fram och antas av kommunfullmäktige. Av intervjuerna framkommer att det inte finns något behov av en policy, utan förvaltningarna är i behov av funktionella riktlinjer. Enligt Varbergs kommuns rutiner antas riktlinjer på utskottsnivå.

Av riktlinjerna framgår definitionen av bisyssla, målet med riktlinjerna, tillåtna bisysslor, ansvar för hantering av bisysslor, anmälan av bisyssla, uppföljning av bisyssla, beslut om bisyssla, förhandlingskyldigheter före beslut om förbud mot bisyssla och påföljder. Det finns vidare en bilaga till riktlinjerna som beskriver innebörden av förtroendeskadliga bisysslor, arbetshindrande bisysslor och konkurrerande bisysslor.

Av intervju med personaldirektören framgår att definitionen och hanteringen av bisysslor har arbetats in i flertalet rutiner efter granskningen. Information om bisysslor finns bl.a. i personalhandboken och samtalsmall vid nyanställning, medarbetarsamtal eller på initiativ av medarbetare/chef. Ämnet diskuteras frekvent under chefsträffar, chefsutbildningar samt vid introduktionsutbildningar för nyanställda.

Även personalstadgan som ännu är ej antagen innehåller ett tydliggörande avseende ansvar och befogenheter med sikte på bisysslor.

Det uttrycks vidare att rekryteringsprocessen har kvalitetssäkrats genom förtydligande och frågor om förekomsten av bisysslor vid anställningsintervjuer.

Den tidigare granskningen pekade på vikten av ett internkontrollarbete med bisysslor som ett kontrollmål. Av uppföljningen framgår att kultur- och fritidsförvaltningen, hamn- och gatuförvaltningen, serviceförvaltningen samt barn- och utbildningsförvaltningen har bisysslor som ett självständigt kontrollmål i internkontrollplanen.

Vi anser att samtliga förvaltningar bör utifrån årliga risk- och väsentlighetsbedömningar inför framtagandet av olika kontrollmål, värdera riskerna med förekomsten av bisysslor.

8. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Utifrån våra iakttagelser bedömer vi att följande punkter bör ses över, där vi rekommenderar att:

Kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

- samtliga protokoll bör anmälas till kommunstyrelsens sammanträden i syfte att kunna verifiera att kommunstyrelsen har delgivits bolagens protokoll.
- dotterbolagens protokoll bör delges kommunstyrelsens ledamöter per automatik, istället för den nuvarande rutinen där den som är intresserad kan hämta protokollen på kansliet. Vi bedömer att detta är en grundpremiss och som tidigare nämnts en miniminivå för att kunna fullgöra sitt uppdrag inom ramen för uppsiktsplikten.
- Ägarsamråd mellan kommunstyrelsen och bolagen bör formaliseras och protokollföras.
- funktion/befattning för de närvarande bör framgå av styrelseprotokollens försättsblad. Dagens uppställning gör det svårt för kommunmedborgarna att utläsa vem som är ordförande, vice ordförande, ledamot, VD, facklig representant eller tjänsteman.
- Av ägardirektiven bör fastställsedatum och beslutsinstans framgå.
- rutiner för förbättrat informationsflöde från bolagen till kommunfullmäktige bör upprättas.

Granskning av kommunens chefsrekrytering och ledarskapsutveckling

- befintliga alternativ till en kommunövergripande personalstadga bör behandlas och antas snarast. Detta medför också ett förtydligande gällande kommunstyrelsen och nämndernas ansvar vad avser ”anställningsmyndighet”.
- av samtliga styrdokument bör fastställersedatum och beslutsinstans framgå i syfte att uppnå en legitimitet ute i verksamheterna.
- kommunstyrelsen bör arbeta fram en enhetlig mall för upprättande av uppdragskontrakt för samtliga chefer.
- ett mer utvecklat ”ledningsgruppsdokument” med tyngre dignitet bör arbetas fram, där ledningsgruppers funktion, uppdrag, mandat och arbetsformer framgår.

Granskning av bisysslor

- Vi anser att samtliga förvaltningar bör utifrån årliga risk- och väsentlighetsbedömningar inför framtagandet av olika kontrollmål, värdera riskerna med förekomsten av bisysslor.

KPMG

Viktoria Bernstam
Konsult/Revisor

Kristian Gunnarsson
Kundansvarig