

Kommunstyrelsen (för yttrande)
Kommunfullmäktige (för kännedom)

Granskning av Kommunstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av produktionsutskottet och produktionsförvaltningen

Vi har låtit genomföra en granskning av Kommunstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av produktionsutskottet och produktionsförvaltningen.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Kommunstyrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten som bedrivs av produktionsförvaltningen.


Granskningen visar på brister avseende Kommunstyrelsens styrning av produktionsutskottet och -förvaltningen då verksamhetsplan för 2022 antogs så sent som i april 2022 och i princip inga beslutsbefogenheter är delegerade till utskottet. Kommunstyrelsen brister även vad avser uppföljning då produktionsutskottets och -förvaltningens ekonomi inte återrapporteras till kommunstyrelsen. Vidare anmäls inte heller de delegationsbeslut som fattas av tjänstepersoner i produktionsförvaltningen till Kommunstyrelsen. Vi har även noterat att produktionsutskottet fattat beslut rörande frågor som inte är delegerade till utskottet. Då Kommunstyrelsens uppföljning av verksamheten inom förvaltningen brister bedöms inte Kommunstyrelsen ha förutsättningar att fatta adekvata beslut för en ökad måluppfyllnad.

Vi är medvetna om att beslut fattats om att förändra den politiska organisationen i Österåkers kommun och att beställar-utförarmodellen bedöms ha spelat ut sin roll. Inför en omorganisering utgår vi från att föreliggande granskningsresultat beaktas. Därutöver lämnar vi följande rekommendationer till Kommunstyrelsen:

- Säkerställa att delegering av beslutanderätt och anmälan av delegationsbeslut framöver i den nya organisationen görs på ett korrekt sätt.
- Säkerställa en tillräcklig uppföljning av eventuella utskott i kommande organisation.

Vi översänder revisionsrapporten till Kommunstyrelsen med begäran om yttrande rörande åtgärder utifrån granskningens resultat och rekommendationer. Yttrandet emotses senast den 28 februari 2023.

För Österåkers kommuns revisorer, 2022-11-29


Bengt Olin
Ordförande i kommunrevisionen

Kommunstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av produktionsutskottet och produktions- förvaltningen

Österåkers kommun

November 2022

Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor

Charlie Winde, jurist

Jens Westin, revisionskonsult






Henrik Fagerlind, certifierad kommunal revisor, kvalitetssäkrare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun genomfört en granskning av Kommunstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av produktionsutskottet och produktionsförvaltningen. Granskningens syfte är att bedöma om Kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten som bedrivs av produktionsförvaltningen.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Kommunstyrelsen **inte** säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten som bedrivs av produktionsförvaltningen.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns en tydlig styrning från Kommunstyrelsen av produktionsutskottet, produktionsförvaltningen och dess verksamheter?	Nej 
Är styrningen fokuserad på produktionsutskottets huvuduppgifter enligt styrmodellen?	Ja 
Har Kommunstyrelsen en regelbunden och tillräcklig uppföljning av produktionsförvaltningen avseende verksamhet och ekonomi?	Nej 
Vidtar Kommunstyrelsen vid behov åtgärder för att nå en ökad måluppfyllelse inom produktionsförvaltningen?	Nej 
Har Kommunstyrelsen säkerställt att produktionsutskottets uppdrag är lag- och ändamålsenligt?	Delvis 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi Kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att delegering av beslutanderätt och anmälan av delegationsbeslut framöver i den nya organisationen görs på ett korrekt sätt.
- Säkerställa en tillräcklig uppföljning av eventuella utskott i kommande organisation.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Kommunalrättslig reglering av nämnder och utskott	6
Granskningsresultat	8
Kommunstyrelsens styrning av produktionsutskottet, produktionsförvaltningen och dess verksamheter	9
Produktionsutskottets styrning och beslutfattande	12
Kommunstyrelsens uppföljning av produktionsförvaltningen	15
Kommunstyrelsens åtgärder för måluppfyllelse inom produktionsförvaltningen	17
Produktionsutskottets uppdrag	18
Samlad bedömning	20
Rekommendationer	20
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	21

Inledning

Bakgrund

Österåkers kommun har sedan många år en styrmodell med en beställar- och utförarorganisation. Av Kommunstyrelsens reglemente framgår att Kommunstyrelsen, genom ett särskilt utskott, ansvarar för kommunalt bedriven verksamhet inom skola, vård och omsorg.

Av styrmodellprinciperna framgår att Kommunstyrelsens produktionsutskotts huvuduppgifter är att:

- Utöva kommunens ägaransvar dvs. äga, förvalta och utveckla produktionsmedlen
- Tillsäta resurser används på ett så effektivt sätt som möjligt
- Tillsätta och entlediga chefer för resultatenheterna
- Planera för utveckling/avveckling av verksamheter
- Samordna resultatenheterna för att uppnå ett så effektivt resursutnyttjande som möjligt
- Fastställa budget för resultatenheterna
- Fastställa riktlinjer för produktionsorganisationens utveckling och agerande

I kommunallagen tydliggörs att en nämnd, i detta fall Kommunstyrelsen, får delegera beslutsfattande till ett utskott. Beslutanderätten får dock inte delegeras när det gäller ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

Tidigare genomförd granskning visade att Kommunstyrelsens styrning av produktionsutskottet inte var tillräcklig och att uppföljningen av produktionsförvaltningens måluppfyllelse inte var tillräcklig.

Revisorerna har utifrån sin bedömning av risk och väsentlighet valt att granska Kommunstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten i produktionsförvaltningen.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om Kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten som bedrivs av produktionsförvaltningen.

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- Finns en tydlig styrning från Kommunstyrelsen av produktionsutskottet, produktionsförvaltningen och dess verksamheter?

- Är styrningen fokuserad på produktionsutskottets huvuduppgifter enligt styrmodellen?
- Har Kommunstyrelsen en regelbunden och tillräcklig uppföljning av produktionsförvaltningen avseende verksamhet och ekonomi?
- Vidtar Kommunstyrelsen vid behov åtgärder för att nå en ökad måluppfyllelse inom produktionsförvaltningen?
- Har Kommunstyrelsen säkerställt att produktionsutskottets uppdrag är lag- och ändamålsenligt?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Granskningen utgår från följande revisionskriterier:

- Kommunallagen 6:6
- Kommunallagen 6:37-38
- Reglemente för Kommunstyrelsen
- Styrmodellprinciper för beställar- och utförarorganisation i Österåkers kommun
- Tillämpningsanvisning av produktionsutskottets styrregler

Avgränsning

Granskningen avgränsas till revisionsobjektet Kommunstyrelsen, då Kommunstyrelsens produktionsutskott inte är ett revisionsobjekt. Granskningen avser i huvudsak 2022.

Under granskningen har vi identifierat att det i reglementen inte finns tydliggjort vem (vilken styrelse/nämnd) som är huvudman för det offentliga skolväsendet. Utifrån hur komplex denna fråga är har vi valt att inte inkludera den i granskningen utöver att det behöver tydliggöras i kommunens reglementen framöver.

Metod

Granskningen har genomförts genom granskning av dokument som visar styrning, uppföljning och kontroll av Kommunstyrelsen och av Kommunstyrelsens produktionsutskott avseende den verksamhet som bedrivs i produktionsförvaltningen.

Vi har följt den röda tråden gällande styrning, uppföljning och kontroll från kommunfullmäktige till produktionsförvaltningens lägsta chefsnivå avseende två utvalda verksamheter i grundskola och särskilt boende.

Protokoll från såväl Kommunstyrelsen som Kommunstyrelsens produktionsutskott har granskats för en period av 13 månader.

Intervjuer har genomförts med sammanlagt 16 personer listade nedan:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommunstyrelsens vice ordförande
- Kommunstyrelsens andre vice ordförande
- Kommundirektör
- Ekonomidirektör
- Kanslichef
- Tillförordnad HR-chef
- Chefsekonom, ekonomiavdelningen
- Kvalitetsstrateg inom ledningsstöd, ekonomiavdelningen
- Produktionsdirektör
- Controller, produktionsförvaltningen
- Skolchef, produktionsförvaltningen.
- Rektor på skola F-9, produktionsförvaltningen
- Rektor på skola F-6, produktionsförvaltningen
- Verksamhetschef inom vård- och omsorg, produktionsförvaltningen
- Enhetschef inom vård- och omsorg, produktionsförvaltningen.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Kommunalrättslig reglering av nämnder och utskott

Enligt 6 kap 6 § kommunallagen gäller att nämnderna, styrelsen inkluderad, var och en inom sitt område ska tillse 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.

Nämnderna ska också tillse att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Med intern kontroll avses i administrativa sammanhang dels nämndens bestämmelser om bland annat fördelning av ansvar och befogenheter, dels systematiskt ordnade interna kontroller av organisation, redovisningssystem och administrativa rutiner. Det är vidare nämnderna själva som får bestämma hur de konkret ska se till att den får sådan information de behöver för att kunna kontrollera verksamheten.

Syftet med den interna kontrollen är att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel. En god intern kontroll ska således bidra till att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att den bedrivs effektivt och säkert.

Betydelsen av dessa regler är att de påverkar Kommunstyrelsen och nämndernas behov av att kunna leda, styra och kontrollera verksamheten. För att kunna ta ansvar måste beslut kopplat till att leda (förvaltningsfrågor, organisering, kompetens med mera) ligga inom styrelsen eller nämndens ansvar. Likaså behöver frågor om att styra (strategi, omvärldshantering, inriktning med mera) ligga inom ansvaret. Det ligger också i linje med att Kommunstyrelsen och nämnderna för sin egen verksamhet alltid har att besluta om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

I denna del ligger därför att nämnderna har en stor frihet när det kommer till sin organisering. Mer konkret att nämnden i grunden har rätt att etablera den organisation som krävs för att uppfylla sitt uppdrag gentemot fullmäktige.

Särskilt om utskott och beslutanderätt

När det gäller utskott så får fullmäktige bestämma att en nämnd ska ha ett eller flera utskott och i avsaknad av att fullmäktige beslutat om utskott så får nämnderna själva bestämma att utskott ska finnas. Ett utskott är ett beslutande organ under förutsättning att den nämnd varunder utskottet är organiserat har delegerat beslutanderätt. Ett utskott följer således den grundläggande systematiken i KL att beslutanderätterna inom nämndernas verksamhetsområde utgår från nämnden. Delegerad beslutanderätt är sedan beslut som fattas i nämndens ställe och som nämnden likväl ansvarar för.

När det gäller delegation får en nämnd delegera beslutanderätten till presidiet, ett utskott, en ledamot, en ersättare eller en automatiserad beslutsfunktion i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Vidare gäller att en nämnd får uppdra åt en anställd att

besluta. En viktig aspekt kring delegation är emellertid att en nämnd aldrig får delegera beslutanderätten när det gäller ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Syftet med detta är att sådan delegation riskerar innebära att nämnden avhänder sig möjligheten att utöva styrning och kontroll över verksamheten.

Delegationsförbudet är extra viktigt att beakta när en nämnd har utskott med mer omfattande uppgifter än att avlasta nämndens arbete. För att konkretisera så är ofta ett arbetsutskott typiskt för att avlasta nämnden i sin beredning och sitt beslutsfattande. I ett sådant fall utgör delegationsförbudet sällan en egentlig begränsning. När ett utskott däremot har uppgifter som är jämförbara med en facknämnd så påvisar delegationsförbudet hur begränsat ett utskott blir när det gäller verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Effekten blir att ärenden som rör nyssnämnda måste beslutas på nämndnivå.

Granskningsresultat

Kommunens reglering av produktionsutskottet

Av intervjuer framgår att regleringen av produktionsutskottets verksamhet i huvudsak utgörs av *Styrmodellprinciper för beställare- och utförarorganisation i Österåkers kommun* i vilket tillämpningsanvisning för produktionsutskottets styrregler beskrivs. Dokumentet reviderades 2019-05-13 § 5:7 av kommunfullmäktige efter att fullmäktige 2018-11-19 § 8:5 beslutat om politisk organisation för mandatperioden 2019-2022. Av dokumentet framgår att produktionsutskottets huvuduppgifter är att:

- Utöva kommunens ägaransvar, dvs. äga, förvalta och utveckla produktionsmedlen
- Tillse att resurser används på ett så effektivt sätt som möjligt
- Tillsätta och entlediga chefer för resultatenheterna
- Planera för utveckling/avveckling av verksamheter
- Samordna resultatenheterna för att uppnå ett så effektivt resursutnyttjande som möjligt
- Fastställa budget för resultatenheterna
- Fastställa riktlinjer för produktionsorganisationens utveckling och agerande

Vidare framgår av styrprinciperna produktionsutskottets uppdrag vilket formuleras som att produktionsförvaltningen får bedriva verksamhet inom utbildning, fritidsgårdar, förebyggande ungdomsarbete, funktionshinder, äldre- och handikappomsorg, drift av sport- och friluftsanläggningar samt måltidsproduktion till egna verksamheter inom dessa verksamhetsområden. Vidare framgår att produktionsutskottet har möjlighet att på affärsmässiga grunder bedriva verksamhet som finansieras av peng och som konkurrerar på lika villkor med enskilda utförare, samt på anmodan av Kommunstyrelsen bedriva verksamhet inom områden där inga alternativa utförare finns, men där produktionsutskottet bedömt att man inte på affärsmässiga grunder kan bedriva sådan verksamhet. Det framgår även att produktionsutskottet har skyldighet att bedriva den verksamhet som beställs direkt från beställarnämnd där inte konkurrens finns via peng eller upphandling. I dessa fall tydliggör uppdragsbeskrivningen att beställarnämnd och produktionsutskott ska vara eniga om att det råder balans mellan uppdragets omfattning och innehåll samt de ekonomiska resurser som tillförs. Vid oenighet åligger det Kommunstyrelsen eller fullmäktige att fatta beslut om de förutsättningar som ska gälla. Av uppdragsbeskrivningen framgår även att produktionsutskottet har möjlighet att inom ramen för sina verksamhetsområden delta i kommunens konkurrensupphandlingar, samt på marginalen kan erbjuda och sälja tjänster till andra kommuner med beaktande av att sådan verksamhet inte belastar kommunens ekonomi som helhet.

Styrprinciperna beskriver även produktionsutskottets styrning och uppföljning. Av beskrivningen framgår att produktionsutskottet årligen ska lämna en drifts- och investeringsbudget till Kommunstyrelsen samt lämna en beskrivning av verksamheten,

målsättningar och ekonomi för en planperiod om tre år. Vidare framgår att produktionsutskottet ansvarar för att verksamheten sker månatligen på enhetsnivå samt att denna omfattar prestationer, kvalitet, personal och ekonomi samt att sammanställa och månatligen rapportera till Kommunstyrelsen om verksamhetens utveckling avseende produktion, kvalitet, personal och ekonomi. Vid större avvikelser ansvarar produktionsutskottet för att åtgärder vidtas och handlingsplaner upprättas i syfte att komma tillrätta med avvikelserna. Slutligen åligger det enligt beskrivningen produktionsutskottet att utöver ansvar för driften även ansvara för att det samlade egna kapitalet över tid som lägst hålls intakt samt vid behov medverka vid utformandet av kommunens ersättningsmodeller, uppföljningssystem och underlag för jämförelser.

Av *Kommunstyrelsens reglemente*, antaget av kommunfullmäktige 2018-12-10 § 9:7 samt senast reviderat 2020-10-07 § 8:10, framgår att Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och som sådant har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Av reglementet framgår även att Kommunstyrelsen inom ramen för sin ledningsfunktion leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. Av reglementet framgår att Kommunstyrelsen, genom ett särskilt utskott, ansvarar för kommunalt bedriven verksamhet inom skola, vård och omsorg.

Kommunstyrelsens reglemente anger även regleringar för hur utskott ska agera. Av reglementet framgår att de ärenden som ska avgöras av Kommunstyrelsen i dess helhet ska beredas av berört utskott om beredning behövs. Vidare framgår att Kommunstyrelsens ordförande överlämnar sådana ärenden till utskottet samt att när ärende beretts ska utskotten lägga fram förslag till beslut.

Av *Kommunstyrelsens delegationsordning* framgår att produktionsutskottet har delegation att i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen (HSL) 4 kap. 2 § besluta om tillsättande av verksamhetschef. I övrigt framgår ingen ytterligare delegation från Kommunstyrelsen till produktionsutskottet.

Kommunstyrelsens styrning av produktionsutskottet, produktionsförvaltningen och dess verksamheter

Revisionsfråga 1: Finns en tydlig styrning från Kommunstyrelsen av produktionsutskottet, produktionsförvaltningen och dess verksamheter?

lakttagelser

Kommunstyrelsens reglemente reglerar Kommunstyrelsens ansvar och uppdrag enligt kommunallagen och annan tillämplig lagstiftning. Av reglementet framgår som nämnts ovan att Kommunstyrelsen, genom ett särskilt utskott, ansvarar för kommunalt bedriven verksamhet inom skola, vård och omsorg. Vid intervjuer framgår att det inte finns någon annan reglering av Kommunstyrelsens styrning av produktionsutskottet. Styrningen av Kommunstyrelsens produktionsutskott utgår i huvudsak från tidigare refererat beslut

2019-05-13 § 5:7 i kommunfullmäktige avseende revidering av tillämpningsanvisning avseende produktionsutskottets styrregler.

Av Kommunstyrelsens delegationsordning framgår att endast ett beslut (tillsättande av verksamhetschef enligt HSL) är delegerat till produktionsutskottet. Av delegationsordningen framgår vidare under "14.0 Delegation inom produktionsutskotts ansvarsområde" den delegation som görs till tjänstepersoner inom produktionsförvaltningen. Av delegationsordningen framgår delegat, lagrum samt om beslut får vidaredelegeras. Av delegationsordningen framgår inte hur delegationsbeslut ska återrapporteras till Kommunstyrelsen.

Produktionsutskottet består av tre ledamöter, samma ledamöter som utgör Kommunstyrelsens presidium. Vid sakgranskning framkommer att det inte förekommer några presidiemöten där hela Kommunstyrelsens presidium deltar samt att den information som hela produktionsutskottet tar del av består av den information som hanteras vid produktionsutskottets protokollförda sammanträden.

Vid intervjuer framgår att den politiska styrningen av den kommunala verksamheten utgår från fullmäktiges verksamhetsplan och de inriktningsmål som formuleras och fastställs i verksamhetsplanen. Enligt kommunens direktiv och anvisningar för budget 2022 och plan 2023-2024 påbörjas senast under mars månad varje verksamhetsår en budgetdialog mellan tjänstepersoner och politiska företrädare. Direktiven beskriver att den politiska beredningen behandlar kommunens ekonomiska förutsättningar, finansiella mål och prioriteringar med hänsyn till fullmäktiges inriktningsmål. När budgetdirektiven är antagna av fullmäktige tar respektive beställarnämnd fram ett budgetförslag enligt kommunfullmäktiges preliminära budgetramar fastställda i budgetdirektiven. När dessa sedan är beslutade i varje beställarnämnd, samt dokumenterade i Stratsys fattar Kommunstyrelsen beslut om budgetramar per beställarnämnd samt skattesats i oktober, följt av fastställande i fullmäktige i november. Efter detta upprättar beställarnämnderna internbudgetar för verksamhetsåret utifrån fullmäktiges beslut om budgetramarna.

Direktiv och anvisningar för budget 2022 och plan 2023-2024 hanterades i Kommunstyrelsen 2021-05-31 § 6:9 och fastställdes i kommunfullmäktige 2021-06-21 § 5:6. Vid Kommunstyrelsens sammanträde 2021-10-25 § 12:16 beslutar Kommunstyrelsen att föreslå fullmäktige att fastställa budgetramarna för beställarnämnderna och Kommunstyrelsen samt produktionsutskottet. Fullmäktige beslutar om föreslagna budgetramar för beställarnämnderna och Kommunstyrelsen samt produktionsutskottet vid sitt sammanträde 2021-11-22 § 8:5. Protokollgenomgång visar att Kommunstyrelsen 2022-01-10 § 1:19 antar Kommunstyrelsens verksamhetsplan 2022-2024 inklusive budget 2022. Verksamhetsplanen innehåller två områden, dels Kommunstyrelsens förvaltning samt de delar av samhällsbyggnadsförvaltningen som sorterar under Kommunstyrelsens ansvar. I Kommunstyrelsens verksamhetsplan inkluderas inte produktionsutskottet.

Enligt produktionsutskottets protokoll daterat 2022-03-09 § 3:4 beslutar produktionsutskottet att anta budget och verksamhetsplan 2022 med plan för 2023-2024

för Kommunstyrelsens produktionsutskott. Vid intervju med produktionsutskottet framförs att budget och verksamhetsplan därefter fastställdes av Kommunstyrelsen och att beslutssatsen i utskottet således var felaktigt formulerad. Vi noterar att produktionsutskottet enligt Kommunstyrelsens delegationsordning inte har rätt att fatta beslut utöver vad som regleras i den, utan i övriga ärenden endast är ett beredande organ. Kommunstyrelsen beslutar enligt protokoll 2022-04-27 § 6:12 om budget och verksamhetsplan 2022 med plan 2023-2024 för Kommunstyrelsens produktionsutskott.

Vid intervjuer uppges att produktionsdirektör i dialog med verksamhetschefer utifrån produktionsutskottets verksamhetsplan formulerar en förvaltningsplan i vilka förslag till prioriterade utvecklingsområden formuleras. Vid intervjuer framgår att förvaltningsplanen är en intern plan som används som ett arbetsdokument. Denna förvaltningsplan kanaliseras enligt intervjuer tillbaka till beställarnämnderna samt till produktionsutskottet. Enligt intervjuer är produktionsutskottet viktigt för att konkretisera vad som är centralt att fokusera på av det som finns formulerat i verksamhetsplanen. Skolchef formulerar en övergripande verksamhetsplan utifrån vilken enhetscheferna formulerar enhetsplaner för de olika delarna av verksamheten, vilka inkluderar de prioriterade utvecklingsområdena.

Vid intervjuer med representanter för den kommunala skolverksamheten framgår att förvaltningen aktivt arbetat med ett förändringsarbete vad gäller processen för utformning, genomförande och uppföljning av verksamhetsplanen och enhetsplanerna i syfte att få en tydligare anpassning av styrningen till de förhållanden som präglar en skolverksamhet. Vid intervjuer framgår att enhetscheferna, det vill säga rektorerna, formulerar egna enhetsplaner utifrån den verksamhetsplan som gäller för hela skolverksamheten. Dessa enhetsplaner formuleras i samråd för skolcheferna. Enhetsplanerna innehåller samma specificerade utvecklingsområden som framgår av verksamhetsplanen samt tillåter rektor att formulera kompletterande utvecklingsområden specifika för just sin enhet. Enhetsplanerna riktas i huvudsak till rektors egen personal på sin skola och rapporteras till skolcheferna genom enhetsrapporter författade av enhetscheferna senast i mars efterföljande verksamhetsår. Dessa enhetsrapporter kompletteras med en samlad rapport av skolchef. Enligt intervjuer tillåter detta att enhetsrapporterna blir det huvudsakliga beslutsunderlaget för politiken i deras budgetarbete då tidpunkten för rapporteringen följer Österåkers årshjul för budgetprocess samt möjliggör för en mer kvalitativ uppföljning av verksamheterna än endast betygsutvecklingen då betygsarbetet inte är färdigt vid tidpunkten för rapportering. När betygssättningen sedan är färdig kompletteras enhetsrapporterna med siffror som beskriver betygsutvecklingen. Genom detta förfaringssätt menar representanter för verksamheten vid intervjuer att det skapas möjligheter att tydligare ge beställarnämnderna ett bättre underlag i budgetprocessen.

I budgetarbetet regleras vilket resultat de olika enheterna förväntas göra under året där vissa enheter tillåts gå med underskott så länge verksamhetsområdet på totalen visar budgeterat resultat.

Vid intervjuer med representanter för den kommunala äldreomsorgen framgår att styrningen utgår från de mål för verksamheten som sätts av produktionsutskottet under

hösten efter att de övergripande politiska nämndmålen fastställts samt när kommunfullmäktige antagit budgetdirektiv för kommande verksamhetsår. Därefter bryter förvaltningen ned nämndmålen till verksamhetsmål och verksamhetscheferna ned verksamhetsmålen till enhetsnivå. Vid intervjuer framgår att det sker dialoger mellan mellan verksamhets- och enhetsnivå om vilka aktiviteter som ska formuleras. Beställarnämnderna antar verksamhetsplanerna i januari eller februari. Verksamhetsplanen och enheternas tillhörande aktiviteter följs upp genom systemstödet Stratsys. Vid intervjuer framgår att verksamhetsberättelse i vilka enheternas aktiviteter för måluppfyllnad presenteras följs upp i beställarnämnderna samt att produktionsutskottet endast tar del av en övergripande verksamhetsberättelse utan detaljer på enhetsnivå.

Vid intervjuer med representanter för äldreomsorgen framgår att kommunen har ett äldreboende i kommunal regi som beställts genom beställarnämnden. I beställningen framgår riktlinjer för hur verksamheten ska bedrivas. Vid intervjuer framgår även att verksamheten får en vårdpeng baserat på antal boende per dygn samt att vårdpengen per boende är samma oavsett hur stort eller liten boendet är. Kommunen har inte möjlighet att säga nej till brukare, liksom privata utförare har, vilket medför ett ansvar att bära kostnaderna för vårdbehov oavsett hur stor kostnaden blir. Vid intervjuer framgår att det från verksamhetens sida var tydligt från första början att nivån på vårdpengen inte var tillräcklig för att bära kostnaderna för vårdboendet.

Bedömning

Finns en tydlig styrning från Kommunstyrelsen av produktionsutskottet, produktionsförvaltningen och dess verksamheter?

Nej.

Kommunstyrelsen har fattat beslut om budget och verksamhetsplan för produktionsutskottet. För år 2022 gjordes detta dock så sent som i slutet av april månad. Ytterligare styrning av förvaltningen sker via förvaltningsplan, verksamhetsplan och enhetsplaner. Vi noterar att produktionsutskottet i princip inte har några beslutbefogenheter utifrån Kommunstyrelsens delegationsordning, medan det finns delegation till tjänstepersoner i produktionsförvaltningen. Det är otydligt hur delegationsbeslut ska återrapporteras till Kommunstyrelsen.

Produktionsutskottets styrning och beslutfattande

Revisionsfråga 2: Är styrningen fokuserad på produktionsutskottets huvuduppgifter enligt styrmodellen?

lakttagelser

Produktionsutskottets huvuduppgifter består enligt styrmodellsprinciperna i att utöva kommunens ägaransvar, tillse att resurser används på ett så effektivt sätt som möjligt, tillsätta och entlediga chefer för resultatenheter, planera för utveckling eller avveckling

av verksamheterna, samordna resultatenheterna för att uppnå effektivt resursutnyttjande samt fastställa budget för dessa och fastställa riktlinjer för produktionsorganisationens utveckling och agerande.

Samtidigt är produktionsutskottet ett utskott under Kommunstyrelsen utan i princip något beslutsfattande delegerat till sig enligt Kommunstyrelsens delegationsordning.

Vid genomgång av produktionsutskottets protokoll för tidsperioden 2021 och 2022 (tom september) identifieras följande typer av ärenden:

Godkännande av beställningar från beställarnämnderna

- 2021-05-19 § 8:5 beslutar produktionsutskottet om att godkänna beställning av träffpunkt Fyren. Vård- och omsorgsnämnden beslutade 2020-03-24 att beställning om träffpunkt Fyren skulle revideras och förtydligas på vissa punkter.
- 2021-05-19 § 8:6 beslutar produktionsutskottet om att godkänna beställning av drift av särskilt boende på Ljusterö. Av beslutsunderlaget framgår att vård- och omsorgsnämnden i september 2020 gav socialförvaltningen i uppdrag att ta fram en beställning till Kommunstyrelsens produktionsutskott avseende drift av särskilt boende för äldre med tio platser på Ljusterö.
- 2021-05-19 § 8:7 beslutar produktionsutskottet att godkänna beställning av träffpunktsverksamhet Solgården, Solhälla, Görjansgården och Roslags-kulla.
- 2022-09-13 § 7:4 beslutar produktionsutskottet att godkänna beställning av drift av Runö gruppboende efter att vård- och omsorgsnämnden överlämnat en beställning av drift av gruppboende enligt LSS gällande från och med 2023-02-01 till produktionsutskottet.

Utse verksamhetschef enligt HSL

- 2021-01-14 § 4:3 beslutar produktionsutskottet att utse verksamhetschef enligt 4 kap 2 § hälso- och sjukvårdslagen för produktionsförvaltningens enhet (HSE) för hälso- och sjukvård i boenden och dagliga verksamheter enligt LSS och Ljusterö äldreboende.

Godkänna patientsäkerhetsberättelser

- 2022-04-06 § 4:6 beslutar produktionsutskottet att godkänna patientsäkerhetsberättelsen för Görjansängen samt hälso- och sjukvårdsenheten år 2021.
- 2022-04-06 § 4:7 beslutar produktionsutskottet att godkänna patientsäkerhetsberättelsen för elevhälsans medicinska insatser läsår 2020-2021.

Åtgärder inom skolverksamhet samt vård och omsorg till följd av Covid-19 pandemin

- 2021-01-11 § 3:3 beslutar produktionsutskottet om åtgärder på kommunens kommunala högstadieskolor för att elever och lärare ska kunna följa Folkhälsomyndighetens rekommendationer för att minska risken för smittspridning

av Covid-19. Beslutet består i närundervisning på heltid ska genomföras på Ljusterö skola samt Skärgårdsstadsskolan samt börja vårterminen med närundervisning på Röllingbyskolan och Söraskolan. Produktionsutskottet beslutar även att vårterminen ska inledas med distans-/fjärrundervisning på Tråsättraskolan och Solskiftesskolan.

- 2021-01-14 § 4:4 beslutar produktionsutskottet att delvis distansundervisning ska genomföras vid Röllingbyskolan och Söraskolan under delar av januari.
- 2021-12-15 § 1:8 beslutar produktionsutskottet att uppdra till produktionsförvaltningen att utreda huruvida striktare riktlinjer ska tillämpas vad gäller krav på Covid-19 vaccinationsstatus för personal inom vård och omsorg. Uppdraget ska rapporteras senast 31 januari 2022. 2022-03-09 § 3:7 beslutar produktionsutskottet att bereda ärendet vidare.
- 2022-04-06 § 4:5 beslutar produktionsutskottet att införa vaccinationskrav vid nyanställning inom Kommunstyrelsens produktionsutskotts verksamheter inom vård- och omsorg samt att inga åtgärder för tillsvidareanställda ovaccinerade medarbetare inom produktionsutskottets vård- och omsorgsverksamhet ska vidtas.

Övriga beslut inom skolområdet

- 2021-08-17 § 10:4 beslutar produktionsutskottet att ge de barn som inte fått plats på Tråsättraskolan individuell hjälp för att så långt som möjligt i samarbete med föräldrarna nå en positiv och för alla parter acceptabel lösning som eventuellt kan innebära plats på Tråsättraskolan.
- 2021-10-13 § 12:5 informerar skolchefer om en sammanfattande analys av verksamheternas systematiska kvalitetsarbete SKA för läsåret 2020/2021. Produktionsutskottet noterar informationen till protokollet. Av underlaget framgår att varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannnivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen samt att en del i detta arbete är att produktionsutskottet informeras om skolchefernas sammanfattande analyser av verksamheternas systematiska kvalitetsarbete.

Uppdrag till produktionsförvaltningen

- 2021-06-16 § 9:5 beslutar produktionsutskottet att uppdra produktionsförvaltningen att utreda förutsättningar för etablering av förskoleklass på Ingmarsö. Utredningen ska återredovisas för produktionsutskottet senast den 13 oktober 2021. Uppdraget redovisas produktionsutskottet 2021-12-15 § 1:3 då produktionsutskottet beslutar att uppdraget påvisar att etablering av grundskoleklass på Ingmarsö inte kan genomföras samt att redovisningen noteras till protokollet.

Beslut om delårsredovisning samt delegationsredovisning

- 2021-11-15 § 13:4 beslutar produktionsutskottet att godkänna delårsbokslut per 31 augusti 2021 för produktionsutskottet samt att överlämna detsamma till Kommunstyrelsen. Delårsbokslutet prognostiserar ett negativt driftunderskott motsvarande 10 mnkr vilket innebär ett negativt resultat om 15 mnkr jämfört med budget. Granskningen kan genom protokollgranskning inte verifiera att

produktionsutskottets delårsbokslut per 31 augusti överlämnats till Kommunstyrelsen. 2021-10-18 § 11:3 hanterar Kommunstyrelsen delårsrapportering för Kommunstyrelsens förvaltnings- och samhällsbyggnadsverksamhet samt § 11:5 övergripande för kommunen.

- 2022-06-15 § 6:6 redovisas två delegationsbeslut till produktionsutskottet avseende svar till kund gällande klagomål på verksamheten Runö gård samt delegationsbeslut - utredning Arbetsmiljöverket. Av beslutsunderlaget framgår att delegationsbeslut ska redovisas i beslutande organ. Av ärendet framgår även att det står KSPU fritt att återkalla lämnad delegering. Granskningen kan inte verifiera att fattade delegationsbeslut redovisats Kommunstyrelsen. Återkallande av delegation kan enligt kommunallagen endast göras av den som gett delegeringen.

Bedömning

Är styrningen fokuserad på produktionsutskottets huvuduppgifter enligt styrmodellen?

Ja.

Vi bedömer att styrningen är fokuserad på huvuduppgifterna enligt styrmodellen. Vi noterar dock samtidigt att Kommunstyrelsen inte har gett produktionsutskottet delegerad beslutanderätt mer än i någon fråga vilket gör att produktionsutskottet formellt är ett beredande organ.

Produktionsutskottet bereder flera ärenden där beslut därefter fattas i Kommunstyrelsen eller i kommunfullmäktige. Vi kan dock se att produktionsutskottet även fattar beslut rörande frågor som å ena sidan rör det område som produktionsutskottet enligt styrmodellprinciperna har att ansvara för men att dessa beslut å andra sidan inte är delegerade till produktionsutskottet från Kommunstyrelsen. Exempelvis beslut om att införa vaccinationskrav vid nyanställning samt beslut om när-, fjärr-, respektive distansundervisning i grundskolan.

Kommunstyrelsens uppföljning av produktionsförvaltningen

Revisionsfråga 3: Har Kommunstyrelsen en regelbunden och tillräcklig uppföljning av produktionsförvaltningen avseende verksamhet och ekonomi?

lakttagelser

Uppföljningen av produktionsförvaltningens verksamhet sker i huvudsak genom den ordinarie verksamhetsuppföljningen av verksamhetsplaner vid delårsrapportering och årsredovisning. Vid intervjuer tydliggörs att verksamhetsuppföljningen i första hand fokuseras på beställarnämnderna. Protokollgenomgång visar att produktionsutskottet inte tar del av regelbunden dokumenterad verksamhetsuppföljning samt att produktionsdirektör redogör för produktionsförvaltningens verksamhet genom informationsärenden vid ett flertal tillfällen.

Vid sakgranskning framkommer att produktionsförvaltningen genom förvaltningschef, verksamhetschef och controller månatligen tar fram en månadsrapport som enligt uppgift redogör för ekonomisk uppföljning för respektive månad samt rullande årsprognos. Vi har i granskningen inte kunnat verifiera att denna månadsrapport behandlas av eller delges Kommunstyrelsen.

Vid produktionsutskottets sammanträde 2022-03-09 § 3:3 hanterar utskottet verksamhetsberättelse helårsbokslut 2021 för produktionsutskottet. I övrigt är denna typ av redovisning hänförlig till nämnderna. Verksamhetsberättelsen innehåller ekonomisk redovisning för de verksamhetsområden som enligt styrmodellen och tillämpningsanvisningarna faller under produktionsutskottets ansvar samt måluppföljning av de verksamhetsmål för produktionsutskottet som fastställts i verksamhetsplan. Enligt beslutsparagrafen beslutar produktionsutskottet att överlämna verksamhetsberättelse och helårsbokslut för produktionsutskottet till Kommunstyrelsen. Protokollgenomgång visar att Kommunstyrelsen inte har hanterat verksamhetsberättelse och helårsbokslut för produktionsutskottet.

Den ekonomiska rapporteringen från verksamheten under verksamhetsåret sker genom ekonomiska månadsrapporter på nämndnivå. Detta görs sex gånger per år. Motsvarande redovisning sker för produktionsförvaltningen till produktionsutskottet. Månadsuppföljningarna innehåller ekonomisk sammanfattning i form av helårsprognos mot gällande budget och periodens utfall mot budget samt driftredovisning per verksamhetsområde. Vid intervjuer framgår att månadsrapporten i juni är extra omfattande och hanteras av fullmäktige för att fullmäktige ska ha möjlighet att fatta beslut om så behövs. Vi kan av vår protokollgenomgång för produktionsutskottet inte se att månadsrapport för juni 2022 har behandlats av utskottet, varken på sammanträdet i september eller oktober.

Kommunstyrelsen hanterade ekonomisk månadsuppföljning per juni för Kommunstyrelsen 2022-08-22 § 9:13. Den ekonomiska månadsuppföljningen för Kommunstyrelsen redogör dels för Kommunstyrelsen förvaltningsverksamhet samt de delar av samhällsbyggnadsförvaltningen som enligt reglemente faller under Kommunstyrelsens ansvar. Vid samma sammanträde 2022-08-22 § 9:15 hanterade Kommunstyrelsen även ekonomisk månadsuppföljning för Österåkers kommun. De kommunövergripande månadsuppföljningarna utgår från de ekonomiska månadsrapporterna som beställarnämnderna tidigare hanterat vid sina sammanträden och ger en övergripande bild av kommunens ekonomiska ställning. I de kommunövergripande månadsuppföljningarna redovisas produktionsutskottets ekonomiska resultat samt prognos för helår aggregerat. Därtill kommenteras produktionsutskottets resultat och prognos övergripande i löpande text med fokus på avvikelser från budget.

Av granskning av Kommunstyrelsens protokoll framkommer att produktionsutskottets protokoll inte formellt delges Kommunstyrelsen.

Bedömning

Har Kommunstyrelsen en regelbunden och tillräcklig uppföljning av produktionsförvaltningen avseende verksamhet och ekonomi?

Nej.

I enlighet med styrmodellen redovisar produktionsförvaltningen uppföljning av verksamheten till beställarnämnderna. Delegationsbeslut från delegater i produktionsförvaltningen anmäls inte till Kommunstyrelsen, utan enbart till produktionsutskottet. Delegationen är dock given av Kommunstyrelsen.

Produktionsförvaltningens ekonomi ingår inte i Kommunstyrelsens egen uppföljning av sin verksamhet. Kommunstyrelsen följer inte upp produktionsförvaltningens ekonomi på annat sätt än genom den samlade kommunövergripande uppföljningen i form av exempelvis delårsrapport och årsredovisning. Produktionsutskottet fastställde delårsrapport för produktionsutskottet för 2021 efter det att Kommunstyrelsen fastställt den samlade delårsrapporten för kommunen.

Kommunstyrelsen delges inte produktionsutskottets protokoll.

Kommunstyrelsens åtgärder för måluppfyllelse inom produktionsförvaltningen

Revisionsfråga 4: Vidtar Kommunstyrelsen vid behov åtgärder för att nå en ökad måluppfyllelse inom produktionsförvaltningen?

lakttagelser

Kommunstyrelsen följer i huvudsak upp produktionsförvaltningens verksamhet genom den ordinarie uppföljningen för den samlade verksamheten i hela kommunen vid delårsrapportering och årsredovisning, vilket beskrivits i revisionsfråga 3 ovan. Denna rapportering är av övergripande karaktär och verksamheten beskrivs endast aggregerat vid delårsrapportering och årsredovisning. Mer detaljerad uppföljning sker endast till produktionsutskottet. Granskningen kan inte verifiera att rapporteringen som sker till produktionsutskottet kommer Kommunstyrelsens till del.

I Österåkers kommuns delårsrapport per augusti 2021 framgår att produktionsutskottet under perioden 2021-01-01-2021-08-31 haft en extern konsultinsats igång i syfte att produktionsutskottet på kort och lång sikt ska få en ekonomi i balans. Vid Kommunstyrelsens sammanträde 2021-03-22 § 3:13 uppdrar Kommunstyrelsen kommundirektör att tillsätta en särskild utredning för att analysera produktionsutskottets verksamhet samt vidta åtgärder för en ekonomi i balans senast vid utgången av 2022. Av beslutet framgår även att avstämning ska ske löpande under 2021 med ekonomiavdelningen och produktionsutskottet. Vid produktionsutskottets sammanträde 2021-12-15 § 1:4 informeras produktionsutskottet genom delredovisning av uppdrag budget i balans och utskottet beslutar att informationen noteras till protokollet. Vid produktionsutskottets sammanträde 2022-09-13 § 7:3 framgår att kvalitetsstrateg

informerar om resultatet i projekt PF i balans. Produktionsutskottet fattar inget beslut avseende rapporteringen och det framgår inte av beslutsunderlag vad rapporteringen bestod av eller huruvida informationen gått vidare till Kommunstyrelsen. Av Kommunstyrelsens protokoll per oktober 2022 går inte att utläsa att projektet redovisats Kommunstyrelsen.

Bedömning

Vidtar Kommunstyrelsen vid behov åtgärder för att nå en ökad måluppfyllelse inom produktionsförvaltningen?

Nej.

Vår bedömning baseras på att Kommunstyrelsen utifrån den begränsade uppföljning som efterfrågas från produktionsförvaltningen, inte kan anses ha förutsättningar att fatta adekvata beslut om åtgärder för en ökad måluppfyllelse inom produktionsförvaltningen. Vi har visserligen identifierat ett beslut av Kommunstyrelsen under tidigare år om en extern konsultinsats för att vidta åtgärder för att få en ekonomi i balans. Vi har dock inte kunnat verifiera att detta uppdrag har återrapporterats till Kommunstyrelsen.

Att Kommunstyrelsens presidium och produktionsutskottet består av samma personer skulle kunna underlätta informationsinhämtningen för de berörda men ger inte hela Kommunstyrelsen tillräcklig information. Vi noterar vidare att det vid sakgranskning framgår att det inte förekommer några presidiemöten där hela Kommunstyrelsens presidium deltar samt att den information som delges hela produktionsutskottet består av den information som behandlas vid protokollförda möten.

Produktionsutskottets uppdrag

Revisionsfråga 5: Har Kommunstyrelsen säkerställt att produktionsutskottets uppdrag är lag- och ändamålsenligt?

Iakttagelser

Vi hänvisar här till tidigare redovisade iakttagelser.

Bedömning

Har Kommunstyrelsen säkerställt att produktionsutskottets uppdrag är lag- och ändamålsenligt?

Delvis.

Bedömningen i denna del baseras på iakttagelser som gjorts under övriga revisionsfrågor.

Det kan konstateras att ett utskott har begränsningar utifrån ett styrningsperspektiv och detta är nära kopplat till delegationsförbudet. Mer konkret får ett utskott inte besluta om en verksamhets mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. För att uppnå en fastare

styrning av produktionsförvaltningen skulle därför krävas att Kommunstyrelsen tydligt fastställt ramarna för produktionsförvaltningens verksamhet och att produktionsutskottets uppgift sedan var att utifrån ramarna styra och återkoppla till Kommunstyrelsen. Detta då produktionsutskottet inte kan fastställa ramarna på egen hand utifrån delegationsförbudet. Ovan påvisar hur det kommunala ansvarssystemet är tänkt att fungera. Det vill säga att nämnderna svarar mot fullmäktige för fullgörande av sitt uppdrag. I detta går således inte att särskilja ett utskott från nämndens uppdrag. I aktuellt fall ställer det således krav på att utskottet är en integrerad del av Kommunstyrelsens uppföljning och kontroll eftersom Kommunstyrelsen ansvarar för utskottet.

Vi bedömer att produktionsutskottets uppdrag i sig följer kommunallagens bestämmelser men i avsaknad av delegerad beslutträtt så blir utskottets uppgift framförallt att vara beredande till Kommunstyrelsen. I denna del är det således svårt att se hur utskottet kan arbeta med styrning av förvaltningen. Vi har emellertid identifierat flera beslut där utskottet likväl fattat beslut, se iakttagelser och bedömning under revisionsfråga 2, vilket inte överensstämmer med kommunallagen. I detta ligger även att den beslutanderätt som Kommunstyrelsen delegerat till förvaltningen inte återrapporteras till Kommunstyrelsen utan till produktionsutskottet. Vi bedömer att det här finns formella brister och brister avseende spårbarhet. Vi bedömer också att den ekonomiska uppföljningen till Kommunstyrelsen inte är tillräcklig vilket påvisar att Kommunstyrelsen inte har full kontroll över produktionsutskottet och produktionsförvaltningen.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun genomfört en granskning av Kommunstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av produktionsutskottet och produktionsförvaltningen. Granskningens syfte är att bedöma om Kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten som bedrivs av produktionsförvaltningen.



Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Kommunstyrelsen **inte** säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten som bedrivs av produktionsförvaltningen.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi Kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att delegering av beslutanderätt och anmälan av delegationsbeslut framöver i den nya organisationen görs på ett korrekt sätt.
- Säkerställa en tillräcklig uppföljning av eventuella utskott i kommande organisation.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns en tydlig styrning från Kommunstyrelsen av produktionsutskottet, produktionsförvaltningen och dess verksamheter?	Nej Kommunstyrelsen har fattat beslut om budget och verksamhetsplan för produktionsutskottet. För år 2022 gjordes detta dock så sent som i slutet av april månad. Ytterligare styrning av förvaltningen sker via förvaltningsplan och enhetsplaner. Produktionsutskottet har i princip inte några beslutsbefogenheter utifrån Kommunstyrelsens delegationsordning medan det finns delegation till tjänstepersoner i produktionsförvaltningen. Det är otydligt hur delegationsbeslut ska återrapporteras till Kommunstyrelsen.	
2. Är styrningen fokuserad på produktionsutskottets huvuduppgifter enligt styrmodellen?	Ja Styrningen är fokuserad på huvuduppgifter enligt styrmodellen. Produktionsutskottet bereder flera ärenden där beslut sedan fattas av Kommunstyrelsen. Delegation har endast lämnats till produktionsutskottet i någon enskild fråga vilket formellt gör produktionsutskottet till ett beredande organ. Vi noterar samtidigt att produktionsutskottet även fattar beslut rörande frågor som å ena sidan rör det område produktionsutskottet enligt styrmodellprinciperna har att ansvara för men att dessa beslut å andra sidan inte är delegerade till produktionsutskottet från Kommunstyrelsen.	

3. Har Kommunstyrelsen en regelbunden och tillräcklig uppföljning av produktionsförvaltningen avseende verksamhet och ekonomi?

Nej
Produktionsförvaltningen redovisar uppföljning av verksamheten till beställarnämnderna i enlighet med styrmodellen. Delegationsbeslut från delegater i produktionsförvaltningen anmäls inte till Kommunstyrelsen utan enbart till produktionsutskottet. Delegationen är dock given av Kommunstyrelsen. Produktionsförvaltningens ekonomi ingår inte i Kommunstyrelsens egen uppföljning av sin verksamhet. Kommunstyrelsen följer inte upp produktionsförvaltningens ekonomi på annat sätt än genom samlad kommunövergripande uppföljning i form av ex. delårsrapport och årsredovisning. Kommunstyrelsen delges inte produktionsutskottets protokoll.



4. Vidtar Kommunstyrelsen vid behov åtgärder för att nå en ökad måluppfyllelse inom produktionsförvaltningen?

Nej
Kommunstyrelsen kan utifrån den begränsade uppföljning som efterfrågas från produktionsförvaltningen inte anses ha förutsättningar att fatta adekvata beslut om åtgärder för en ökad måluppfyllelse inom produktionsförvaltningen. Vi har visserligen identifierat ett beslut av Kommunstyrelsen under tidigare år om en extern konsultinsats för att vidta åtgärder för att få en ekonomi i balans. Vi har dock inte kunnat verifiera att detta uppdrag har återrapporerats till Kommunstyrelsen. Att Kommunstyrelsens presidium och produktionsutskottet består av



samma personer skulle kunna underlätta informationsinhämtningen för de berörda men ger inte hela kommunstyrelsen tillräcklig information. Vi noterar vidare att det vid sakgranskning framgår att det inte förekommer några presidiummöten där hela Kommunstyrelsens presidium deltar samt att den information som delges hela produktionsutskottet består av den information som behandlas vid protokollförda möten.

5. Har Kommunstyrelsen säkerställt att produktionsutskottets uppdrag är lag- och ändamålsenligt?

Delvis

Vi bedömer att produktionsutskottets uppdrag i sig följer kommunallagens bestämmelser, men i avsaknad av delegerad beslutsrätt blir utskottets uppgift framförallt att vara beredande till Kommunstyrelsen. Vi har identifierat flera beslut där utskottet fattat beslut (se revisionsfråga 2) kopplat till styrning av förvaltningen vilket inte överensstämmer med kommunallagen. Vi bedömer att här finns formella brister och brister avseende spårbarhet då den beslutanderätt Kommunstyrelsen delegerat till produktionsförvaltningen återrapporteras till produktionsutskottet och inte Kommunstyrelsen. Vi bedömer också att den ekonomiska uppföljningen till Kommunstyrelsen inte är tillräcklig vilket påvisar att Kommunstyrelsen inte har full kontroll över produktionsutskottet och produktionsförvaltningen.



2022-11-29

Henrik Fagerlind

Marie Lindblad

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Österåkers kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 21 mars 2022. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.