



Granskning av samverkan och samordning av kommunens verksamheter 2020

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING



NORRKÖPING

Kommunrevisorerna

REVISIONSSKRIVELSE

1(1)

2021-04-15

KR 2020/0006

Kommunstyrelsen

Granskning av kommunens arbete med samverkan och samordning

Kommunrevisionen har genomfört en fördjupningsgranskning med det övergripande syftet att bedöma om det finns en tydlig strategi och struktur för samverkan/samordning mellan kommunstyrelse, nämnder och bolag.

Den sammantagna bedömningen är att det saknas en strategi för samordning i olika avseenden mellan de kommunala bolagen och kommunen för att uppnå ökad effektivitet så att verksamheten kan bedrivas med god ekonomisk hushållning. I rapporten rekommenderas kommunstyrelsen att ta fram en strategi för samverkan inom hela kommunen inklusive bolagen. I rapporten lyfts ett antal förbättringsförslag fram.

Revisorerna kommer under kommande år att följa upp hur detta arbete fortskrider.

KOMMUNREVISIONEN

2021-04-15

Tommy Svensson
Ordförande kommunrevisionen

Urban Pehrsson
Vice ordförande kommunrevisionen



Granskning av samverkan och samordning inom Norrköpings kommuns organisation

Rapport

Norrköpings kommun

KPMG AB

2021-04-14

Antal sidor 16

Antal bilagor 3





Norrköpings kommunkoncern

Granskning av samverkan och samordning inom Norrköpings kommuns organisation

2021-04-14

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrinstrument	6
3.1.1	Styrmodell	6
3.1.2	Gemensamt nämndreglemente	6
3.1.3	Uppdragsplan	7
3.1.4	Gemensamt ägardirektiv	7
3.1.5	Bolagsspecifika ägardirektiv	8
3.1.6	Affärsplan	8
3.1.7	Intern kontroll	8
3.1.8	Arbetsgivaruppdraget	9
3.1.9	Upphandling och inköp	9
3.1.10	Uppföljning och rapportering	10
3.1.11	Bedömning	10
3.2	Samverkan	11
3.2.1	Nuvarande samverkansområden	11
3.2.2	Framtida samordningsområden	14
3.2.3	Effekter av samverkan	14
3.2.4	Bedömning	14
4	Slutsats och rekommendationer	15
4.1	Rekommendationer	15
A	Samverkan i uppdragsplaner	17
B	Samverkan i ägardirektiv	19
C	Litteraturförteckning	21

1 Sammanfattning

Vi har av revisionskontoret i Norrköpings kommun fått i uppdrag att granska samverkan och samordning inom Norrköpings kommuns organisation. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är det saknas en strategi för samordning i olika avseenden mellan de kommunala bolagen och kommunen för att uppnå ökad effektivitet så att verksamheten kan bedrivas med en god ekonomisk hushållning.

Vi baserar bland annat vår bedömning på följande slutsatser:

- Det saknas dokumenterad strategi för samordning. Strategin i nuläget utgörs till stor del av uppdrag som delas ut till bolagen i koncernen över ansvar inom ett antal områden.
- Den samordning som sker i nuläget initieras inte i första hand med utgångspunkten att uppnå en ökad effektivitet som leder till målen om en god ekonomisk hushållning utan från idéer och behov hos enskilda som lyfts i dialog.
- Ägardirektiv finns och förtydligar en förväntan om samverkan mellan de kommunala bolagen och kommunens kontor men arbetet har inte konkretiserats eller följts upp ännu.
- Samordning sker i nuläget inte från områden och funktioner där den största effekten skulle erhållas. Det finns stor potential att utveckla en mer formaliserad samverkan där bolagens kompetenser och funktioner troligen skulle kunna nyttjas på ett mer effektivt sätt inom kommunkoncernen.
- Det finns idag inga avtal som reglerar vilken servicenivå som gäller från kommunen gentemot bolagen avseende stöd och systemstöd. Det finns endast avtal som reglerar fördelningen av kostnader mellan bolagen för den personal som hyrs ut av kommunen till moderbolaget. Dessa avtal förefaller heller inte vara kända i kommunkoncernen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Ta fram en strategi för samverkan där ägardirektivens mål om samverkan tydliggörs och kan omvandlas till uppdrag i koncernen
- Inför beslut om samordning säkerställa att dessa utgår från att minska suboptimeringar och prioritera de funktioner som bedöms bidra till störst nytta inom koncernen
- Ta fram en struktur för uppföljning av ägardirektivets formulering kring samverkan
- Utifrån strategi för samverkan se över interna funktioner och bedöma om möjlighet finns att erhålla effektivitetsvinster genom samverkan. Bedömning bör dels göras för samordning mellan kommunföretagen dels en samordning i hela kommunkoncernen inklusive kontoren.



Norrköpings kommunkoncern

Granskning av samverkan och samordning inom Norrköpings kommuns organisation

2021-04-14

- Ta tillvara den potential för effektiviseringar som finns för att bidra till målet om god ekonomisk hushållning och nytta för kommunkoncernen som helhet genom ett prestigelöst och lyhört förhållningssätt till samverkan.

2 Bakgrund

Vi har av revisionskontoret i Norrköpings kommun fått i uppdrag att granska samverkan och samordning inom Norrköpings kommuns organisation. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

I kommunfullmäktiges budgethandling för 2020 med plan 2021–2023 finns ett antal mål som endast kan uppfyllas om hela den kommunala organisationen bidrar till målen. Som exempel kan nämnas målet om att stimulera bostadsbyggande, målet om grön omställning och klimatanpassning samt målet om upplevelser, kultur och fritidsliv. Ett flertal mål i budgethandlingen innebär att nämnder och bolag behöver samverka och samarbeta med varandra för att nå dessa mål.

I kommunens allmänna nämndreglemente framgår att nämnderna ska samverka med varandra. Det finns fyra samverkansområden (Finans, Utbildning, Socialomsorg och samhällsbyggnad). I reglementet finns ett eget avsnitt som berör ansvar och samverkan mellan nämnder. I kommunstyrelsens specifika reglemente framgår ett samordningsansvar av en rad olika frågor bland annat kommunens vision och mål, strategisk styrning och utveckling av den kommunala verksamheten. I reglementet framgår också att kommunalråden, under styrelsens ansvar, har ett uppdrag att leda arbetet i de olika samverkansområdena. Även facknämnderna har i sina reglementen ansvar för samordning av olika verksamheter t.ex. kommunens bostadssamordning som faller under socialnämndens ansvar.

Kommunrevisorerna har med ovanstående som bakgrund valt att genomföra en fördjupad granskning av samverkan och samarbete inom den kommunala organisationen.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om det finns en tydlig och fungerande strategi och struktur för samverkan/samordning mellan kommunstyrelse, nämnder och bolag.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Hur sker samordning av HR stöd, ekonomistöd och upphandlingsstöd inom kommunen och inom kommunkoncernen?
- ▶ Hur sker samverkan/samordning och vilka uppföljningar görs för att säkerställa att samordning sker mellan kommunstyrelsen, nämnder och bolag?

Denna granskning riktar sig mot kommunstyrelsen, samhällsplaneringsnämnden, socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden, Norrköping Rådhus AB, Nodra AB, Norrköping Norrevo Fastigheter AB, Hyresbostäder i Norrköping AB och Louis De Geer Konsert & Kongress i Norrköping AB.

2.2 Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på:

- ▶ Kommunallagen, 2017:725
- ▶ Kommunfullmäktiges budget 2020, KS 2019/0150
- ▶ Riktlinje för intern styrning och kontroll, KS 2015/0144
- ▶ Allmänna nämndreglementet, KS 2018/1517
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen, KS 2018/1517
- ▶ Reglemente för socialnämnden, KS 2019/0028
- ▶ Reglemente för kultur- och fritidsnämnden, KS 2019/0129
- ▶ Reglemente för samhällsplaneringsnämnden, KS 2018/1022
- ▶ Gemensamt ägardirektiv för Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag, KS 2019/1386

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentanalys (se bilaga D)
- Intervjuer med berörda tjänstepersoner och politiker. Däribland kommundirektör, kontorschefer, ekonomidirektör, personaldirektör, upphandlings- och inköpschef, VD och ekonomichefer för bolagen m.fl.

Rapporten är kvalitetsgranskad av revisionskontoret i Norrköpings kommun samt faktagranskad av samtliga intervjupersoner.

Granskningen har genomförts av Marita Castenhag, certifierad kommunal revisor, David Bäcker, certifierad kommunal revisor under ledning av Magnus Larsson, certifierad kommunal revisor.

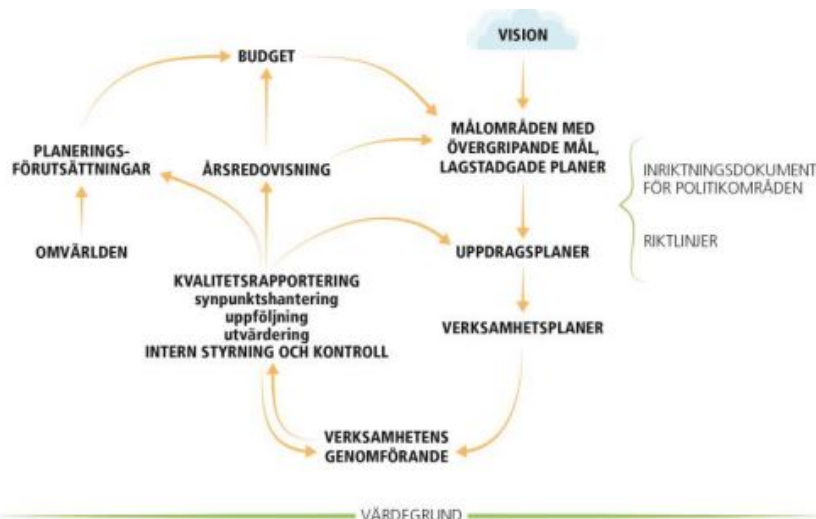
3 Resultat av granskningen

3.1 Styrinstrument

3.1.1 Styrmodell

År 2011 beslutades det i Norrköpings kommun om en politisk styrmodell. Riktlinjen för den politiska styrmodellen, tjänstemännens riktlinje för styrmodell samt det gemensamma ägardirektivet för bolagen och de bolagsspecifika ägardirektiven utgör den sammanlagda beskrivningen av hur Norrköpings kommunkoncern styrs.

Styrmodellen är till för att genomföra de politiska ambitionerna, att på ett systematiskt sätt styra och följa upp verksamheten och därigenom säkerställa kvaliteten. Styrmodellen utgör också kommunens övergripande kvalitetsledningssystem.



En grundläggande princip i styrmodellen är att beslut ska tas på lägsta möjliga beslutsnivå. Det innebär exempelvis att riktlinjer som enbart beskriver hur något ska göras och som inte har något politiskt innehåll beslutas av tjänstemän. Frågor som enbart berör verksamhet inom en nämnd beslutas av nämnden, medan beslut av mer övergripande karaktär beslutas av kommunstyrelsen i sin samordnande roll. Kommunfullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Det innebär bland annat att beslut om vision, övergripande mål, politiska inriktningsdokument, budget och årsredovisning tas av fullmäktige. När det gäller bolagen så har bolagsstyrelsen ansvar för att besluta om bolagens mål och fastställa affärsplaner mm. Det är inte tydligtgjort i styrmodellen ovan.

3.1.2 Gemensamt nämndreglemente

Allmänna nämndreglementet gäller för samtliga nämnder i Norrköpings kommun. Reglementet innehåller bestämmelser om nämndernas sammansättning, nämndernas ansvar och hur de ska arbeta, med mera. Utöver detta reglemente finns ett särskilt reglemente för var och en av nämnderna.

Norrköpings kommunkoncern

Granskning av samverkan och samordning inom Norrköpings kommuns organisation

2021-04-14

I kommunens allmänna nämndreglemente framgår att nämnderna ska samverka med varandra. Det finns fyra samverkansområden (Finans, Utbildning, Socialomsorg och samhällsbyggnad). I reglementet finns ett eget avsnitt som berör ansvar och samverkan mellan nämnder. I kommunstyrelsens specifika reglemente framgår ett samordningsansvar av en rad olika frågor bland annat kommunens vision och mål, strategisk styrning och utveckling av den kommunala verksamheten. I reglementet framgår också att kommunalråden, under styrelsens ansvar, har ett uppdrag att leda arbetet i de olika samverkansområdena. Även facknämnderna har i sina reglementen ansvar för samordning av olika verksamheter t.ex. kommunens bostadssamordning som faller under socialnämndens ansvar.

3.1.3 Uppdragsplan

Enligt styrmodellen för Norrköpings kommun ska en uppdragsplan uttrycka den politiska ambitionen inom en nämnds ansvarsområden. Vid upprättande av uppdragsplanen ska följande beaktas:

- Nämndens ansvarsområden enligt nämndreglementet
- Planeringsförutsättningar
- Ekonomiska förutsättningar enligt budget
- Kommunfullmäktiges vision och övergripande mål
- Barnkonventionen
- Agenda 2030
- Globala mål
- Resultat av uppföljningar och utförande av genomförd verksamhet
- Lagar och andra kommunala styrdokument

3.1.4 Gemensamt ägardirektiv

Det finns ett "Gemensamt ägardirektiv för Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag" utfärdat av kommunfullmäktige 30 mars 2020. Genom direktivet styr ägaren verksamheterna i bolagen och stimulerar till kommunikation mellan ägaren och bolagens ledningar. Ägardirektivet ska även tydliggöra rollfördelningen mellan kommunen och koncernstyrelsen samt bolagsstämman, styrelsen, ledningen, revisorerna och lekmannarevisorerna i respektive bolag.

För att upprätthålla en aktiv ägarstyrning i samarbete med bolagen nämns bland annat följande utgångspunkter:

- samordning av kommunens totala verksamheter (nämnder/bolag)
- gemensam kultur för hela kommunkoncernen
- kostnadseffektivitet bland annat genom att samordna verksamheter och tillämpa skattelagstiftningens regler för resultatutjämning och koncernbidrag.

Norrköpings kommunkoncern

Granskning av samverkan och samordning inom Norrköpings kommuns organisation

2021-04-14

Enligt det gemensamma ägardirektivet finns stora ekonomiska värden samlade i bolagen. Bolagens ekonomiska utveckling har stor betydelse för kommunens samlade ekonomi och bolagens verksamheter ska direkt eller indirekt skapa nytta för kommunen och dess medborgare inom ramen för den kommunala kompetensen. För att åstadkomma ett ändamålsenligt och effektivt resursutnyttjande är det viktigt att bolagens verksamheter samordnas med kommunens övriga verksamhet så långt det är möjligt och lämpligt.

Bolagen inom Norrköping Rådhus AB:s bolagskoncern ska bedriva sina verksamheter i enlighet med tillämpliga tvingande lagar och med iakttagande av angivna styrdokument. Dessa utgörs av bolagsordning, specifikt ägardirektiv, det gemensamma ägardirektivet samt övriga tillämpliga styrdokument.

Kommunstyrelsen, som enligt kommunallagen har att samordna verksamheten inom kommunen, skall därutöver verka för samordning inte enbart mellan de kommunala bolagen utan också mellan kommunen och dessa.

3.1.5 Bolagsspecifika ägardirektiv

I det specifika ägardirektivet avser ägaren att dels tydliggöra bolagsordningens beskrivning av föremålet för bolagets verksamhet, dels utveckla hur ändamålet med verksamheten ska uppnås. Det specifika ägardirektivet ska även ange ägarens mål med bolagets verksamhet. Såväl verksamhets-, som ekonomiska mål. Kommunfullmäktige utfärdar specifika ägardirektiv för bolagen.

Ägardirektiv är också ett starkt styrinstrument för att få till en utökad samverkan. Genom en tydlig kravställning från ägaren kan dessa följas upp i den ordinarie uppföljningsstrukturen. Uppdrag från ägaren på ekonomiska besparingar som skulle kunna erhållas genom samordning skulle kunna vara en viktig påverkansfaktor. Mål och ambitionsnivå som uttalas skulle kunna vara ett sätt att få en mer konkret samordning av bolagens funktioner inom exempelvis ekonomi, HR, upphandling och andra administrativa funktioner, där det i nuläget finns liknande organisationer inom respektive bolag.

Nya ägardirektiv (2020) har upprättats för bolagen som omfattas av denna granskning. Dock ej för moderbolaget vars ägardirektiv upprättades år 2013. I bolagens ägardirektiv har krav på samverkan formulerats. Både mellan de kommunala bolagen, verksamheter inom Norrköpings kommun och med angränsande kommuner.

3.1.6 Affärsplan

Bolagen upprättar fem-åriga affärsplaner som fastställs i bolagsstyrelsen. I affärsplanerna beskrivs bolagens uppdrag, mål, omvärldsfaktorer samt risker. Även samverkansområden berörs i viss mån inom ramen för bolagens ansvarsområden.

3.1.7 Intern kontroll

Det finns en fastställd riktlinje för intern styrning och kontroll i Norrköpings kommun. Riktlinjen är fastställd av kommunfullmäktige år 2015 men reviderad år 2019 med

Norrköpings kommunkoncern

Granskning av samverkan och samordning inom Norrköpings kommuns organisation

2021-04-14

anledning av förändringar i kommunallagen och ändrade beteckningar i Norrköpings kommuns organisation. Riktlinjen gäller för Norrköpings kommuns nämnder och kontor.

Det finns en fastställd riktlinje för intern styrning och kontroll avseende Norrköping Rådhus AB:s bolagskoncern (bolagsstyrelsen 2015). Riktlinjen är inte reviderad efter ändringar i kommunallagen.

3.1.8 Arbetsgivaruppdraget

Arbetet med personalfrågor är långsiktigt. Därför har kommunfullmäktige beslutat om ett inriktningsdokument för personalpolitiken. Med det som utgångspunkt formulerar kommunstyrelsens personalutskott ett särskilt arbetsgivaruppdrag som riktar sig till kommunens alla chefer. Arbetsgivaruppdrag 2020:

- Arbeta aktivt för att sänka sjukfrånvaron inom kontoret så att den ligger under fem procent 2021.
- Fortsätta arbetet med att skapa ett hållbart ledarskap i organisationen.
- Fortsätta arbetet med att se till att heltidstjänster blir normen för alla arbeten i kommunen.
- Sätta särskilt fokus på medarbetarnas möjlighet till delaktighet och inflytande över sin arbetssituation.

3.1.9 Upphandling och inköp

Det finns en fastställd riktlinje för upphandling och inköp i Norrköpings kommun. Riktlinjen är fastställd av kommunfullmäktige år 2012 men reviderad senast år 2020 med anledning av Upphandlingscenters upphörande och den nya kommunala upphandlings- och inköpsorganisationen. Riktlinjen gäller för hela den kommunala förvaltningen och kommunala bolag. Av riktlinjen framgår att Norrköpings kommun är en upphandlande myndighet och att var och en av kommunens majoritetsägda bolag utgör sin egen upphandlande myndighet. Upphandlings- och inköpsenheten har huvudansvaret för all upphandling och har också ansvar för samordning av upphandlingar såväl internt som externt.

Av riktlinjen framgår att upphandlings- och inköpsenheten verkar för samordnad upphandling. Inom upphandlingsområden där koncerngemensamma intressen finns ska samverkan med stöd av upphandlings- och inköpsenheten ske utifrån ett helhetsperspektiv. Upphandlingar inom bolagens ansvarsområde kan ske med stöd av upphandlings- och inköpsenheten på uppdrag av respektive bolag.

Av riktlinjen framgår att *"det övergripande målet med upphandlingsverksamheten är att åstadkomma en effektiv upphandlingsprocess som, inom ramen för gällande rätt samt av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige fattade beslut, skapar de för kommunen och dess majoritetsägda bolag (kommunkoncernen) förmånligaste avtalen i förhållande till de krav och kriterier som efterfrågas"*.

3.1.10 Uppföljning och rapportering

I riktlinjer för styrmodell anges att verksamheternas genomförande följs upp och utvärderas, synpunkter från kommuninvånarna samlas in och internkontrollsaktiviteter genomförs.

Nämndernas uppdragsplaner följs upp och utvärderas varje år i en kvalitetsredovisning som beslutas av nämnden.

Varje nämnd ska årligen fastställa en internkontrollplan som ska överlämnas till kommunstyrelsen och till revisionen. I samband med att en ny internkontrollplan fastställs ska samtidigt föregående års internkontrollplan avrapporteras till kommunstyrelsen och kommunrevisionen.

För att kommunstyrelsens personalutskott ska få kunskap om hur man arbetar med arbetsgivaruppdraget på de olika kontoren samt ta del av erfarenheter och lärdomar genomförs årliga uppdragsdialoger med kontorscheferna. Uppdragsdialog en sker genom att kontorscheferna kallas till ett av årets sammanträden för att de där ska redogöra för hur kontoret har arbetat med arbetsgivaruppdraget. Uppföljning av kontorens arbete med arbetsgivaruppdraget redovisas dessutom i kommunens årsredovisning. Årsredovisningen innehåller dessutom en redovisning av måluppfyllelse för de övergripande målen.

Efter att upphandling har skett och avtal har skrivits, bjuds upphandlade tjänsteleverantörer in till samtal om former för samverkan med kommunen under avtalsperioden. Samverkan ska syfta till att skapa en öppenhet för medborgarnas bästa genom att det skapas former för informationsöverföring och insyn i varandras verksamheter. Tjänsteleverantörerna ska ha tillgång till utpekade kontaktpersoner i kommunen och samverkan kan organiseras genom återkommande besök av kommunen i den upphandlade verksamheten. Tillämpningen av dessa riktlinjer för upphandling och inköp följs upp av kommunstyrelsens kontor.

När det gäller bolagen så ska varje bolag årligen fastställa en internkontrollplan som ska biläggas med bolagsstyrningsrapporten och överlämnas till Norrköping Rådhus AB.

3.1.11 Bedömning

Vår bedömning är att det finns en tydlig och strukturerad styrmodell i Norrköpings kommun. I styrdokument för både kommun och bolagskoncern framgår vikten av samverkan och samordning både i planering, genomförande och uppföljning. Dock inte vad gäller samverkan och samordning inom interna funktioner så som t ex HR, ekonomi- och administrationsfunktioner förutom upphandling och inköp. Inom upphandlings- och inköpsområdet framgår i riktlinjen för upphandling och inköp vikten av samverkan.

Ägarens syfte med kommunala bolag är bland annat att åstadkomma en ökad effektivitet, en bättre styrning och en förbättrad ekonomisk kontroll. Hur detta ska mätas finns inte definierat. Vår rekommendation är att tydliggöra vikten av samverkan och samordning i kommunkoncernen avseende interna funktioner samt tydliggöra mål för ökad effektivitet.



Norrköpings kommunkoncern

Granskning av samverkan och samordning inom Norrköpings kommuns organisation

2021-04-14

Vår bedömning är att det finns ett system för intern kontroll i både kommun och bolagskoncern. Dock sker ingen sammantagen utvärdering av den interna kontrollen på kommunkoncernnivå. Vår rekommendation är att se över moderbolagets ägardirektiv samt riktlinjen för intern styrning och kontroll avseende bolagskoncernen för att säkerställa att dessa är aktuella utifrån omfattning och lagstiftning.

3.2 Samverkan

3.2.1 Nuvarande samverkansområden

Formuleringar kring samverkan finns uttryckta i nämndernas uppdragsplaner (bilaga A) och bolagens ägardirektiv (bilaga B). Granskningens uppdrag är inte att lämna en fullständig kartläggning av samtliga samverkansområden eller projekt inom kommunkoncernen. Fokus för samverkan inom ramen för denna granskning är som tidigare nämnts inom HR, ekonomi och upphandling.

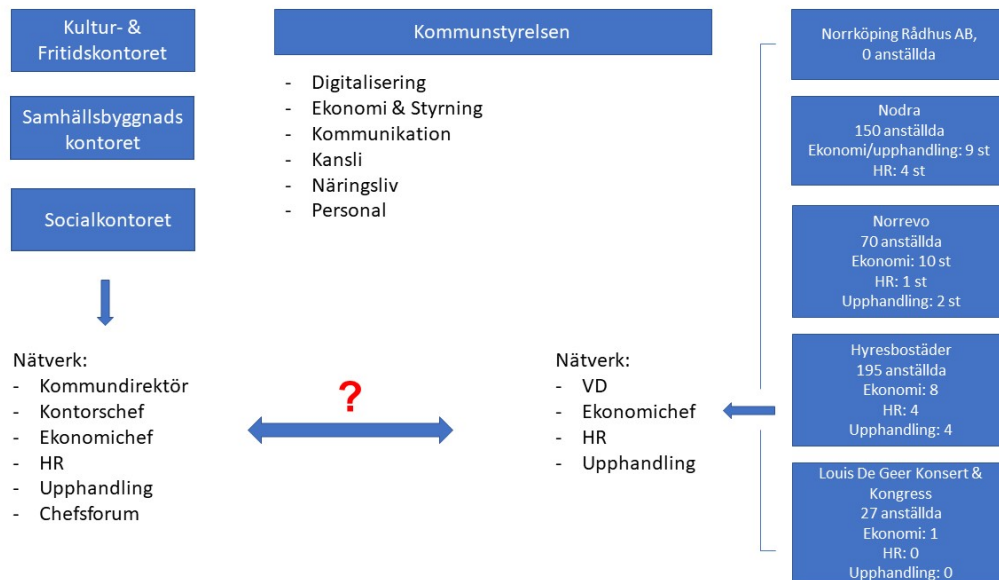
Bilden nedan är upprättad efter information erhållen vid intervjuer. Kontoren inom kommunen har egna ekonomichefer och samhällsbyggnadskontoret har också både en strateg som stöttar avdelningarna i HR-frågor samt projekt- och upphandlingspersonal. Inom kommunstyrelsekontoret ryms ekonomi & styrning (där inköp och upphandling ingår) och personal. Dessa utgör stödfunktioner till kommunkoncernens övriga verksamheter.

De bolag som omfattas av granskningen finns också beskrivna i bilden nedan. Av beskrivningen framgår att de större bolagen, såsom Nodra AB, Norrköping Norrevo Fastigheter AB och Hyresbostäder i Norrköping AB, har egen kompetens inom både ekonomi, HR och upphandling. Louis De Geer Konsert & Kongress i Norrköping AB är ett litet bolag och har valt att decentralisera personalansvar och upphandlingsansvar i organisationens verksamhet. Moderbolaget Norrköping Rådhus AB har inga anställda alls. Vid intervjuer framkommer att VD och controllers, verksamma i moderbolaget, är anställda i kommunen och att deras uppdrag mer ses som konsulttjänster gentemot bolagskoncernen.

Norrköpings kommunkoncern

Granskning av samverkan och samordning inom Norrköpings kommuns organisation

2021-04-14



I intervjuer framkommer att det inte finns någon dokumenterad strategi för samordning mellan bolagen. Det framkommer däremot av samtliga intervjupersoner att inställningen till samverkan mellan bolagen är mycket positiv. Man upplever att VD för moderbolaget tydligt kommunicerat en vilja och ambition med utvecklad samverkan och att alla är överens om att det finns områden där alla tjänar på att samverka. Då samordningen inte är formaliserad i nuläget beskrivs det i intervjuer att det inte sker någon direkt uppföljning av det arbete som pågår. En beskrivning ges över att struktur för uppföljning och beräkning av effekthemtagning behövs för att se vinster med samordningen inom kommunkoncernen.

Inom kommunen finns det en kommunledningsgrupp som träffas regelbundet. På samma sätt finns det inom bolagen en VD-grupp som träffas regelbundet. Ibland träffas båda grupperna tillsammans. Träffar som upplevs positivt och främjar en ökad samverkan mellan kommunen och bolagen. Det beskrivs att man har kommit långt med samverkan inom vissa områden men att det än så länge inte är så formaliserat. Det framkommer att nästa steg för att utveckla samverkan är att ta fram en struktur och planering där en prioritering av områden kan göras.

I bolagskoncernen sker rapporteringsträffar mellan ekonomichefer, mellan HR-chefer och man samverkar i upphandlingsfrågor. Dock finns det ett önskemål om att dessa träffar ska utvidgas och inbegripa kommunens centrala funktioner.

Våren 2020 påbörjades arbetet med att ta fram förslag på ett kommungemensamt utvecklingsarbete inom området upphandling med tjänstemän från förvaltningar och kommunala bolag med upphandling inom sin profession samt representanter för entreprenadupphandlade verksamheter. Chef för upphandlings- och inköpsenheten ingår i gruppen för utvecklingsarbetet. Viktiga utvecklingsområden som identifierats är:

- förenkla och synliggöra kommunens och bolagens aktuella upphandlingar

Norrköpings kommunkoncern

Granskning av samverkan och samordning inom Norrköpings kommuns organisation

2021-04-14

- synliggöra aktuella upphandlingar i flera kanaler samt målgruppsanpassa kommunikation för att väcka intresse
- tydligare kontaktvägar in i organisationen som underlättar för anbudsgivare att erhålla använda upphandling som ett strategiskt verktyg
- översyn av styrande upphandlingsdokument som gäller över tid

Ett historiskt perspektiv ges i intervjuer där en bild framkommer att bolagskoncernens struktur är dynamisk, att det saknas principbeslut och formella avtal inom vissa områden och att det finns en diskrepans mellan bolagens förväntningar på stöd från moderbolaget och kommunen jämfört med vad som erhålls. Exempelvis saknas det avtal gällande vilken servicenivå och prissättning som bolagen kan förvänta sig avseende nyttjande av kommunens IT-system, s.k. "Service Level Agreement" (SLA). Det skapar en ovisshet hos bolagen som påverkar deras planering. Det skapar också en viss frustration då bolaget har ansvar för exempelvis sina räkenskaper, men inte kontroll över systemstödet för dem.

Det finns avtal tecknade mellan moderbolaget och dotterbolagen (år 2017). Dessa benämns "Avtal om ersättning för koncerngemensamma tjänster" (management fee). Av avtalet framgår att moderbolaget inte har egen personal och att moderbolaget tillsammans med dotterbolagen ska ersätta kommunen för uthyrning av personal. Den uthyrda personalen, ska enligt avtalet, handha ledningsfrågor och frågor av ekonomisk, juridisk och administrativ karaktär rörande samtliga bolag inom bolagskoncernen. Syftet är att effektivisera, utveckla och samordna bolagskoncernen. I avtalet inryms inte frågor kring varken HR-området eller upphandling. Ej heller den typen av uppgifter som brukar inrymmas i en SLA. Vid intervjuer framkommer det också att bolagen upplever det svårt att få stöd i juridiska frågor pga tidsbrist hos koncernjuristen.

I och med tillträdet av en ny kommundirektör, tillika VD i moderbolaget, är förväntningarna höga på en förbättrad samverkan. Frågorna anges vara i ett inledande skede där relationer skapas och förtroende byggs upp mellan bolagen och kommunen. En strategi för samverkan finns inte dokumenterad men sägs vara på väg att formas genom de dialoger som förs. Dessa dialoger förs dels på VD-möten där moderbolaget är sammankallande, dels direkt mellan bolag i koncernen där man ser potentiella samarbeten och samordningsvinster. Vi får en bild av att bolagen i stort är positiva till den utveckling som skett på senare tid och att det finns en god vilja att hitta en mer formaliserad och strukturerad samverkan.

Det finns ett budgetuppdrag att se över nuvarande bolagsstruktur och ett förslag på förändringar finns upprättat. Förändringen gäller främst Norrköping Norrevo Fastigheter AB. Enligt fastställt ägardirektiv ska bolaget ha egen kompetens och i dagsläget finns egen ekonomifunktion, upphandling och HR. I det förslag till beslut som föreligger föreslås verksamheten avseende lokalförvaltning övergå till kommunen med motiveringen att det bör finnas en organisation för förvaltning av lokaler, en samlad organisation för det strategiska arbetet och tydligare gränssnitt avseende det strategiska arbetet inom samhällsbyggnadsprocessen.

3.2.2 Framtida samordningsområden

Moderbolaget själva säger att det inte finns någon ambition att deras verksamhet ska växa utan man ser hellre att dotterbolagen som redan har etablerade funktioner inom olika områden ska nyttjas för en kostnadseffektivisering. Vissa dotterbolag å sin sida önskar hitta stordriftsfördelar inom återkommande administrativa områden och som upplevs som svårt, t ex upprätta årsredovisning, internkontrollarbete, styrelseadministration mm. Ett flertal dotterbolag önskar således ett mer nischat stöd.

I intervjuer beskrivs att samverkan även behöver bli mer strukturerad och ske långsiktigt tillsammans med Norrköpings kommun. Deras strategiska planering och beslut påverkar förutsättningarna hos bolagen. Det är också önskvärt att roller tydliggörs och kommuniceras med de kommunala bolagen. Att det tydliggörs i vilken omfattning stöd kan erbjudas från centralt håll till bolagen.

Vid intervjuer har det framkommit att det har startat ett projekt inom ekonomiområdet där en översyn av ekonomisystemet ska göras. En projektledare har tillsatts internt och bolagsrepresentanter kommer att tillsättas i projektet, vilket är positivt.

Även inom samhällsplaneringsprocessen kommer det att starta ett samverkansprojekt, vilket vi finner positivt.

Vid intervjuer har det också framkommit att det finns en stor utvecklingspotential inom inköps- och upphandlingsområdet. Systemstöd är önskvärt för både e-handel och uppföljning. För upphandlingar finns för närvarande systemstödet e-avrop.

3.2.3 Effekter av samverkan

Det framkommer i intervjuer att samverkan ännu inte har nått till att den utgår från beräkningar om nytta och effekter i de samordningsförslag som läggs fram. Det är i nuläget mer idé- och behovs initierat. Det framkommer också i intervjuer att behov och effekter av samverkan varierar mellan dotterbolagen.

3.2.4 Bedömning

Vår bedömning är att den samverkan och samordning som sker i nuläget inte i första hand drivs av att hindra suboptimering. Det finns vissa funktioner där några av bolagen delar på funktion istället för att var och en ha egna resurser.

I nuläget initieras främst samordning från idéer eller behov hos enskilda som lyfts till övriga bolag och inte utifrån områden och funktioner där den största effekten skulle erhållas. Det finns stor potential att utveckla en mer formaliserad samverkan där bolagens kompetenser och funktioner troligen skulle kunna nyttjas på ett mer effektivt sätt inom kommunkoncernen.

Vår bedömning är därmed att den samverkan som sker idag inte till fullo är ändamålsenlig för att bidra till god ekonomisk hushållning. Vi anser att den i större utsträckning behöver utgå från kartläggning av nuvarande funktioners kostnader och följas av en analys över hur detta skulle kunna genomföras i samverkan och vilka effekter detta skulle ge för koncernen som helhet.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är det saknas en strategi för samordning i olika avseenden mellan de kommunala bolagen och kommunen för att uppnå ökad effektivitet så att verksamheten kan bedrivas med en god ekonomisk hushållning.

Vi baserar bland annat vår bedömning på följande slutsatser:

- Det saknas dokumenterad strategi för samordning. Strategin i nuläget utgörs till stor del av uppdrag som delas ut till bolagen i koncernen över ansvar inom ett antal områden.
- Den samordning som sker i nuläget initieras inte i första hand med utgångspunkten att uppnå en ökad effektivitet som leder till målen om en god ekonomisk hushållning utan från idéer och behov hos enskilda som lyfts i dialog.
- Ägardirektiv finns och förtydligar en förväntan om samverkan mellan de kommunala bolagen och kommunens kontor men arbetet har inte konkretiserats eller följts upp ännu.
- Samordning sker i nuläget inte från områden och funktioner där den största effekten skulle erhållas. Det finns stor potential att utveckla en mer formaliserad samverkan där bolagens kompetenser och funktioner troligen skulle kunna nyttjas på ett mer effektivt sätt inom kommunkoncernen.
- Det finns idag inga avtal som reglerar vilken servicenivå som gäller från kommunen gentemot bolagen avseende stöd och systemstöd. Det finns endast avtal som reglerar fördelningen av kostnader mellan bolagen för den personal som hyrs ut av kommunen till moderbolaget. Dessa avtal förefaller heller inte vara kända i kommunkoncernen.

4.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Ta fram en strategi för samverkan där ägardirektivens mål om samverkan tydliggörs och kan omvandlas till uppdrag i koncernen
- Inför beslut om samordning säkerställa att dessa utgår från att minska suboptimeringar och prioritera de funktioner som bedöms bidra till störst nytta inom koncernen
- Ta fram en struktur för uppföljning av ägardirektivets formulering kring samverkan
- Utifrån strategi för samverkan se över interna funktioner och bedöma om möjlighet finns att erhålla effektivitetsvinster genom samverkan. Bedömning bör dels göras för samordning mellan kommunföretagen dels en samordning i hela kommunkoncernen inklusive kontoren.



Norrköpings kommunkoncern

Granskning av samverkan och samordning inom Norrköpings kommuns organisation

2021-04-14

- Ta tillvara den potential för effektiviseringar som finns för att bidra till målet om god ekonomisk hushållning och nytta för kommunkoncernen som helhet genom ett prestigelöst och lyhört förhållningssätt till samverkan.

Datum som ovan

KPMG AB

Marita Castenhag
Certifierad kommunal revisor

David Bäcker
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

A Samverkan i uppdragsplaner

Formuleringar kring samverkan finns i uppdragsplanerna enligt nedan:

Kommunstyrelsen	<p>Kommunstyrelsens kontor driver övergripande klimat- och miljöarbete i samverkan med forskning, näringsliv, organisationer och övriga delar av kommunen.</p> <p>Uppdrag till kommunstyrelsen att genomföra en översyn av Norrköpings kommuns avtal med koppling till regional samverkan med syfte att minska kommunens kostnader.</p> <p>Kommunstyrelsens kontor ska utifrån samverkansavtalet med Linköpings universitet för perioden 2021–2024 särskilt utveckla det nya samverkansområdet Attraktivitet, som syftar till att attrahera nya studenter och forskare till universitetet och till Norrköping.</p> <p>Norrköpings kommun upprätthåller och utvecklar i samverkan med brottsbekämpande myndigheter metoder för att motverka organiserad brottslighet och annan våldsutövning.</p>
Kultur och fritidsnämnden	<p>Kultur- och fritidsområdet ingår som en del i många av samhällets funktioner och i utvecklingen av stad och landsbygd. Att samverka mot gemensamma mål internt, inom kommunen, regionalt och med andra organisationer är en viktig del i det kultur- och fritidspolitiska arbetet.</p> <p>Redovisa insatser för samverkan inom lokalförutsättningar, stadsdelsutveckling och kulturellt entreprenörskap.</p>
Samhällsplaneringsnämnden	<p>Utveckla samverkan med andra aktörer för att främja hållbara livsmiljöer.</p> <p>Samhällsbyggnadskontoret ger förutsättningar för samverkan mellan nämnderna inom samhällbyggnadsprocessen. Genom ett helhetsperspektiv kan kontoret ge nämnderna stöd i att arbeta mer samordnat och effektivt.</p> <p>Samverkan och samarbetet mellan nämnderna, med de kommunala bolagen samt andra samarbetspartners utvecklas.</p> <p>Samverkan mellan kommunen, polis, räddningstjänst och andra samhällsaktörer för att motverka social oro och kriminalitet</p> <p>Samverkan mellan kommunens verksamheter, fastighetsägare, boende och organisationer för att stärka områdesutvecklingen.</p>



Norrköpings kommunkoncern

Granskning av samverkan och samordning inom Norrköpings kommuns organisation

2021-04-14

Socialnämnden	Samverkan är viktigt på alla nivåer, både generell samverkan mellan organisationer och samverkan på individnivå. Det kan handla om samverkan inom kommunen men även mellan kommunen och externa parter. För att motverka social oro och kriminalitet är det viktigt med samverkan med polis och andra samhällsaktörer. Samverkan ska syfta till ökad nytta för de kommuninvånare som behöver våra tjänster. Samverkan ska utvecklas genom att samverkan mellan nämnder har tydligt uppsatta mål och att effekterna följs upp utifrån dessa.
---------------	---

B Samverkan i ägardirektiv

Formuleringar kring samverkan finns i ägardirektiv enligt nedan:

<p>Norrköping Rådhus AB</p>	<p>Ägardirektivet utfärdat av KF den 2 maj 2013, fastställt av bolagsstämman den 10 juni 2013.</p> <p>Bolaget ska företräda ägaren i förhållande till de övriga bolagen i koncernen. I den rollen ligger att övergripande på strategisk nivå samordna de kommunala bolagens verksamheter och utöva aktiv ägarstyrning av bolagen i enlighet med detta ägardirektiv samt riktlinjer, program och andra styrdokument som ägaren delger Bolaget</p> <ul style="list-style-type: none"> • övergripande samordna de kommunala bolagens verksamheter genom att äga och förvalta aktier och andelar i de bolag som ägs av Norrköpings kommun • genom samordnat ägaransvar för kommunens bolag på sikt nå ökad effektivisering och ett optimalt utnyttjande av kommunens resurser
<p>Nodra AB</p>	<p>Ägardirektivet utfärdat av KF den 30 mars 2020, fastställt av bolagsstämman den 21 april 2020.</p> <p>Bolaget ska:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bereda ärenden och genomföra de utredningar inom Bolagets kompetensområde som kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen anser behövs, - samverka och samordna verksamhet med kommunens övriga verksamheter för att, ur hela den kommunala verksamhetens perspektiv, uppnå positiva synergieffekter, - lämna förslag till verksamhetsområde för den allmänna va-anläggningen, - lämna förslag till va-taxa, - lämna förslag till allmänna bestämmelser för brukandet av den allmänna va-anläggningen (ABVA), - efter samråd med tekniska nämnden och berörda kommunala enheter lämna förslag till avfallsplan, - lämna förslag till renhållningstaxa, - bistå kommunens samhällsbyggnadskontor vid utarbetandet av föreskrifter för avfallshantering inom Norrköpings kommun, - aktivt delta i utvecklingen av va- och avfallsverksamhetens organisation och utförande, i första hand i regionen, - aktivt medverka i kommunens övergripande samhällsplanering. Detta gäller särskilt dels utbyggnadstakt och prioritetsordning för områden som kommunen är skyldig att förse med vatten och

Norrköpings kommunkoncern

Granskning av samverkan och samordning inom Norrköpings kommuns organisation

2021-04-14

	<p>avlopp och dels möjligheten till utbyggnad av trådbundet bredband och utplacering av master för trådlöst bredband,</p> <ul style="list-style-type: none"> - tillsammans med kommunens IT-enhet representera kommunen i nationella och regionala forum för bredbandsutveckling, samt - aktivt medverka i kommunens kris- och beredskapsplanering
Norrköping Norrevo Fastigheter AB	<p>Ägardirektivet utfärdat av KF den 27 januari 2020, fastställt av bolagsstämman den 21 april 2020.</p> <p>Bolagen ska ha en samordnande funktion vad gäller förvaltningen av lokalfastigheterna inom kommunkoncernen och förutsätts samverka med Hyresbostäder i Norrköping AB inom områden där det finns samverkansfördelar för koncernen.</p> <p>Bolagen ska ha ett fastighetssystem som är samordnat med ägarnas motsvarande system.</p>
Hyresbostäder i Norrköping AB	<p>Ägardirektivet utfärdat av KF den 30 mars 2020, fastställt av bolagsstämman den 21 april 2020.</p> <p>I dialog med vård- och omsorgsnämnden och övriga berörda nämnder bidra med byggande eller iordningställande av trygga seniorboenden för att möta efterfrågan på sådana boenden inom kommunen.</p> <p>Bolagets verksamhet ska präglas av ett socialt ansvar för bostadsmarknaden i kommunen och därmed vara en förebild. Detta ska ske i dialog och nära samverkan med berörda i kommunen. Den sociala miljön i bostadsområdena ska särskilt uppmärksammas.</p>
Louis De Geer Konsert & Kongress i Norrköping AB	<p>Ägardirektivet utfärdat av KF den 30 mars 2020, fastställt av bolagsstämman den 29 april 2020.</p> <p>Bolaget ska arbeta för en aktiv kommunikation och bidra till god samverkan med besöksnäringen inom kommunen.</p>

C Litteraturförteckning

Följande dokumentation har helt eller delvis utgjort grund för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar:

- ▶ Kommunallagen, 2017:725
- ▶ Kommunfullmäktiges budget 2020, KS 2019/0150
- ▶ Riktlinje för intern styrning och kontroll, KS 2015/0144
- ▶ Allmänna nämndreglementet, KS 2018/1517
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen, KS 2018/1517
- ▶ Reglemente för socialnämnden, KS 2019/0028
- ▶ Reglemente för kultur- och fritidsnämnden, KS 2019/0129
- ▶ Reglemente för samhällsplaneringsnämnden, KS 2018/1022
- ▶ Gemensamt ägardirektiv för Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag, KS 2019/1386

I tillägg till ovanstående har hänsyn tagits till exempelvis följande dokumentation:

- ▶ Riktlinje upphandling och inköp
- ▶ Ägardirektiv
- ▶ Internkontrollplaner
- ▶ Kvalitetsredovisningar
- ▶ Uppdragsplaner
- ▶ Affärsplaner
- ▶ Arbetsordningar
- ▶ VD-instruktioner
- ▶ Kommundirektörens instruktion
- ▶ Bolagsordningar
- ▶ Bolagsstyrningsrapporter
- ▶ Verksamhetsplaner
- ▶ Ledningssystem SN
- ▶ Bosam årsrapport
- ▶ Avtal om ersättning för koncerngemensamma tjänster
- ▶ Arbetsgivaruppdraget
- ▶ Löpande insikt 2019 – uppföljning av kommunens service (NKI)
- ▶ Rapport genomlysningsprojektet KSK 2.0