



Vännäs kommun

**Kommunstyrelsens uppsikt
Revisionsrapport**

Advisory, Offentlig sektor

KPMG AB

2016-06-10

Antal sidor: 14

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	4
9.	Uppsikt enligt kommunallagen	5
10.	Resultat	6
10.1	Kommunens organisation	6
10.1.1	Vännäs Fastigheter AB	6
10.2	Styrande kommunala dokument	7
10.2.1	Kommunstyrelsens reglemente	7
10.2.2	Vision och strategisk plan	7
10.2.3	Budget 2016	8
10.2.4	Nämndernas reglementen	9
10.2.5	Bolagsordningar och ägardirektiv	9
10.2.6	Övriga kommunala styrdokument	10
10.3	Strategi för uppsikten	10
10.4	Dialog och rapportering	10
11.	Bedömning	12

1. Sammanfattning

Vi har av Vännäs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens system för styrning, uppföljning och kontroll, s.k. uppsiktsskyldighet över nämnderna och det kommunala bolaget. Syftet är att den ska ligga till grund för den slutliga ansvarsprövningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Vännäs kommuns revisorer bedömer att det finns en risk för att kommunstyrelsens arbete med styrning, uppföljning och kontroll inte är tillräcklig. Projektet ingår i revisorernas risk och väsentlighetsbedömning för 2016. I granskningen besvarar vi följande revisionsfrågor:

Finns en strategi för kommunstyrelsens uppsikt avseende de kommunala bolagen?

Det finns ingen formellt beslutad strategi för uppsikten över nämnder och bolag men det som lyfts fram som kommunstyrelsens strategi för uppsikten är budget, flerårsplan och verksamhetsplaner samt rapportering till kommunstyrelsen. Genom olika styrdokument som reglemente, budget, ägardirektiv, systematiserade uppföljningar och en löpande dialog har kommunstyrelsen skapat en struktur för att kunna utöva sin uppsikt men vår bedömning är att den kan bli mer ändamålsenlig med en uttalad och dokumenterad strategi.

Om inriktning och genomförande av uppsiktsskyldigheten motsvarar kommunstyrelsens strategi och övriga interna regelverk?

I avsaknad av dokumenterad strategi kring uppsiktsskyldigheten gör vi här vår bedömning grundat på budget, flerårsplan samt verksamhetsplanerna.

Kommunfullmäktige har fastställt rutiner för månadsuppföljning. I vår granskning framkommer att av kommunfullmäktige beslutade rutiner för månadsuppföljningar inte har fungerat fullt ut. Nämnderna har inte följt kommunfullmäktiges beslut om hur de ska arbeta när de har underskott i verksamheten. Nämnderna beskriver att de ska arbeta med en ekonomi i balans, alternativt att de inte kommer att klara en ekonomi i balans. Det är vanligt att det i protokollen framgår att det ska vara en ekonomi i balans, dock inte hur detta ska åstadkommas. Här behöver kommunstyrelsen bli tydligare. Det har i granskningen påpekats att kommunstyrelsen ska ta upp detta i dialog med berörda nämnder så snart som möjligt.

Vi ser det vidare som en brist att månadsrapporterna skickas direkt från förvaltningarna till kommunstyrelsens arbetsutskott innan de har behandlats av ansvarig nämnd.

Om kommunstyrelsen och dess förvaltning löpande arbetar på ett bra sätt med uppsikten över nämnderna och bolaget? Om uppsiktsarbetet bedrivs i tillräcklig omfattning och på ett effektivt sätt? Är resurserna tillräckliga?

Uppsiktsarbetet som bedrivits under 2016 behöver stärkas ytterligare. Uppsiktsarbetet behöver systematiseras och formaliseras i högre utsträckning än idag. Vår bedömning är att kommunstyrelsens arbetsutskott svarar för en stor del av uppsikten, vilket gör att information riskerar att stanna hos de som deltar i stället för som sig bör spridas till kommunstyrelsens samtliga ledamöter. Vi vill dock samtidigt påpeka vikten av att framhålla samtliga ledamöternas ansvar och

befogenheter avseende uppsiktsskyldigheten. Samtliga protokoll från nämnder och styrelsemöten finns tillgängliga. Samtidigt noterar vi i vår granskning att det finns brister i protokollföringen.

Vi saknar ett formellt beslut om att kommunstyrelsen utövat sin uppsiktsskyldighet i enlighet med lag (2012:390) om ändring av kommunallagen. Vi utgår från att detta tas med i kommunstyrelsens reglemente och att kommunstyrelsen fortsättningsvis uppfyller detta krav. Vi anser att det behövs en uttalad strategi för hur kommunstyrelsen ska arbeta med uppsikten och att ovanstående formella beslut ska omfatta ett beslutsunderlag som redogör för hur kommunen har utövat densamma.

Om system för intern kontroll finns och stödjer arbetet med uppsiktsplikten?

Kommunstyrelsen har antagit en riktlinje för arbetet med intern kontroll. Vi saknar dock en av kommunfullmäktige fastställd policy för intern kontroll i kommunen. Vi bedömer att detta skulle vara ett led i att stärka kommunens uppsikt över nämnder och bolag. Vi rekommenderar således att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att fastställa en policy för intern kontroll samt att kommunstyrelsen fastställer tillämpningsanvisningar och riktlinjer för den interna kontrollen utifrån av kommunfullmäktige beslutad policy. Vidare anser vi att uppföljning av kommunövergripande policys bör vara en del av internkontrollsystemet.

2. Bakgrund

KPMG har av Vännäs kommuns revisorer samt bolagets lekmannarevisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens system för styrning, uppföljning och kontroll, s.k. uppsiktsplikt av nämnderna och det kommunala bolaget. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016. Resultatet av vår granskning kan utgöra en del av ett underlag för kommunrevisorernas prövning om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt. Syfte och mål beskrivs närmare i avsnitt 2.

Kommunstyrelsen har en viktig uppgift när det gäller att leda, samordna och följa upp förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och kommunala bolags verksamhet, s.k. uppsiktsplikt. I detta ligger att kontrollera att nämnderna/bolagen bedriver sin verksamhet i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer samt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

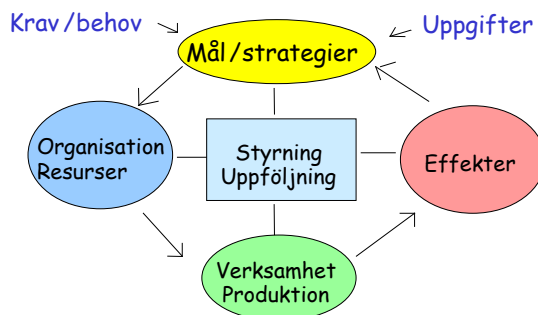
Kommunrevisionen har som uppgift att bereda fullmäktige underlag som ligger till grund för den årliga ansvarsprövningen. Detta är ett politiskt ansvar för verksamheten som regleras i kommunallagen och god revisionssed.

Vännäs kommuns revisorer bedömer att det finns en risk för att kommunstyrelsens arbete med styrning, uppföljning och kontroll inte är tillräcklig. Projektet ingår i revisorernas *risk och väsentlighetsbedömning* för 2016.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att den ska ligga till grund för den slutliga ansvarsprövningen samt medföra att styrelsen, nämnder och förvaltningar återkommande tar ställning till hur man utövar den uppgift och når de mål som givits av fullmäktige.

Som grund för strukturen i granskningen använder vi en allmän vedertagen modell som innehåller huvuddelarna mål, resurser, produktion och effekt där styrning och uppföljning är i centrum.



Delmålen för granskningen är att bedöma:

om strategi för kommunstyrelsens uppsikt finns avseende nämnderna och de kommunala bolagen?

om inriktning och genomförande av uppsiktsskyldigheten motsvarar kommunstyrelsens strategi och övriga interna regelverk?

om kommunstyrelsen och dess förvaltning löpande arbetar på ett bra sätt med uppsikten över nämnderna och bolagen?

om uppsiktsarbetet bedrivs i tillräcklig omfattning och på ett effektivt sätt? Är resurserna tillräckliga?

om system för intern kontroll finns och stödjer arbetet med uppsiktsplikten?

4. Avgränsning

Granskning har genomförts på en övergripande nivå och omfattar kommunstyrelsens uppsikt över Plan- och miljönämnden, Vård- och omsorgsnämnden, Barn- och utbildningsnämnden, Liljaskolans styrelse, Överförmyndarnämnden samt Vännäs fastigheter AB.

5. Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om kommunstyrelsens ansvarsutövning uppfyller/motsvarar vad kommunallagens 6 kapitel reglerar samt interna regelverk.

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen och de berörda nämnderna och bolaget.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Studier av gällande lagstiftning och gällande praxis.
- Genomgång av dokumentation.
- Vi dokumenterar Vännäs kommuns process för styrning av och uppsikten av nämnderna och der kommunala bolaget.
- Intervjuer med ett antal ledamöter från kommunstyrelsen, nämndernas presidium, bolagets styrelse samt ansvariga tjänstemän.
- Analys- och rapporteringsfas.

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Kristian Damlin (konsult, KPMG) under ledning av Per Skalk, kundansvarig för Vännäs kommun.

Rapporten har sakgranskats kommunstyrelsens ordförande samt tf. kommunchef.

9. Uppsikt enligt kommunallagen

I kommunallagen 1 § 6 kap finns kravet att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över nämnderna och de kommunala bolagen. Det innebär att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Det innebär bl.a. uppföljningsskyldighet vad gäller företagens ekonomiska utveckling, det kommunala ändamålet med verksamheten och efterlevnaden av verksamheten gentemot de fastställda direktiven.

Den 1 jan 2013 skärptes kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet över bolagen såtillvida att kommunallagen 1 § 6 kap kompletterades med att kommunstyrelsen i årliga beslut ska ta ställning till om ”den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.”

Kommunallagen har inte tidigare gett några tydliga upplysningar om uppsiktens innehåll, utformning eller genomförande. Detta har regeringen ansett vara en brist när det gäller redovisning av resultatet av uppsiktsskyldigheten när det gäller de kommunala företagens ändamål och kompetens. Det är mot den bakgrunden de nya bestämmelserna infördes om att styrelsen i årliga beslut ska bedöma verksamheten i förhållande till det ändamål fullmäktige har fastställt, samt i förhållande till de kommunala befogenheterna.

När det gäller kommunstyrelsens uppsikt i övrigt finns inte några tydliga anvisningar och regler för detta. Det är upp till kommunstyrelsen att själv fatta beslut om formerna för uppsikten. En god intern kontroll kännetecknas bland annat av:

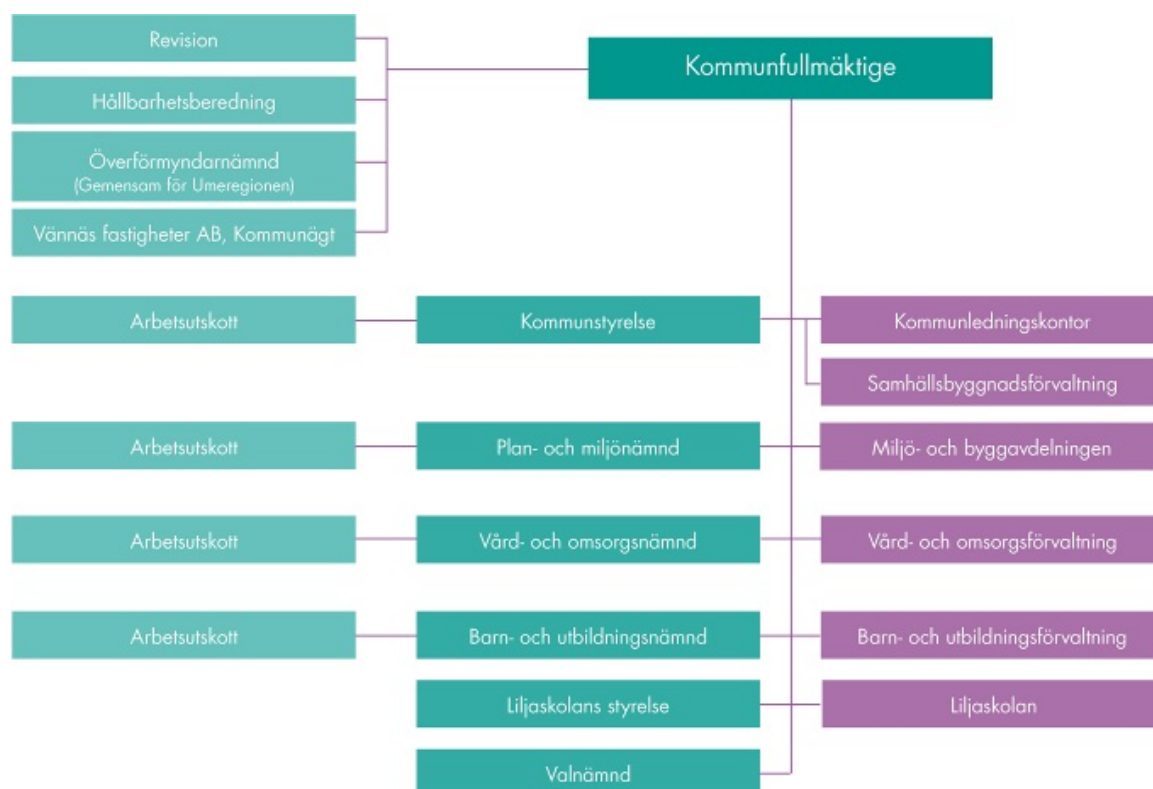
- Ändamålsenliga och väl dokumenterade system och rutiner för styrning samt att organisationen har god kunskap om styrprocesser.
- En rättvisande och tillförlitlig redovisning och information om verksamheten.
- Säkerställande av att lagar, policys, reglementen och andra styrdokument tillämpas.
- Skydd mot förluster eller förstörelse av kommunens tillgångar.
- Eliminering eller upptäckt av allvarliga fel, oavsiktliga som avsiktliga.

Kommunstyrelsens befogenheter utifrån uppsiktsskyldigheten är i princip begränsade till att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i sin egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Styrelsen har rätt att begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter.

10. Resultat

10.1 Kommunens organisation

Kommunens organisation ser ut enligt nedan.



10.1.1 Vännäs Fastigheter AB

Bolaget ägs till 100 % av Vännäs kommun. Bolaget ska förvalta, förvärva, avyttra, äga och exploatera fastigheter och byggnader. Ändamålet med bolagets verksamhet är att i allmännyttigt syfte och med iakttagande av kommunallagens lokaliseringsprincip främja bostadsförsörjningen i kommunen. Verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer. Bolaget förvaltar 51 000 kvm, varav 24 100 kvm utgörs av bostäder. 12 600 kvm består av industribyggnader, 9 200 kvm avser särskilda boenden och 5 100 kvm omfattar butiks- och kontorslokaler. Fastigheternas bokförda värde är 313 mkr och nettoomsättningen uppgår till 42,2 mkr. Medeltalet anställda för verksamhetsåret 2015 var 5,5. Under året utfördes förbättringsarbeten på fastigheterna till ett värde av 9,8 mkr.

10.2 Styrande kommunala dokument

10.2.1 Kommunstyrelsens reglemente

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. I kommunstyrelsens styrfunktion ingår att

- Leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, göra framställningar i målfrågor som inte i lag är förbehållna annan nämnd.
- Löpande följa upp att fattade beslut verkställs och de effekter dessa beslut haft.
- Övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt.
- Tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningar är under budgetåret.
- Ansvar för samordningsträffar med nämndspresidierna och förvaltningscheferna.
- Ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag, som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen.
- Tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i.

Som framgår ovan ska kommunstyrelsen övervaka att av fullmäktige fastställda mål efterlevs. Enligt våra intervjuer ska all verksamhet i kommunen, så även bolaget, förhålla sig till fullmäktiges inriktningsmål samt också i enlighet med kommunens direktiv rapportera måluppfyllelse.

10.2.2 Vision och strategisk plan

Visionen om Det Upplevelsenära Vännäs fastställdes 2006 och är den övergripande långsiktiga målbilden för hela Vännäs kommun. De tre hörnstenarna som visionen består av är:

- Välkomnande Vännäs
- Livfulla Vännäs
- Nyttänkande Vännäs

Visionen har tre funktioner. Den första är att vara den långsiktiga målbilden för hela Vännäs kommun och beskriva det önskade framtida läget och därmed även beskriva den önskade utvecklingen av kommunen. Den andra är, att i samband med processen för att utarbeta mål och budget, utgöra utgångspunkten för de övergripande målen som fastställs av kommunfullmäktige. Utifrån dessa mål arbetar sedan nämnderna fram konkreta mål och åtaganden. Den tredje funktionen är att visionen utgör en gemensam kontaktyta för både Vännäs kommun som organisation och Vännäs kommun som geografisk yta. "Under" visionen kan kommunen som

organisation möta andra aktörer som exempelvis närings- och föreningsliv och därmed skapa en gemensam grund för samsyn kring utveckling och åtgärder.

Den strategiska planen utgör den långsiktiga politiska inriktningen och utgör basen för de övergripande målsättningarna.

10.2.3 Budget 2016

Kommunfullmäktige har fastställt fjorton övergripande mål uppdelade i fyra perspektiv. Dessa mål är de övergripande målen som kommunstyrelsen och nämnderna har att utveckla sina mål utifrån. Målen utgår från visionen, d.v.s. utgör inriktningen för hur kommunstyrelse och nämnder ska arbeta för att uppnå visionen om det upplevelsenära Vännäs. Målen fastställs i samband med att budget och verksamhetsplan antas. Målen är dock utformade för att gälla under en längre period. De fyra perspektiven är: Ekonomi, Medborgare, Medarbetare och Samhällsutveckling.

Budgetdokumentet innehåller också avsnitt om budgetförutsättningar med kortare omvärldsanalys, ekonomistyrningsprinciper samt uppdrag till nämnderna. Budgetberedningen, som består av kommunstyrelsens arbetsutskott, förstärkt med fyra personer för att ge alla partier möjlighet att delta. Kommunfullmäktige överlämnar en rambudget till nämnderna som därefter förfogar över sin ram.

I verksamhetsplanerna redovisar nämnderna sina mål med utgångspunkt från de övergripande målen. De övergripande målen inom perspektiven ekonomi och medarbetare ska inte brytas ner till delmål i nämnderna. Dessa mål ska vara desamma i nämnderna.

Nämndernas mål, inklusive verksamhetsplaner, redovisas för kommunfullmäktige varje höst. Nämndernas verksamhetsplaner och mål ska fastställas av respektive nämnd. I budgetdokumentet framgår att nämndernas utformande av målsättningar bör ske i dialog med kommunstyrelsen, så att uppföljning och värdering av uppsatta mål ska underlättas. Målen följs upp i årsredovisningen. I samband med delårsbokslut (tertiäl) ges en preliminär bedömning om målen kommer uppnås eller inte. Om bedömningen är att målet inte kommer att uppnås ska det i delårsbokslutet även ingå en beskrivning av vilka insatser som kommer att genomföras för att målet ska uppnås.

I budgeten har kommunfullmäktige fastställt följande rutiner för ekonomisk uppföljning:

- Nämnderna och förvaltningarna ska varje månad rapportera det ekonomiska läget till kommunstyrelsens arbetsutskott. Där anges redovisat utfall vid senaste månadsskiftet, budget för perioden, eventuell budgetavvikelse och prognostiserat årsutfall. Kommentarer till avvikelser ska göras och förslag till åtgärder lämnas.
- De månatliga rapporterna sammanställs och delges kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, inklusive förslag till beslut om åtgärder.
- Nämnderna ska utifrån den givna ramen ta ett självständigt ansvar för ekonomi. Nämnderna har ansvar och befogenheter att fatta nödvändiga beslut för att hålla budgeten. För att klara utfall i balans måste nämnderna ha full kontroll över den ekonomiska utvecklingen över året. Vid befarat överskridande ska nämnden omedelbart utarbeta förslag till åtgärder som ska rapporteras till kommunstyrelsen vid den månatliga uppföljningen.

10.2.4 Nämndernas reglementen

I nämndernas reglementen framgår nämndernas uppdrag samt att nämnderna regelmässigt ska rapportera till fullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. När det gäller Liljaskolan så framgår av reglementet att denna drivs som en resultatenhet.

10.2.5 Bolagsordningar och ägardirektiv

Bolagens uppdrag finns normalt formellt beskrivna i ägardirektiv och bolagsordningar. I bolagsordningarna finns de mer formella delarna av kontakterna.

I aktiebolagslagen 3 kap. regleras formerna för bolagsordning samt vad den ska innehålla. Bl.a. anges att föremålet för bolagets verksamhet ska anges.

Den 1 januari 2013 infördes nya regler i kommunallagen som innebär att följande ska anges i bolagsordningar för kommunala företag:

- Det kommunala ändamålet.
- De kommunala principer som utgör ram för verksamheten.
- Fullmäktiges möjlighet att ta ställning innan viktigare beslut fattas.

Syftet med lagändringen är att säkerställa att kommunala bolag bedriver sin verksamhet inom ramen för den kommunala kompetensen, följer de kommunala principerna och ger fullmäktige möjlighet att ta ställning inför viktigare beslut. De kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten tar sikte på de kommunalrättsliga principer som gäller för verksamheten. Det kan t.ex. vara lokaliseringsprincipen, självkostnadsprincipen eller likställighetsprincipen. Kravet gäller dock endast de kommunalrättsliga principer som är tillämpliga för den aktuella verksamheten. Om självkostnadsprincipen inte gäller, vilket t.ex. är fallet för allmännyttiga kommunala bolag, ska den naturligtvis inte anges. Med det kommunala ändamålet avses vad verksamheten syftar till att åstadkomma. Om det kommunala ändamålet inte avspeglas i en bestämmelse om syftet med verksamheten i bolagsordningen, kommer bolaget ha vinstmaximering som syfte.

Bolagsordningen för Vännäs Fastigheter AB är uppdaterad i enlighet med kommunallagens krav. I bolagsordningarna anges dock inga exempel på frågor som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Det framgår dock i ägardirektivet att bolaget ska inhämta kommunfullmäktiges yttrande gällande förvärv och överlåtelse av fastighetsbestånd där köpeskilling/marknadsvärde överstiger ett belopp motsvarande 100 prisbasbelopp samt för åtgärder som innebär ny riktning eller verksamhet inom nytt affärsområde, bilda eller köpa bolag, köpa eller sälja stora fastighetsbestånd, köpa aktier i andra bolag vilket är av principiell betydelse eller av större vikt. I bolagsordningen framgår också att kommunstyrelsen äger ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet.

En del i denna granskning har varit att kontrollera i vilken utsträckning bolagens protokoll från bolagsstämmor och styrelsesammanträden delgivits kommunstyrelsen. I våra intervjuer har det framkommit att dessa delges kommunstyrelsen.

Ägardirektiv är ett redskap för kommunen att styra sina bolag. Det skiljer sig från bolagsordningen genom att det är ett frivilligt formellt styrinstrument. Ägardirektiv bör tydliggöra vad ägaren vill att bolagen ska åstadkomma och vilken nytta de förväntas tillföra kommunen och dess medborgare.

I ägardirektiven framgår att bolaget årligen till Vännäs kommun ska:

- Avge ekonomisk rapport med resultat- och balansräkning avseende förhållandet per den 30 april,
- Avge delårsrapport avseende förhållandet per den 31 augusti,
- Avge årsredovisningshandlingar med innehåll enligt aktiebolagslagen avseende förhållandet per den 31 december, samt
- Inge styrelseprotokoll i samband med att de expedieras till bolagets styrelse.

I övrigt ska information lämnas när kommunstyrelsen så önskar eller bolagets styrelse finner det nödvändigt. Det framgår också att det åvilar bolaget och kommunen gemensamt att inom ramen för bolagets verksamhet, som komplement till föreskriven styrning och uppföljning av bolagets verksamhet, ha en löpande dialog för avstämning och eventuella korrigeringar av styrdokument m.m.

10.2.6 Övriga kommunala styrdokument

Kommunstyrelsen har antagit en riktlinje för arbetet med intern kontroll. Det saknas dock en av kommunfullmäktige fastställd policy för intern kontroll i kommunen.

I ägardirektivet framgår att bolaget ska tillämpa av kommunfullmäktige antagna personalpolicys samt att i övrigt tillämpliga delar följa övriga riktlinjer, policys m.m. som kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen beslutar om.

10.3 Strategi för uppsikten

Det finns ingen formellt beslutad strategi för uppsikten över nämnder och bolag men det som lyfts fram som kommunstyrelsens strategi för uppsikten är budget, flerårsplan och verksamhetsplaner samt rapportering till kommunstyrelsen. I våra intervjuer lyfts olika styrdokument fram som reglemente, budget, ägardirektiv, systematiserade uppföljningar och den löpande dialog kommunstyrelsen har med nämnder och styrelser. (se 10.4 Dialog och rapportering).

10.4 Dialog och rapportering

Kommunstyrelsens arbetsutskott mottar skriftliga och muntliga månadsuppföljning av nämndernas ekonomi och verksamheter i mars-december. Relevanta nyckeltal följs upp, liksom allt som nämnderna gjort för att följa budgeten och öka resultatuppfyllelsen. Vid varje sammanträde med kommunstyrelsen följs den ekonomiska utvecklingen. Under 2015 infördes två tertialbokslut, T1 (30 april) och T2 (31 augusti) för att få fler budgetuppföljningar inför årsbokslutet 31 december. I våra intervjuer har det framkommit att det förekommer att nämnd/styrelse inte hinner behandla månadsuppföljningar innan dessa behandlas i kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsedagar genomfördes 28-29 januari och 8-9 oktober, vilket är viktiga dagar för utövandet av uppsiktsplikten samt den gemensamma planeringen. Till första dagen var fullmäktiges presidium, kommunstyrelse, nämndpresidier, kommunchef, förvaltningschefer, personalchef, ekonomichef, revisorer och fackliga representanter inbjudna. Kommunstyrelsedagarna i januari syftade till att följa upp och ge gemensamma planeringsförutsättningar inför framtiden. Kommunstyrelsedagarna i oktober syftade bl.a. till att öka politikens kunskap om och färdigheten i budgetprocessen. Dag två under kommunstyrelsedagarna var enbart till för kommunstyrelsen och dess förvaltningschefer samt kommunchef. Dessa dagar fokuserade på egna verksamheten men också på hur kommunstyrelsens uppsiktsplikt ska genomföras.

SKL har sett över kommunens styrning och ekonomiuppföljning, vilket presenterades under kommunstyrelsedagen i oktober. Det bedöms fortfarande finnas utrymme för att förbättra och utveckla uppsiktsplikten. Exempel som lyfts fram är tydligare risk- och väsentlighetsbedömning av verksamheterna samt planering av den löpande uppföljningen.

De intervjuade lyfter fram att månadsuppföljningarna inte har funkade och att det är något som också diskuterats på kommunstyrelsen under maj och att det är något som behöver fokuseras på ytterligare. Det saknas framförallt en tydlighet när gäller åtgärder för en ekonomi i balans. Nämnderna har inte följt kommunfullmäktiges beslut om hur de ska arbeta när de har underskott i verksamheten. Nämnderna beskriver att de ska arbeta med en ekonomi i balans, alternativt att de inte kommer att klara en ekonomi i balans. Detta uppges ska tas upp i dialog med nämnderna så snart som möjligt. Det är vanligt att det i protokollen framgår att det ska vara en ekonomi i balans, dock inte hur. Kommunstyrelsen behöver bli tydligare gentemot nämnderna när det gäller krav åtgärder för en ekonomi i balans.

Rapporteringen går direkt från tjänstemännen till kommunstyrelsen och det framkommer att det även skett inom ramen för budgetprocessen. Dialogen uppges ske i kommunstyrelsens arbetsutskott i samband med månadsredovisningen. Månadsrapporteringen i kommunstyrelsen uppges blir mer av karaktären information än diskussion. Denna hantering innebär att det finns en risk för att kommunstyrelsens samtliga ledamöter ej får ta del av nödvändig information utan att viktig information stannar i kommunstyrelsens arbetsutskott.

Uppsikten i kommunen hanteras både formellt och informellt. De formella delarna består t.ex. utav budget, verksamhetsberättelser etc. och krav på att dessa samt styrelseprotokoll skickas till kommunstyrelsen. Det anordnas också s.k. ordförandeträffar där representanter från nämnder och bolagsstyrelse deltar, dock förs inga noteringar från dessa möten.

Under 2016 har kommunstyrelsen lagt fast ett schema för hur nämnder/styrelse ska infinna sig hos kommunstyrelsen för att rapportera om verksamheten och där fokus ska ligga på kvalitet. Detta är något som ännu inte gått igång men det ska genomföras under 2016.

Kommunstyrelsens ordförande har, p.g.a. Liljaskolans dåliga ekonomi, under hösten 2015 haft flera möten med Liljaskolans styrelse.

11. Bedömning

Utifrån revisionsfrågorna och vad som framkommit i denna granskning gör vi följande bedömning.

- Finns det en strategi för kommunstyrelsens uppsikt?

Det finns ingen formellt beslutad strategi för uppsikten över nämnder och bolag men det som lyfts fram som kommunstyrelsens strategi för uppsikten är budget, flerårsplan och verksamhetsplaner samt rapportering till kommunstyrelsen. Genom olika styrdokument som reglemente, budget, ägardirektiv, systematiserade uppföljningar och en löpande dialog har kommunstyrelsen skapat en struktur för att kunna utöva sin uppsikt men vår bedömning är att den kan bli mer ändamålsenlig med en uttalad och dokumenterad strategi.

- Motsvarar inriktningen på uppsikten kommunstyrelsens strategi och/eller övriga interna regelverk?

I avsaknad av dokumenterad strategi kring uppsiktsskyldigheten gör vi här vår bedömning grundat på budget, flerårsplan samt verksamhetsplanerna.

I kommunstyrelsens reglemente framgår tydligt att styrelsen har till uppgift att ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de kommunala nämnderna och bolaget främst avseende ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv men även på övriga förhållanden som är av betydelse för kommunen. Reglementet bör dock kompletteras med hänsyn till kommunallagens krav på att kommunstyrelsen årligen ska göra en bedömning av det kommunala bolagets verksamhet. Kommunallagen föreskriver inte att bedömningen ska föras vidare till fullmäktige om det inte är så att bolagen brustit i ändamålet för sin verksamhet och inte heller hur och när återrapporteringen av bedömningen ska ske. Regler för detta bör skrivas in i reglementet. Om så inte sker bör kommunstyrelsen upprätta en rutin och anvisningar för hur återrapporteringen ska gå till.

I budget dokumentet framgår att nämndernas utformande av målsättningar bör ske i dialog med kommunstyrelsen, så att uppföljning och värdering av uppsatta mål ska underlättas. I vår granskning framkommer att detta är ett fortsatt utvecklingsområde.

Nämnderna och bolaget lämnar löpande månadsuppföljningar till kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige har fastställt rutiner för månadsuppföljning. I vår granskning framkommer att av kommunfullmäktige beslutade rutiner för månadsuppföljningar inte har fungerat fullt ut. Det saknas framförallt en tydlighet när gäller åtgärder för en ekonomi i balans. Nämnderna har inte följt kommunfullmäktiges beslut om hur de ska arbeta när de har underskott i verksamheten. Nämnderna beskriver att de ska arbeta med en ekonomi i balans, alternativt att de inte kommer att klara en ekonomi i balans. Det är vanligt att det i protokollen framgår att det ska vara en ekonomi i balans, dock inte hur. Här behöver kommunstyrelsen bli tydligare. Detta uppges ska tas upp i dialog med nämnderna så snart som möjligt.

Vi ser det som en brist att månadsrapporterna skickas direkt från förvaltningarna till kommunstyrelsens arbetsutskott innan de har behandlats av ansvarig nämnd. Vår rekommendation är att kommunstyrelsen ser över den årliga planeringen så att det är möjligt för nämnder och styrelser att behandla ekonomiska och verksamhetsmässiga uppföljningar

innan dess att dessa når kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen. Vi ser det som en risk att den kommunala ärendeprocessen inte håller ihop.

- Sker det löpande arbetet med uppsikten på ett bra sätt?

Vår bedömning är att kommunstyrelsens arbetsutskott i hög utsträckning är de som utövar uppsiktsplikten, vilket innebär att det finns en risk för att kommunstyrelsen hamnar i ett informationsunderläge. Det är av vikt att betona att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen ska beredas möjlighet att fullgöra sin uppsiktsskyldighet, vilket kräver att alla är tillräckligt informerade om såväl verksamhet och ekonomi som intern kontroll i nämnder och bolag. Utifrån aspekten att alla beslutande ledamöter har samma ansvar för uppsikten, bör detta också utgå från att alla har samma tillgång till information och underlag. Vi rekommenderar att kommunen fastställer en strategi för uppsikten.

Vi redovisar i denna granskning flera insatser som görs för att uppfylla uppsiktsskyldigheten. Insatserna är av såväl formell som informell karaktär. Det sker en löpande rapportering via månadsrapporter, där tyngdpunkten ligger på den ekonomiska uppföljningen. Kommunstyrelsen har två tillfällen per år, de s.k. kommunstyrelsedagarna, vilket är viktiga dagar för utövandet av uppsiktsplikten samt den gemensamma planeringen. Vår bedömning är att kommunstyrelsen genom att arbeta fram en strategi och en processkartläggning skulle kunna göra arbetet både mer effektivt och mer heltäckande för de inblandade och då främst för kommunstyrelsens ledamöter där var och en ansvarar för uppsikten.

Kommunstyrelsen har i formell mening tagit del av styrelseprotokoll från bolagen i tillräcklig omfattning. I praktiken kan delgivning av protokoll från styrelsemöten i bolagen betraktas som ett slags miniminivå för att kommunstyrelsen ska kunna axla ansvaret för den lagstadgade uppsikten. I detta sammanhang är det samtidigt viktigt att påpeka att kommunstyrelsens uppsikt är ett ansvar för hela kommunstyrelsen. Varje ledamot bereds därmed möjlighet att kunna ta sitt ansvar för uppsikten.

- Bedrivs uppsiktsarbetet i tillräcklig omfattning och på ett effektivt sätt? Är resurserna tillräckliga?

Uppsiktsarbetet som hittills bedrivits under 2016 behöver stärkas ytterligare. Uppsiktsarbetet behöver systematiseras och formaliseras i högre utsträckning än idag. Vår bedömning är att kommunstyrelsens arbetsutskott svarar för en stor del av uppsikten, vilket riskerar att informationen stannar hos de som deltar i stället för som sig bör spridas till kommunstyrelsens samtliga ledamöter. Vi vill dock samtidigt påpeka vikten av att framhålla samtliga ledamöternas ansvar och befogenheter avseende uppsiktsskyldigheten. Samtliga protokoll från nämnder och styrelsemöten finns tillgängliga.

Vi saknar vidare ett formellt beslut om att kommunstyrelsen utövat sin uppsiktsskyldighet i enlighet med lag (2012:390) om ändring av kommunallagen. Vi utgår från att detta tas med i kommunstyrelsens reglemente och att kommunstyrelsen fortsättningsvis uppfyller detta krav. Vi anser att det behövs en uttalad strategi för hur kommunstyrelsen ska arbeta med uppsikten och att ovanstående formella beslut ska omfatta ett beslutsunderlag som redogör för hur kommunen har utövat densamma.

- Om system för intern kontroll finns och stödjer arbetet med uppsiktsplikten?

Kommunstyrelsen har antagit en riktlinje för arbetet med intern kontroll. Vi saknar dock en av kommunfullmäktige fastställd policy för intern kontroll i kommunen. Vi bedömer att detta skulle vara ett led i att stärka kommunens uppsikt över nämnder och bolag. Vi rekommenderar således att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att fastställa en policy för intern kontroll samt att kommunstyrelsen fastställer tillämpningsanvisningar och riktlinjer för den interna kontrollen utifrån av kommunfullmäktige beslutad policy. Vidare anser vi att uppföljning av kommunövergripande policys bör vara en del av internkontrollsystemet.

KPMG, dag som ovan

Kristian Damlin
Konsult

Per Skalk
Kundansvarig