



Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Rapport

Arboga kommun

KPMG AB

2023-12-06

Antal sidor 18



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Kommunstyrelsens uppsiktsplikt enligt kommunallagen	6
3.1	Kriterier för uppsikt	6
4	Resultat av granskningen	8
4.1	Organisation	8
4.2	Styrande dokument	8
4.3	Former för uppsiktsplikten	10
4.4	Uppsikt över intern kontroll	14
4.5	Uppföljning av tidigare granskning	16
5	Samlad bedömning och rekommendationer	17

1 Sammanfattning

KPMG har av Arboga kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner kring kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och kommunala bolag.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och de kommunala bolagens verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämndernas och bolagens verksamhet delvis är ändamålsenlig och tillräcklig.

KPMG har vid två tidigare tillfällen granskat kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Vid båda dessa rekommenderades kommunstyrelsen att ta fram ett dokument där innebörden och omfattningen av uppsiktsplikten konkretiserades. Vi har tagit del av en riktlinje som tydliggör uttolkningen av uppsiktsplikten. Tillsammans med övriga styrande dokument anser vi att former för uppsiktsplikten formaliserats och reglerats.

Genom intervjuer och dokumentgranskning konstaterar vi att kommunstyrelsen utövat sin uppsiktsplikt i allt väsentligt i enlighet med vad som anges av styrande dokument, och att det finns en tydlig och i allt väsentligt ändamålsenlig struktur och uttolkning av uppsiktsplikten. Vi bedömer dock att det finns behov av att stärka kommunstyrelsens uppsikt avseende nämndernas och bolagens internkontroll, samt utveckla den verksamhetsmässiga uppföljningen. Vi uppfattar att kommunen vill stärka koncernstyrningen, till vilket struktur för uppföljning och uppsikt behöver anpassas.

I det följande redovisas våra bedömningar och rekommendationer kopplat till revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Rekommendationer
Hur har uppsiktsplikten formaliserats/strukturerats i kommunen?	Uppsiktsplikten regleras i kommunstyrelsens reglemente, styrmodellen och riktlinjen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Uttolkning av uppsiktsplikten konkretiseras av riktlinjen samtidigt som tidplanen ger vägledning ur aktualitetshänseende.	Inga rekommendationer
Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Rekommendationer
I vilken utsträckning sker rapporteringen till fullmäktige?	Rapportering till fullmäktige har genomförts i enlighet med kommunens styrande dokument.	- Formalisera rutinen för återrapportering av ej verkställda uppdrag

Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
I vilken utsträckning begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och fungerar detta på ett tillfredsställande sätt?	<p>Det finns behov av att förtydliga innebörden av den verksamhetsmässiga uppföljningen.</p> <p>Uppsiktsaktiviteter som inte omfattar hela kommunstyrelsen kan med fördel dokumenteras och delges hela styrelsen.</p> <p>Utbildning inom uppsiktsplikten bidrar till att ge kommunstyrelsens utökade förutsättningar att styra och följa hur verksamheterna utvecklas.</p> <p>Kommunstyrelsen bör stärka kontrollen över nämndernas framtagna av åtgärdsplaner vid avvikelser.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Utveckla kommunstyrelsens uppföljning och uppsikt över verksamhetsmässig måluppfyllelse och kvalitet, det vill säga uppnådda effekter och nytta - Dokumentera uppsiktsaktiviteter och säkerställa att dessa delges samtliga ledamöter i kommunstyrelsen - Tillse att utbildning sker i uppsiktsplikt för kommunstyrelsens ledamöter - Tillse att redovisade åtgärdsplaner är ändamålsenliga
Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
På vilket sätt sker uppsiktsplikten avseende nämndernas arbete med intern kontroll?	<p>Den samlade uppföljningen av intern kontroll ger kommunstyrelsen en god överblick över hur nämnderna och bolagen tillämpat internkontrollen under året. Mer frekvent uppföljning av nämndernas och bolagens internkontroll bör formaliseras, till exempel som del av delårsrapporteringen.</p> <p>Kommunstyrelsens internkontroll har inte följts upp under 2023. Dokumentation avseende årsredovisning av 2022 års internkontroll till kommunfullmäktige saknas också. Enligt muntliga uppgifter ska dessa redovisas i samband med delårsrapport respektive årsredovisning.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formalisera mer frekvent uppföljning av nämndernas och bolagens internkontroll - Säkerställa att uppföljning av intern kontroll genomförs i enlighet med planlagd uppföljning
Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Rekommendationer
Vad är status avseende de noterade bristerna i kommunrevisionens tidigare genomförda granskning?	<p>Kommunstyrelsen har uppmärksammat bedömningen från den tidigare granskningen.</p> <p>Rutinen för en årlig samlad redogörelse av kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten bör formaliseras som del av Riktlinjen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formalisera rutinen för en årlig samlad redogörelse av kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten

2 Bakgrund

Vi har av Arboga kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner kring kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och kommunala bolag. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen leda, samordna och följa upp förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämnder och kommunala bolags verksamhet, så kallad uppsiktsplikt. Kommunstyrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha en inverkan på kommunens ekonomiska ställning samt hos fullmäktige göra de framställningar som behövs.

Revisorerna ska årligen i samband med årsredovisningen till fullmäktige lämna sitt uttalande i ansvarsfrågan. Uttalandet avser att bedöma följande delar:

- Ändamålsenlig skötsel
- Ekonomiskt tillfredsställande skött verksamhet
- Tillräcklig intern kontroll
- Rättvisande redovisning

Åtminstone de tre första delarna i detta har en tydlig koppling till kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Uppsiktsplikten bör därför regelbundet vara föremål för intresse och granskning av revisorerna.

Kommunrevisionen genomförde under 2019 en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnderna där ett antal förbättringsområden identifierades. Vid en uppföljande granskning som genomfördes 2022 kunde konstateras att det fortfarande finns förbättringsområden.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner avseende kommunstyrelsens uppsikt över både nämnder och bolag behöver följas upp.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen har syftat till att ge kommunens revisorer ett underlag som beskriver och bedömer hur kommunstyrelsen sköter sin uppsiktsplikt.

Den övergripande revisionsfrågan för granskningen har varit:

”Är kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig?”. För att kunna besvara den övergripande revisionsfrågan har följande revisionsfrågor besvarats:

- Hur har uppsiktsplikten formaliserats/strukturerats i kommunen?
- I vilken utsträckning begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och fungerar detta på ett tillfredsställande sätt?
- På vilket sätt sker uppsiktsplikten avseende nämndernas arbete med intern kontroll?



Arboga kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2023-12-06

- I vilken utsträckning sker rapporteringen till fullmäktige?
- Vad är status avseende de noterade bristerna i kommunrevisionens tidigare genomförda granskning?

Granskningen har avsett kommunstyrelsen, och omfattat kommunstyrelsens uppsikt över såväl nämnder som kommunala bolag.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk och policyer.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av styrande dokument, beslut, intern dokumentation mm.
- Intervjuer har genomförts med:
 - Kommunstyrelsens presidium
 - Kommundirektör
 - Ekonomichef
 - Ledamöter ur kommunstyrelsen

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 Kommunstyrelsens uppsiktsplikt enligt kommunallagen

Enligt 6 kap. 1 § i kommunallagen (2017:725) ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning, samt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.

I 6 kap. 6 § fastställs att nämnderna inom sitt område ska se till 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 säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

Kommunallagen är en ramlag och lagens förarbeten ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktsplikten innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Det förekommer ofta personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna, detta fråntar dock inte kommunstyrelsen skyldigheten att utöva uppsikt över nämnderna.

Av författningskommentarerna framgår att styrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med styrelsens ledande och samordnande roll. Uppsikten är dock i praktiken begränsad till att lämna råd och anvisningar och påpekanden samt i de fall det anses nödvändigt se till att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. I den kommunallag som gäller fr.o.m. den 1 januari 2018 har kommunstyrelsen ytterligare fått en strategisk roll, där fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet, till exempel i frågor som rör ekonomi, personal och miljö.

3.1 Kriterier för uppsikt

En del generella krav på uppsikten och dess genomförande kan definieras med utgångspunkt från förarbeten och kommentarer till kommunallagen. För att på ett effektivt sätt kunna leda och samordna kommunens angelägenheter behöver kommunstyrelsen ha uppsikt över nämndernas genomförande av sina respektive uppdrag och deras styrning och kontroll. Mot bakgrund av att kraven kring uppsiktsplikten inte mer detaljerat beskrivs i kommunallagen är det angeläget att kommunstyrelsen gör sin egen uttolkning av vad som faktiskt ska göras i denna del.

Uppsikten innebär en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt vid behov lyfta frågor till fullmäktige t.ex. om kommunstyrelsen inte bedömer att en nämnd kommer att klara sitt uppdrag. Uppsikten ska utföras oavsett om det finns indikationer på att en nämnd inte kommer att klara sitt uppdrag. Det innebär att uppsikten måste göras på ett medvetet, kontinuerligt och förebyggande sätt. Uppsikten omfattar inte bara nämndens ekonomi utan hela nämndens uppdrag.



Arboga kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2023-12-06

KPMG har utifrån lagens grundläggande förutsättningar definierat utgångspunkter för bedömning av hur uppsikten utövas. För en tillräcklig och ändamålsenlig uppsiktsplikt behöver:

- Kommunstyrelsen ha definierat begreppet uppsikt avseende omfattning och genomförande.
- Det finnas en ändamålsenlig och effektiv modell för styrning och uppföljning i kommunen.
- Det finnas en gemensam och beprövad modell för intern kontroll som tillämpas av nämnderna.
- Nämnderna ha tydliga uppdrag från fullmäktige. Det ska framgå i reglementen vad nämnderna ansvarar för och det ska i mål, målprogram, policys m.m. framgå vad nämnderna ska uppnå.
- Nämnderna ha mottagit samt tolkat uppdraget i sin helhet och omvandlat det till genomförbara åtaganden som i sin tur beskrivs i verksamhetsplaner.
- Nämnderna ha system för styrning, ledning samt uppföljning och intern kontroll.
- Nämnderna redovisa hur uppdraget har genomförts, tillsammans med resultaten, i förhållande till t.ex. mål, budget och uppdrag.
- Kommunstyrelsen ha en tydlig och fastställd process för hur avvikelser hanteras i relation till berörd nämnd respektive i relation till fullmäktige.

4 Resultat av granskningen

4.1 Organisation

Rollfördelningen i en kommun kan på ett kortfattat sätt beskrivas som att kommunfullmäktige utser en kommunstyrelse som har det övergripande ansvaret för ledning och styrning av den kommunala verksamheten. Styrelsen och nämnderna ska ansvara för det dagliga arbetet inom kommunen, förbereda ärenden som ska beslutas av fullmäktige och verkställa de beslut som fattas i fullmäktige.

Arbogas politiska organisation utgörs av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, fritids- och kulturnämnden, socialnämnden, valnämnden, Västra Mälardalens överförmyndarnämnd, Västra Mälardalens Myndighetsförbund, Västra Mälardalens Kommunalförbund, Räddningstjänsten Mälardalen, VafabMiljö Kommunalförbund, Hjälpmedelsnämnden och Samordningsförbundet Västra Mälardalen.

Förvaltningsorganisationen består av en kommunstyrelseförvaltning uppdelad i olika enheter, samt barn- och utbildningsförvaltning respektive socialförvaltning. Kommunstyrelseförvaltningen leds av kommundirektör medan barn- och utbildningsförvaltningen respektive socialförvaltningen leds av varsin förvaltningschef.

Kommunen har därtill ett antal hel- respektive delägda bolag. Helägda bolag är Arboga Vatten och Avlopp AB, Arboga Kommunalteknik AB, Arbogabostäder AB, Kommunfastigheter i Arboga AB och Rådhuset i Arboga AB.

Delägda bolag är Sturestadens Fastighets AB, Mälarenergi Elnät AB, Västmanlands Lokaltrafik AB, Västra Mälardalens Vatten och Avlopp AB och Inera AB.

4.2 Styrande dokument

4.2.1 Reglemente för kommunstyrelsen och nämnderna

Kommunfullmäktige har antagit ett gemensamt reglemente¹ för kommunstyrelse och nämnder i Arboga kommun. Av reglementet framgår att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över övriga nämnder och kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala bolag, stiftelser och kommunalförbund.

Styrelsen ska följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomi samt i dialog med nämnderna följa upp fastställda mål och åiterrapportera till kommunfullmäktige.

Reglementet förtydligar även styrelsens ansvar gällande uppföljning. Härvid framgår frekvens för rapportering av verksamheternas utveckling till kommunfullmäktige, liksom att styrelsen ska följa nämndernas arbete med intern kontroll och att de privata utförare som anlitas av kommunen följs upp enligt vad som angivits av fullmäktige.

¹ Reglementen för Reglementen för kommunstyrelsen, övriga nämnder krisledningsnämnd samt gemensamma arbetsformer, antaget 2023-06-12

Bland styrelsens övergripande uppgifter nämns:

- utöva uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders beslut
- kontinuerligt följa verksamheten i övriga nämnder
- ansvara för samordningsträffar med nämndpresidierna och förvaltningscheferna
- ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i
- ansvara för regelbundna möten mellan kommunstyrelsen och företagsledningarna
- årligen, senast i april månad, pröva om den verksamhet som bedrivits i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige snarast. Finner kommunstyrelsen brister, ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder

4.2.2 Styrmodell för Arboga kommun

I Arboga kommuns styrmodell² fastställs kommunens strategiska arbete och processer för planering och uppföljning under verksamhetsåret. Av styrmodellen framgår att kommunens vision ligger till grund för strategiska områden som fullmäktige beslutar vid varje ny mandatperiod. Utifrån de strategiska områdena antar kommunfullmäktige övergripande mål, vilka bryts ned av kommunstyrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen i målplaner. Dessa målplaner ligger sedan till grund för förvaltningarnas och bolagens verksamhetsplaner. Hur de politiska organen och förvaltningsorganisationen ska arbeta med framtagande av ekonomiska mål och verksamhetsmål redovisas enligt en planeringsprocess som utgår från ett årshjul.

Styrmodellen förtydligar även former och frekvens för uppföljningsprocessen där betoning ska ligga på verksamhetsmässiga och ekonomiska avvikelser. Därtill betonar styrmodellen också kommunstyrelsens förstärkta uppsiktsplikt avseende de kommunala aktiebolagen, samt hur den ska tillämpas.

4.2.3 Riktlinjer för kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Riktlinjer för kommunstyrelsens uppsiktsplikt³ konkretiserar kommunstyrelsens tillämpning av uppsiktsplikten med utgångspunkt i reglementet. Av dokumentet framgår hur uppsiktsplikten ska tolkas och vad kommunstyrelsen ska följa upp gentemot nämnder, kommunalförbund och bolag. Riktlinjen kopplar också utövandet av uppsiktsplikten till Styrmodellen såtillvida att den anges utgå från styrmodellens planerings- och uppföljningsprocesser.

² Antagen av kommunfullmäktige 2022-10-20

³ Antagen 2023-03-28

4.2.4 Övergripande planering och uppföljning 2024

Dokumentet⁴ är ett underlag för planeringsprocessen inför framtagandet av budget för 2025 samt uppföljning av budget för 2024. Av tidplanen framgår datum för de olika momenten inom ramen för detta.

4.2.5 Instruktion för kommundirektören

I instruktion för kommundirektören⁵ förtydligas kommundirektörens uppgifter avseende uppsiktsplikten. Uppgifterna förtydligas bland annat som att kommundirektören ska:

- Ha i uppdrag av kommunstyrelsen att utöva kommunens skyldighet att ha löpande uppsikt över de kommunala bolagen i enlighet kommunallagen
- Informera om och rådgöra med kommunledningsgruppen om innehåll och form för redovisning till kommunstyrelsen av uppgifter som styrelsen efterfrågar för att kunna hålla lagstadgad uppsikt över kommunens alla verksamheter

4.2.6 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsens uppsiktsplikt i allt väsentligt formaliserats.

Som tidigare beskrivits i rapporten finns inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten i kommunallagen. Respektive kommun har därför möjlighet att själv utforma uppsiktsplikten innehåll och hur den ska genomföras i praktiken.

I Arboga kommun regleras kommunstyrelsens uppsiktsplikt i kommunstyrelsens reglemente, styrmodellen och riktlinjen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Uttolkning av uppsiktsplikten konkretiseras av riktlinjen, vilken tydliggör innebörden av uppsiktsplikten, hur den praktiskt genomförs och vilka upplysningar kommunstyrelsen behöver inom ramen för sitt uppdrag, samtidigt som tidplanen ger vägledning ur aktualitetshänseende.

Vi bedömer därför att det finns en struktur för kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

4.3 Former för uppsiktsplikten

4.3.1 Upplysning och rapportering till kommunfullmäktige

Enligt reglementet ska kommunstyrelsen två gånger per år rapportera till fullmäktige hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret, samt hur verksamheterna utvecklas i förhållande till beslutade mål.

Av Styrmodellen konkretiseras följande struktur för uppföljning mot kommunfullmäktige:

- Tertiäluppföljning till och med april med årsprognos
- Delårsrapport till och med augusti med årsprognos
- Årsredovisning till och med december

⁴ Ej daterat

⁵ Ej daterad

2023-12-06

I samband med delårsrapport och årsredovisning ska kommunfullmäktiges mål följas upp och insikter från detta ligga till grund för fortsatt arbete.

Utifrån protokollsgranskning konstaterar vi att kommunfullmäktige tog del av årsredovisningar för kommunen, samverkansnämnder och de hel- och majoritetsägda kommunala bolagen vid kommunstyrelsesammanträdet i april månad⁶. I oktober månad⁷ presenterades delårsrapport, av vilken det framgår att fokus låg på verksamhetsmässig måluppfyllelse.

Enligt intervju tillsänds tertialrapport till kommunfullmäktige för kännedom. Därutöver uppges att styrelsens och nämndernas internkontroll återrapporteras en gång årligen. Återrapportering av 2022 års samlade internkontroll har emellertid inte kunnat bekräftas genom protokollsgranskning. Fullmäktige tar därtill del av återrapportering av de uppdrag som fullmäktige uppdrar kommunstyrelsen i samband med budgetbeslut. Vid sammanträdet i juni månad⁸ redovisades status för uppdrag från 2022, enligt granskat protokoll.

Från intervjuer konstateras att rapportering till kommunfullmäktige följer den struktur som anges av styrande dokument och den anses ge ledamöterna den information de behöver för att kunna fatta avvägda beslut, enligt de åsikter som yttras.

Enligt ett beslut från kommunstyrelsen från 2021⁹ skulle en dokumenterad rutin för återrapportering av ej verkställda uppdrag från kommunfullmäktige tas fram. Vi har genom protokollsgranskning sett att ej återrapporterade uppdrag beslutades på kommunstyrelsens sammanträde i maj månad¹⁰. I intervju uppges att uppdrag till och med år 2023 återrapporterats en gång om året, men att de från 2024 ska återrapporteras två gånger årligen. Vi har emellertid inte tagit del av någon dokumenterad rutin som formaliserar återrapporteringen av kommunfullmäktiges uppdrag.

4.3.1.1 Bedömning

Vi bedömer att rapportering till kommunfullmäktige i allt väsentligt sker på ett tillfredsställande sätt.

Vi konstaterar att rapporteringen i allt väsentligt har genomförts i enlighet med kommunens styrande dokument, och att det, enligt vår bedömning, bidrar till en regelbunden uppföljning mot fullmäktige. Dock noterar vi att internkontroll för 2022 inte återrapporterats.

Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen behöver fullfölja beslutet om att ta fram en formaliserad rutin för återrapportering av ej verkställda uppdrag.

⁶ Kommunfullmäktige protokoll, daterat 2023-04-20

⁷ Kommunfullmäktige protokoll, daterat 2023-10-12

⁸ Kommunfullmäktige protokoll, daterat 2023-06-01

⁹ Kommunstyrelsen protokollsutdrag, daterat 2021-01-19

¹⁰ Kommunstyrelsen protokoll, daterat 2023-05-16

4.3.2 Upplysning och rapportering till kommunstyrelsen

Enligt styrmodellen ska kommunstyrelsen ta del av samma uppföljning per tertiäl, delår och helår som är gällande för kommunfullmäktige. Därutöver ska nämnderna tillhandahålla en översiktlig ekonomisk rapport avseende ekonomiskt läge och eventuella åtgärdsplaner i mars, juni och november månad.

Vi har genom protokollsgranskningar sett att uppföljning för 2023 följer angiven struktur för månatliga ekonomirapporter och tertiäl- och delårsrapport samt årsredovisning. Vid tertiäl, delår och årsredovisning deltar nämndernas presidier och respektive förvaltningsledning samt bolagens vd:ar på kommunstyrelsesammanträdet. Vid dessa tillfällen rapporteras också sjukfrånvaro och arbetslöshetsstatistik för kommunen.

Som del i den årliga planeringsprocessen, vilken regleras av styrmodellen, genomförs även ledningsdialoger en gång per vår och höst. Vid dessa tillfällen samlas kommunstyrelsen, revisionen, nämndernas och bolagsstyrelsernas presidier samt ledande tjänstepersoner för att gemensamt ta del av nuläge och framtidsförutsättningar. Dialogerna beskrivs som betydelsefulla för kommunstyrelsens insyn i respektive verksamhet.

I våra intervjuer uttrycks att den ekonomiska uppföljningen och uppföljning av intern kontroll följer en tydlig och logisk struktur som bidrar till att ge kommunstyrelsen god uppsikt över dessa två områden. Den verksamhetsmässiga uppföljningen anses däremot vara mer komplicerad och ha utvecklingspotential. Det handlar både om att vissa nyckeltal inte rapporteras förrän långt in på året, vilket försvårar styrning och tidsutrymme att vidta åtgärder vid låg måluppfyllelse. Liksom att verksamhetsuppföljning företrädesvis görs inom respektive nämnd och inte delges kommunstyrelsen kontinuerligt.

Vidare konstateras att bedömning av verksamhetsmässig måluppfyllelse inte görs enligt något standardiserat arbetssätt, och därför kan vara godtycklig. Intervjuade framför också ett behov av att förtydliga vad som ska bedömas. I syfte att öka samsynen och etablera ett tydligare koncernperspektiv inom kommunen har en arbetsgrupp med representanter från kommunledningen, bolagen och nämnderna skapats. En del i arbetet är att likrikta bedömningar av måluppfyllelse.

Utöver uppföljningsstrukturen som regleras av styrande dokument framhålls två informella forum som betydelsefulla för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Dels träffar kommunstyrelsens presidium kommundirektören en gång i veckan för en löpande lägesrapport, dels har kommunstyrelsens arbetsutskott regelbundna beredningstillfällen där förvaltningar bjuds in till dialog, där arbetsutskottet väljer fördjupningsområde utifrån aktuella frågor. Många gånger berörs bolagens verksamhet inom ramen för beredningarna. Protokolls- eller minnesanteckningar förs inte vid dessa träffar med hänvisning till träffarnas informella karaktär.

Uppsiktsplikten som företeelse har, enligt uppgift, endast förklarats översiktligt för kommunstyrelsens ledamöter. Detta har medfört att de förväntningar som åvilar ledamöterna avseende hur uppsikten ska utövas, och vilket ansvar som kommunstyrelsen har, av vissa upplevs som otydliga.

4.3.2.1 Uppsikt vid avvikelser

Två nämnder, socialnämnden och delvis även barn- och utbildningsnämnden, beskrivs ha haft återkommande utmaningar med att hålla en ekonomi i balans. I båda fallen har anledningarna varierat, men intervjuade konstaterar att det bland annat finns demografiska orsaker.

I de fall ekonomiska eller verksamhetsmässiga avvikelser inte kan åtgärdas inom ramen för förvaltningens delegation eller av nämnden ska åtgärdsplan beslutas av nämnden eller kommunstyrelsen, enligt vad som anges av styrmodellen.

Åtgärdsplanen ska visa vilka åtgärder som nämnden ska vidta för att balansera avvikelserna. De uppgifter som ska redovisas utgår från en framtagen mall, bland annat ska en konsekvensanalys genomföras.

Av flera intervjuade får vi bild av att åtgärdsplanerna främjar uppsiktsplikten, men att det varierar hur väl genomarbetad planerna är. Det uppges framför allt gälla prognostisering av ekonomiska effekter för föreslagna åtgärder. Det beskrivs också förekomma att föreslagna åtgärder saknar helhetssyn, utan snarare handlar om att skjuta över kostnader till andra nämnder.

Beslutade åtgärdsplaner följs upp i samband med tertial- och delårsrapport.

4.3.2.2 Uppsikt över hel- och majoritetsägda bolag

Av styrmodellen framgår att kommunstyrelsen har en förstärkt uppsiktsplikt över de kommunala aktiebolagen. Styrelsen ska därmed varje år pröva om verksamheten varit förenlig med ändamålet, och om den utförts inom ramen för det kommunala ändamålet.

Flera intervjuade upplever att kommunstyrelsen har bättre insyn i bolagen än i nämnderna. Detta då kommunstyrelsens arbetsutskott deltar i moderbolagets styrelsemöten och därigenom får löpande insyn i dotterbolagens verksamhet, samt genom ägardialogerna som genomförs fyra gånger om året.

Samtidigt framförs att uppsiktsplikten över bolagen ibland medför perspektivträngsel då det finns personer som både sitter i bolagsstyrelser och i kommunstyrelsens arbetsutskott. Det beskrivs också utmaningar kopplat till att bolagen inte följer samma tidsprocess som nämnderna med mer sporadiska styrelsemöten samt andra regulatoriska krav som påverkar planering och verksamhet.

Generellt beträffande uppsikten över bolagen framförs att kommunen strävar efter ett tydligare koncernperspektiv, men att det är en kulturell förflyttning som påbörjats, men som tar tid att etablera både sett till styrning och uppföljning.

4.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsens uppsiktsplikt delvis utövas på ett tillfredsställande sätt.

Frekvensen på uppföljningen följer beslutade dokument och innebär att uppföljning ges regelbundet och med avseende på verksamhetsuppföljning, ekonomi och intern kontroll.

Utifrån intervjuer uppfattar vi att det finns olika upplevelser av omfattningen på den information som kommunstyrelsen erhåller från nämnderna. Vår bild är att de informella forumen som vi beskriver ovan är värdefulla för de ledamöter som deltar vid dessa, men att ledamöter som inte ingår i arbetsutskottet anser sig i behov av utökad insyn för att kunna utöva uppsiktsplikten ändamålsenligt. Det gäller framför allt uppsyn över verksamhetsmässig måluppfyllelse.

Vidare är vår uppfattning att det finns behov av att förtydliga innebörden av den verksamhetsmässiga uppföljningen med avseende på hur den ska genomföras och vilken information från nämnder och bolag som kravställs.

Vi konstaterar att det finns två informella forum som tillmäts stor betydelse för kommunstyrelsens förutsättningar att utöva uppsiktsplikten. Samtidigt finns indikationer på att ledamöter som inte deltar vid dessa tillfällen har behov av ytterligare insikt i nämndernas och bolagens verksamheter för att kunna utöva uppsiktsplikten på ett tillfredsställande sätt. Vi bedömer därför att uppsiktsaktiviteter som inte omfattar hela kommunstyrelsen, där väsentlig information delas, med fördel kan dokumenteras och delges hela styrelsen.

Vi anser att utbildning om innebörden av uppsiktsplikten och hur den ska utövas bidrar till att ge kommunstyrelsens ledamöter utökade förutsättningar att styra och följa hur verksamheterna utvecklas. Utbildningen bör förtydliga och på ett praktiskt sätt redovisa hur uppsiktsplikten tillämpas i praktiken.

Vidare menar vi att kommunstyrelsen bör stärka kontrollen över nämndernas framtagande av åtgärdsplaner vid avvikelser. Detta för att stärka möjligheterna att vidta ändamålsenliga åtgärder vid behov.

4.4 Uppsikt över intern kontroll

Enligt kommunstyrelsens reglemente ingår i dess övergripande uppgifter att ansvara för utformning och utveckling av kommunens system för intern kontroll. Detta konkretiseras av reglementet för intern kontroll¹¹, vilket anger att styrelsen ska upprätta förvaltningsövergripande anvisningar och regler för intern kontroll. Styrelsen ska även följa hur nämndernas interna kontroll sköts samt informera sig om intern kontroll inom de kommunala bolagen. Som grund för styrningen ska nämnderna genomföra en riskbedömning, samt anta en plan för uppföljning av intern kontroll. Rapportering ska ske till kommunstyrelsen samt kommunens revisorer. Med utgångspunkt i nämndernas uppföljningsrapporter ska styrelsen utvärdera kommunens samlade internkontroll, samt informera sig om internkontrollen i de kommunala bolagen.

I styrmodellen kopplas kommunstyrelsens övergripande ansvar för intern kontroll till uppsiktsplikten. Genom uppföljningsrapporter avseende resultatet av respektive nämnds och bolags interna kontroll, som nämnderna och bolagen ska tillsända kommunstyrelsen en gång om året, ska styrelsen utvärdera kommunens samlade interna kontroll.

Processen kring framtagande av internkontrollplaner beskrivs som att tjänstepersoner inom respektive förvaltning tar fram ett förslag till plan. I nästa steg genomförs

¹¹ Reglemente för intern kontroll, antaget av kommunfullmäktige 2006-08-31

riskanalys och riskvärdering av förtroendevalda, som härvid har möjlighet att justera kontrollpunkter innan den slutliga planen formaliseras. Vi har tagit del av nämndernas internkontrollplaner för 2023. Dessa följs inte upp av kommunstyrelsen mer än vid årsuppföljningen. Av protokollsgranskningar framgår att kommunstyrelsen tog del av den samlade uppföljningen av internkontrollen för 2022 på sammanträdet i mars månad 2023¹². Enligt beslutet överlämnades också redovisningen till kommunfullmäktige för kännedom.

Flera av kontrollpunkterna som ingår i den kommunövergripande internkontrollplanen handhas av kommunstyrelseförvaltningen, vilket ses som ett sätt för kommunstyrelsen att följa det övergripande internkontrollarbetet mer än endast vid årsredovisning. Utöver det förutsätts att nämnder och styrelser informerar kommunstyrelsen om betydande avvikelser avseende internkontroll uppstår under året.

Vad gäller kommunstyrelsens internkontroll uppges att den, utöver sammanställningen som görs vid årsredovisningen, följs upp i samband med delårsredovisning som del av kommunstyrelsens årshjul. Detta framgår inte av granskade protokoll för 2023, vi har inte heller tagit del av några muntliga uppgifter som styrker att uppföljning av kommunstyrelsens internkontroll genomfördes i samband med delårsredovisningen.

Löpande uppföljning av intern kontroll görs inom respektive nämnd varefter sammanställning görs i samband med årsredovisning. Sammanställningen tillsänds kommunstyrelsen som gör en sammanvägd bedömning av samtliga nämnders och styrelser internkontroll. Den samlade bedömningen delges sedan kommunfullmäktige som utifrån denna formulerar uppdrag till kommunstyrelsen.

Vi uppfattar att kommunstyrelsens uppsikt över internkontroll stärkts under de senaste åren. Styrelsens involvering i internkontroll anses tidigare ha varit bristfällig, medan uppföljning nu ingår i kommunstyrelsens årshjul.

4.4.1 **Bedömning**

Vi gör bedömningen att uppsikten avseende nämndernas arbete med intern kontroll är delvis ändamålsenlig.

Vi anser att den samlade uppföljningen av intern kontroll bidrar till att ge kommunstyrelsen en god överblick över hur nämnderna och bolagen tillämpat internkontrollen under året. För att ge kommunstyrelsen möjlighet att agera i fall där den löpande interna kontrollen inte bedöms vara tillräcklig anser vi att mer frekvent uppföljning av nämndernas och bolagens internkontroll bör formaliseras som del av delårsrapporteringen.

En bra intern kontroll förebygger, upptäcker och åtgärdar fel och brister som hindrar att organisationen kan nå sina mål på ett säkert och effektivt sätt. Intern kontroll tydliggör också behovet av att värna och vårda en stabil, öppen och rättssäker verksamhet. Brister som identifieras genom en effektiv intern kontroll kan behöva åtgärdas löpande under året i takt med att de identifieras. En grundläggande förutsättning för det är att

¹² Kommunstyrelsen sammanträdesprotokoll, daterat 2023-03-28

uppföljning och återrapportering sker löpande under året, baserat på graden av risk för respektive område i planen för intern kontroll.

Vi noterar att kommunstyrelsens internkontroll inte följts upp under 2023, likaledes saknar vi dokumentation avseende årsredovisning av 2022 års internkontroll till kommunfullmäktige. Enligt muntliga uppgifter ska detta vara en del av den planlagda uppföljningen. Därav anser vi att styrelsen behöver säkerställa att dylik uppföljning genomförs fortsättningsvis.

4.5 Uppföljning av tidigare granskning

2019 granskade KPMG kommunstyrelsens uppsiktsplikt över kommunens nämnder. Granskningen bedömde att kommunstyrelsens uppsikt till stora delar var fungerande, men att det saknades en sammanhållen definition av vad kommunstyrelsens uppsikt innebär, hur den ska uppfyllas och hur avvikelser ska hanteras. Därtill rekommenderades styrelsen att göra en samlad utvärdering av huruvida kommunens system för intern kontroll fungerar på ett tillfredställande sätt.

Då granskningen följdes upp under 2022 uppgavs att Riktlinjer för kommunstyrelsens uppsiktsplikt var under framtagande. Granskningen bedömde därvid att det var av vikt att riktlinjen färdigställdes och implementerades, samt att den behövde innehålla en rutin för en årlig samlad redogörelse av kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten.

Som vi belyst i aktuell granskning kan vi konstatera att riktlinjen implementerats, och att den ger stöd för hur uppsiktsplikten ska utföras. Dokumentet har emellertid inget innehåll som reglerar återrapportering av kommunstyrelsens samlade utövande av uppsiktsplikten. Av protokollsutdrag från kommunstyrelsen¹³ framgår dock att återrapporteringen föreslås föras "upp på förvaltningens ärendekalender och redovisas för kommunstyrelsen en gång per år".

Genom protokollsgranskning konstaterar vi att återrapportering av uppsiktsplikten avseende kommunala bolag genomfördes vid kommunstyrelsens sammanträde i mars månad¹⁴.

4.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen uppmärksammat bedömningen från den tidigare granskningen.

För att befästa rutinen för en årlig samlad redogörelse av kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten bedömer vi att den bör formaliseras som del av Riktlinjen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

¹³ Kommunstyrelsen sammanträdesprotokoll, daterat 2023-03-28

5 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och de kommunala bolagens verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämndernas och bolagens verksamhet delvis är ändamålsenlig och tillräcklig.

KPMG har vid två tidigare tillfällen granskat kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Vid båda dessa rekommenderades kommunstyrelsen att ta fram ett dokument där innebörden och omfattningen av uppsiktsplikten konkretiserades. Vi har tagit del av en riktlinje som tydliggör uttolkningen av uppsiktsplikten. Tillsammans med övriga styrande dokument anser vi att former för uppsiktsplikten formaliserats och reglerats.

Genom intervjuer och dokumentgranskning konstaterar vi att kommunstyrelsen utövat sin uppsiktsplikt i allt väsentligt i enlighet med vad som anges av styrande dokument, och att det finns en tydlig och i allt väsentligt ändamålsenlig struktur och uttolkning av uppsiktsplikten. Vi bedömer dock att det finns behov av att stärka kommunstyrelsens uppsikt avseende nämndernas och bolagens internkontroll, samt utveckla den verksamhetsmässiga uppföljningen. Vi uppfattar att kommunen vill stärka koncernstyrningen, till vilket struktur för uppföljning och uppsikt behöver anpassas.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Formalisera rutinen för återrapportering av ej verkställda uppdrag
- Utveckla kommunstyrelsens uppföljning och uppsikt över verksamhetsmässig måluppfyllelse och kvalitet, det vill säga uppnådda effekter och nytta
- Dokumentera uppsiktsaktiviteter och säkerställa att dessa delges samtliga ledamöter i kommunstyrelsen
- Tillse att utbildning sker i uppsiktsplikt för kommunstyrelsens ledamöter
- Tillse att redovisade åtgärdsplaner är ändamålsenliga
- Formalisera mer frekvent uppföljning av nämndernas och bolagens internkontroll
- Säkerställa att uppföljning av intern kontroll genomförs i enlighet med planlagd uppföljning



Arboga kommun
Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2023-12-06

Datum som ovan

KPMG AB

David Bäcker
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Sofie Ernerudh
Verksamhetsrevisor

Karin Helin-Lindkvist
*Certifierad kommunal yrkesrevisor,
kundansvarig*

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.