

Förstudie – Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Botkyrka kommun

Anders Hägg

Kim Ivarsson



Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Syfte med förstudien	3
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Avgränsning	4
1.5.	Metod	4
1.	Uppsiktsplikt enligt kommunallagen	5
2.	lakttagelser och bedömningar	7
2.1.1.	Strategi och ramverk för uppsiktsplikten	7
2.1.2.	lakttagelser	7
2.1.3.	Kommentar	9
2.1.4.	Omvärlds- och riskanalys som utgångspunkt för uppsiktsplikten	10
2.1.5.	lakttagelser	10
2.1.6.	Kommentar	10
2.1.7.	Styrning, uppföljning och kontroll	11
2.1.8.	lakttagelser	11
2.1.9.	Kommentar	12
2.1.10.	Gemensam samsyn samt roll- och ansvarsfördelning	13
2.1.11.	lakttagelser	13
2.1.12.	Kommentar	13
2.1.13.	Regler vid avvikelser	13
2.1.14.	lakttagelser	13
2.1.15.	Kommentar	14

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en förstudie avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Förstudien syftar till att belysa om kommunstyrelsen har definierat sin uppsiktsplikt och hur uppsikten i praktiken genomförs gentemot nämnder och styrelser samt vilken omfattning uppsikten har.

Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktspliktens innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Lagen anger dock långtgående krav på kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnder och bolag. Styrelsen ska enligt 6 kap. 11 § KL följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning, det gäller alla kommunala organ. Av samma regel följer att styrelsen också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter ska göra de framställningar som behövs. I bestämmelsen finns ett inbyggt krav på styrelsen att agera om granskning inom uppsiktsplikten ger anledning att anta att den ekonomiska ställningen påverkas.

Kommunstyrelsen har en skyldighet att utöva löpande tillsyn, och styrelsen måste utöva sin kontrollfunktion i någon omfattning även om man inte fått någon konkret anledning till granskning. Exempelvis kan den bestå i krav på kontinuerliga ekonomiska rapporter, riskbedömningar av borgensåtaganden eller sticksprovsvisa granskningar.

I Botkyrka kommun saknas en sammanhållen strategi för hur kommunstyrelsen ska utöva sin uppsiktsplikt. Uppsiktsplikten utgår istället ifrån flera olika styrande dokument. Förstudien visar på att uppsiktsplikten i högre grad är formaliserad för de kommunala bolagen än gentemot nämnderna. Det finns ett antal olika forum för att behandla ärenden inom ramen för uppsiktsplikten. Det finns dock en risk att ärenden behandlas främst i dialogform i olika organ och inte förs upp för ställningstagande och beslut i kommunstyrelsen. Då kommunstyrelsens ansvar är kollektivt bör behandlingen av frågor som rör uppsiktsplikten följas upp och beslutas av kommunstyrelsen. Protokollsgranskningen visar även på att få ärenden beslutas och följs upp inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Vidare konstateras att det finns en formaliserad process för att genomföra omvärldsbevakning men att det saknas en tydlig koppling mellan omvärlds- och riskanalyser och styrelsens uppsiktsplikt. Kommunstyrelsen har heller inte gjort någon uppföljning eller utvärdering av sin ledningsfunktion.

Rekommendationer

Utifrån genomförd förstudie lämnas följande rekommendationer:

- Tydliggör hur kommunstyrelsens uppsiktsplikt ska utövas och genomföras förslagsvis genom riktlinjer eller en strategi. I detta sammanhanget bör även roller och ansvar inom ramen för uppsiktsplikten förtydligas främst gentemot nämnderna.
- Överväga att koppla de omvärlds- och riskanalyser som genomförs till kommunstyrelsens uppsiktsplikt i syfte att göra uppsikten mer riskbaserad till sin utformning.
- Genomföra en regelbunden uppföljning och utvärdering av kommunstyrelsens ledningsfunktion.
- Tydliggöra regler för hur kommunstyrelsen skall agera i de fall då nämnder eller bolag inte bedriver verksamheten i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I kommunallagen och dess förarbeten ges ingen tydlig definition om uppsiktens innehåll, utformning och genomförande. Uppsikten kan sägas vara en form av förvaltningskontroll, som skall ge underlag för Kommunstyrelsen att leda och samordna hela den kommunala verksamheten. Avsikten med uppsikten blir då att säkerställa att Kommunstyrelsen har tillgång till aktuell och relevant information avseende nämndernas och bolagens verksamhet.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt avseende nämnderna omfattar all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. Uppsiktsplikten i detta ligger i att följa att verksamheten sköts enligt fullmäktiges mål och riktlinjer och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt att den interna kontrollen är tillräcklig. Detta innebär bland annat ekonomi- och verksamhetsstyrning, uppföljning och utvärdering av mål, organisationens funktionssätt, produktivitet, kvalitet och effektivitet i verksamheten. De kommunala företagen är en del av den kommunala verksamheten och skall ses som en alternativ driftsform. Kommunallagen ställer därför krav på styrning, insyn och kontroll även i företagen.

Styrelsen utövar sin särställning gentemot övriga nämnder i huvudsak genom budget- och bokslutsarbetet. Budgeten anger ramarna, såväl innehåll som ekonomi, för nämndernas verksamhet. Bokslutet utgör ett aggregerat resultat. I princip skiljer sig inte styrelsens uppdrag att utöva uppsikt över företagen från uppföljningen av övrig verksamhet

För att åstadkomma detta bör kommunens verktyg för styrning utformas så att styrelsen erhåller tillräckligt underlag för att bedöma detta. Minimikravet för uppsiktspliktens utövande är att styrelsen måste fastlägga ett system för hur information skall överföras, när information skall överföras, samt vilken information som skall tillhandahållas.

1.2. Syfte med förstudien

Förstudien syftar till att belysa om kommunstyrelsen har definierat sin uppsiktsplikt och hur uppsikten i praktiken genomförs gentemot nämnder och styrelser samt vilken omfattning uppsikten har.

- Finns en tydlig strategi för hur Kommunstyrelsen skall utöva sin uppsiktsplikt gentemot nämnder och bolag? Har strategin kommunicerats till nämnder och bolag på ett tillfredsställande sätt?
- Sker en kontinuerlig omvärlds- och riskanalys som säkerställer att uppsikten fokuserar mot kritiska faktorer med avseende på att nå fullmäktiges övergripande inriktningsmål och prioriterade inriktningar?
- Är kommunens system för styrning, uppföljning och kontroll så utformat att det ger tillräckligt underlag för Kommunstyrelsen att bedöma om fullmäktiges mål och riktlinjer för hela den kommunala verksamheten uppfylls/efterlevs?
- Finns det en gemensam syn mellan Kommunstyrelsen och centrala ledningsfunktioner avseende uppsiktspliktens innehåll och genomförande?
- Har ansvar och befogenheter tydligt definierats och fördelats mellan Kommunstyrelsen och centrala ledningsfunktioner för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt utöva uppsikten?
- Finns det tydliga regler för hur Kommunstyrelsen skall hantera de fall då nämnder eller bolag inte bedriver verksamheten i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer?

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Reglemente och anvisningar för intern kontroll
- Ägardirektiv och bolagsordning

1.4. Avgränsning

Granskningen ska avgränsas och inriktas mot kommunstyrelsen/kommunledningskontoret. Nämnders/förvaltningars och styrelser/företags synpunkter på hur kommunstyrelsen sköter sin uppsiktsplikt ska därför endast beröras översiktligt.

1.5. Metod

Intervjuer har genomförts med ekonomichef, kanslichef, koncerncontroller, verksamhetskontroller för intern kontroll samt kommunstyrelsens presidium.

Genomgång av relevanta styrdokument samt protokoll och handlingar i Kommunstyrelsen m.fl.

Förstudien avses presenteras för Kommunstyrelsens presidium och ligga till grund för en gemensam dialog vid ett möte med revisionen under 2020.

1. Uppsiktsplikt enligt kommunallagen

Enligt kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i [10 kap 3-6 §§](#) och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i KL § 6:1

Av KL 6 kap 8 § framgår att 8 § fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktspliktens innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Kommunallagen betonar vikten av styrningen av den kommunala verksamheten oavsett juridisk form. Det ska således inte ha någon betydelse om verksamheten bedrivs i förvaltnings- eller förbundsform eller annan form. Det förekommer ofta att det finns personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna men detta fråntar inte kommunstyrelsen skyldigheten att utöva uppsikt över nämnderna och förbunden.

Av författningskommentarerna framgår att styrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med att man har en 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. Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs i kommunala förbund. För att hantera denna uppgift utfärdas i praktiken förbundsordningar för de kommunala förbunden där kommunstyrelsens rätt till insyn skrivs in. Uppsiktsplikten gäller även gemensamma nämnder och bolag som kommunen är medlem i eller har ägande i.

Kommunstyrelsen har alltså en långtgående uppsiktsplikt över nämnderna. Styrelsen har en skyldighet att utöva löpande tillsyn, och styrelsen måste utöva sin kontrollfunktion i någon omfattning även om man inte fått någon konkret anledning till granskning. Exempelvis kan den bestå i krav på kontinuerliga ekonomiska rapporter, riskbedömningar av borgensåtaganden eller sticksprovsvisa granskningar.

Styrelsen ska enligt 6 kap. 11 § KL följa de frågor som kan inverka på kommunens eller kommunens utveckling och ekonomiska ställning, det gäller alla kommunala organ. Av samma regel följer att styrelsen också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter ska göra de framställningar som behövs. I bestämmelsen finns ett inbyggt krav på styrelsen att agera om granskning inom uppsiktsplikten ger anledning att anta att den ekonomiska ställningen påverkas.

I samband med nya kommunallagen (2017:725) gavs utökade möjligheter för kommuner att stärka styrelsens rättsliga ställning i förhållande till de övriga nämnderna. Styrelsen gavs lagliga möjligheter att inom tydliga ramar påverka andra nämnders verksamhet. Syftet var att ge utökade möjligheter att styra verksamheten i kommunen. Ändringen innebär endast en möjlighet för fullmäktige att ge styrelsen utökade befogenheter och omfattar inte rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

Nämnderna agerar självständigt med en stor frihet i utförandet av sitt verksamhetsuppdrag. Det grundas i principen om förvaltningsmyndigheters självständighet enligt regeringsformen och kommunallagen. Nämnderna ska självständigt tolka lag, utföra lagstadgad verksamhet samt sköta myndighetsutövning. Inom dessa delar får varken fullmäktige eller annan förvaltningsmyndighet, t.ex. kommunstyrelsen, påverka beslutsfattandet. Av 6 kap. 3 § KL följer principen om självständigheten, samt att nämnderna beslutar om frågor om deras egen förvaltning, beslut en lag eller som fullmäktige delegerat till nämnderna.

Trots det ovanstående finns långtgående regler som reglerar förhållandet mellan fullmäktige och nämnderna, med påverkan på frågan om följsamheten till budgeten. Grundläggande är att nämnderna ska bereda beslut inför fullmäktige och se till att besluten verkställs. I detta ansvar ligger att lojalt verkställa de beslut som fullmäktige fattat. Inom sitt område ska nämnderna 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. Den formella utgångspunkten utgår således från att kommunfullmäktige beslutar om mål och riktlinjer för verksamheten. Dessa är, tillsammans med lag, tvingande för nämnderna att följa. Detta följer också av den särskilda regeln om finansbemyndigandet som gäller för fullmäktige. Det vill säga såväl ekonomiska medel som politiska prioriteringar är förbehållna fullmäktige att omvandla till riktlinjer för nämndernas verksamhet, om inte annat följer av lag.

Utgångspunkten är att nämnden i förhållande till dess obligatoriska verksamhet ska utföra verksamheten inom den budgetram och de prioriteringar som fullmäktige har beslutat. Det innebär i sig ett krav på nämnden att anpassa verksamhetens inriktning, omfattning och kvalitet till de ekonomiska förutsättningarna. Nämnderna har utifrån reglerna i 6 kap. KL en skyldighet att redovisa sitt ekonomiska och verksamhetsmässiga utfall till fullmäktige.

Nämnderna har i detta fall inte någon direkt lagstadgad skyldighet att göra framställningar till fullmäktige om den situation som beskrivs ovan. Men det får ändå enligt allmänna kommunalrättsliga principer anses ligga inom nämndens ansvar att tillskriva fullmäktige i de fall nämnden inte har förutsättningar eller möjligheter att följa fullmäktiges beslut.

Sammanfattningsvis ligger det hos nämnderna att följa fullmäktiges beslut om budget, mål och riktlinjer. I det fall detta inte är möjligt ligger det på såväl nämnden, men särskilt kommunstyrelsen, att agera. Det kan i så fall handla om att begära åtgärdsplaner från nämnden eller att via fullmäktige hitta ett sätt att hantera frågan. Det kan handla om att politiskt hantera prioriteringar och ambitionsnivå i verksamheten samt att hantera de övergripande ekonomiska förutsättningarna. Inaktivitet eller på annat sätt bristande följsamhet kan bli en del i den övergripande ansvarsprövningen för såväl kommunstyrelsen som berörd nämnd.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1.1. Strategi och ramverk för uppsiktsplikten

2.1.2. Iakttagelser

Kommunstyrelsen har inte upprättat en enskild strategi för hur uppsiktsplikten ska utövas utan den utgår från ett antal styrande dokument som redogörs för nedan.

- Riktlinjer för kommunala bolag, 2018-11-27
- Policy för kommunala bolag, 2018-10-27
- Kommunstyrelsens reglemente, 2019-04-25
- Tillämpningsanvisningar till reglemente för intern kontroll, 2016-11-01

I övrigt framgår formerna för årsprocessen i mål- och budget-dokumentet. Enligt de intervjuade genomför kommunstyrelsen tre uppföljningar under året utifrån mål och budget. Nämndernas månadsrapporter ska även expedieras till kommunstyrelsen. Nämnderna träffar kommunstyrelsen fyra gånger under året inom ramen för mål- och budgetprocessen, utöver det sker träffar i samband med analysdagar och medborgarprocesser. Återrapporteringen för bolagen sker endast vid årsbokslut och inte vid delår. Vid ägarmöten i samband med årsredovisning sker en muntlig genomgång för kommunstyrelsen där alla bolag föredrar sin verksamhet.

Nämnder

Kommunstyrelsens reglemente, 2019-04-25

Reglementet anger att styrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter, bland annat genom aktiverande och normerande styrdokument, i syfte att främja en hållbar samhällsutveckling och en verksamhet som utgår från kommunmedlemmarnas rättigheter och behov. Styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige.

I kommunstyrelsens styrfunktion ingår att:

1. leda arbetet med, och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten,
2. göra framställningar i målfrågor som inte i lag är förbehållna annan nämnd,
3. övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt,
4. tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret,

Ansvar och rapporteringsskyldighet

Styrelsen ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser i detta reglemente.

Styrelsen ska regelmässigt till fullmäktige rapportera hur verksamheten utvecklas och hur den totala ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Tillämpningsanvisningar till reglemente för intern kontroll, 2016-11-01

Kommunstyrelsen har enligt kommunallagen (KL) 6:1 och 6:3 ansvar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt för att ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Denna uppsikt innebär rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, lämna förslag till kommunfullmäktige om förändringar.

Kommunala bolag

Kommunstyrelsens reglemente, 2019-04-25

I kommunstyrelsens styrfunktion ingår att:

1. ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag som kommunen helt eller delvis äger, eller annars har intresse i, och gemensamma nämnder, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv men även avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen,
2. löpande vidta åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17-18 b §§ KL är uppfyllda beträffande de företag och stiftelser som kommunen äger aktier i eller har intresse i,
3. årligen i beslut pröva om den verksamhet som bedrivs 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. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder,
4. 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.

Policy för kommunala bolag, 2018-10-27

Planerings- och uppföljningsdialoger och möten

Kommunstyrelsens ordförande och vid behov 1:e vice ordförande ska i planerings- och uppföljningssyfte under året genomföra minst två ägarmöten med kommunens bolag med fokus på ägardirektiv, kommunfullmäktiges budget, viktiga policyfrågor samt övriga frågor av större vikt och principiell betydelse. Dialog mellan ägare och bolag bör ske återkommande. Samspelet mellan ägare och bolag ska präglas av en utvecklad dialog, tydlighet och förståelse kring ägarens vilja och förväntningar samt bolagens förutsättningar, bl.a. genom gemensamma styrdokument och koncerngemensamma aktiviteter.

Ägarens ombud på bolagsstämman

Kommunstyrelsen ska tillvarata kommunens intressen vid årsstämma, bolagsstämma eller andra liknande sammanträden i de bolag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i samt utse ombud att representera kommunen. Bolagets aktieägare representeras på bolagsstämman av ett ombud som röstar för respektive aktieägares aktier. Kommunstyrelsen kan utse en tjänsteman som ombud.

Riktlinjer för kommunala bolag, 2018-11-27

Planerings- och uppföljningsdialoger

Enligt riktlinjerna ska Botkyrka kommun föra en kontinuerlig dialog med sina helägda bolag och har två olika mötesformer där ägarrepresentanter och representanter från bolagen träffas, ägardialogsmöten samt ägarmöten.

Ägardialogsmöten

Ägardialogsmöten anordnas med syfte att ge utrymme för dialog om gemensamma strategiska utvecklingsfrågor, utbyte av kunskap och erfarenheter med koncernexterna aktörer samt koncerninternt erfarenhetsutbyte. Dessa möten anordnas mellan bolagens VD, kommundirektören, kommunjurist och vid behov övriga tjänstemän från kommunen. Denna dialog ska anordnas med kontinuitet där samordnings- och driftsfrågor samt tolkning och tillämpning av de övergripande och strategiska beslut som fattas i andra sammanhang och som berör bolagen tas upp. Ett årligt kalendarium ska upprättas för ägardialogerna och i samband med detta fastställs också övriga processägares deltagande vid ägardialogmötena.

Ägarmöten

Ägarmötena är möten där bolagets representanter (VD, styrelsens ordförande) träffar ägarnas representanter (kommunstyrelsens ordförande och vid behov 1:e vice ordförande, kommundirektör, kommunjurist och vid behov övriga tjänstemän från kommunen) i syfte att stärka och tydliggöra styrningen av bolagen.

I uppdraget att företräda ägaren ligger också att vid behov tydliggöra ägarens mål med verksamheten och att stödja bolagen och genomförandet. I bolagens uppdrag ligger även att återföra väsentlig information till ägaren. Ägarmötena ska ha god framförhållning, vara planerade och strukturerade med i förväg känd och utsänd dagordning med frågor och fördjupningsområden som ska behandlas. Ägarmöten ska genomföras minst två gånger per år. Kommunstyrelsen ansvarar för att dessa träffar äger rum. Minnesanteckningar från ägarmöten anmäls sedermera till kommunstyrelsen som anmälningsärenden. Enligt intervjuer har detta inte skett.

Bolagets VD ska senast en vecka innan ägarmötet äger rum inkomma med förslag på agenda för ägarmötet. Förslag på vad agendan kan innehålla;

- reflektioner kring uppfyllelse av nuvarande ändamål och ägardirektiv
- genomgång av bolagets affärs-/verksamhetsplan

2.1.3. Kommentar

Kontrollfråga: Finns en tydlig strategi för hur Kommunstyrelsen skall utöva sin uppsiktsplikt gentemot nämnder och bolag? Har strategin kommunicerats till nämnder och bolag på ett tillfredsställande sätt?
--

Det finns inget sammanhållet dokument eller strategi för hur kommunstyrelsens ska utöva sin uppsiktsplikt. Uppsiktsplikten regleras istället utifrån olika styrande dokument som kommunstyrelsens reglemente, reglemente för intern kontroll och fullmäktiges mål och budget. För de kommunala bolagen har uppsiktsplikten konkretiserats i större utsträckning genom policy för kommunala bolag och riktlinjer för kommunala bolag. Dokumenten konkretiserar formerna för ägarmöten och ägardialoger. Då styrelsen inte formaliserat uppsiktsplikten över nämnderna utöver de direktiv och den uppföljning som görs inom ramen för intern kontroll samt mål- och budgetprocessen finns en risk att förväntningarna på och tolkningen av uppsiktsplikten blir otydlig. Det framgår exempelvis inte hur kommunstyrelsen avser att utöva sin löpande tillsyn över nämnderna.

2.1.4. Omvärlds- och riskanalys som utgångspunkt för uppsiktsplikten

2.1.5. Iakttagelser

I Mål och budget framgår att som underlag för kommande planeringsarbete tar tjänstemän på kommunledningsförvaltningen fram en kommunövergripande omvärldsanalys och stadsdelsvisa analyser. Förvaltningarna tar fram verksamhetsspecifika omvärldsanalyser som är strukturerade utifrån medborgarprocesserna. Omvärldsanalysen ska bevaka och beskriva omvärlden i syfte att se hur den påverkar verksamheterna. De verksamhetsspecifika omvärldsanalyserna ska redovisas i respektive nämnd.

Analys av verksamhetsresultat, ekonomi och diverse statistikuppgifter som har följts upp under det gångna året redovisas under två analysdagar. Under dagarna redovisas också de faktorer i omvärldsanalyserna som kommer att påverka verksamheterna åren framåt. Analysdagarna kan ses som en upptakt inför kommande budgetarbete. Dagarna ligger i början av mars varje år. Till analysdagarna bjuds både politiker och tjänstemän in.

Av intervjuer framgår att processen för omvärldsanalyser sker inför varje mandatperiod som utgångspunkt för budgetarbetet. Frågan diskuteras även inom ramen för bolagens ägarmöten och ägardialoger. Analysdagarna beskrivs ha förbättrats under senare år och blivit mer konkreta men uppfattningen är att de fortfarande kan utvecklas.

Det som framkommer under analysdagarna sammanställs av tjänstemän och ett underlag överlämnas till budgetberedningen och övriga gruppleddare i mitten av mars för vidare politisk beredning. Slutsatser från analysdagarna kan leda till reviderade mål och målsatta mått samt specifika uppdrag till en eller flera nämnder som ska återredovisas i nämndernas yttrande till kommande Mål och budget med flerårsplan. Vid behov kan analysdagarna kompletteras med dialog mellan nämnder och budgetberedningen.

Intern kontroll

Nämnden ska som grund för sin styrning göra dokumenterade risk- och väsentlighetsbedömningar samt anta en särskild plan för hur arbetet med den interna kontrollen ska bedrivas. Resultatet av uppföljningen ska, med utgångspunkt från antagen plan, beslutas av nämnden.

2.1.6. Kommentar

Kontrollfråga: Sker en kontinuerlig omvärlds- och riskanalys som säkerställer att uppsikten fokuserar mot kritiska faktorer med avseende på att nå fullmäktiges övergripande inriktningsmål och prioriterade inriktningar?

Enligt kommunallagens 6 kap 11 § åligger det styrelsen att följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Det innebär att det finns ett lagstadgat krav på styrelsen att bedriva kontinuerlig omvärldsbevakning. Som en del i mål- och budgetprocessen ska omvärldsanalyser utarbetas av respektive förvaltning och redovisas i nämnd. Analysdagar hålls årligen med omvärldsanalyserna som underlag och med syfte att utgöra grundläggande förutsättningar för kommande års budget. Risk- och väsentlighetsbedömningar görs inför att internkontrollplanerna upprättas i respektive nämnd.

Vi kan konstatera att det finns en struktur för att genomföra omvärldsbevakning inom ramen för mål- och budgetprocessen. Nämndernas omvärldsanalyser och riksinventering skulle kunna nyttjas som ett underlag för kommunstyrelsens uppsiktsplikt där de omvärldsfaktorer och risker som noteras i analyserna påverkar uppsiktspliktens inriktning och omfattning. I dagsläget finns det ingen tydlig koppling mellan omvärlds- och riskanalyser och styrelsens uppsiktsplikt.

2.1.7. Styrning, uppföljning och kontroll

2.1.8. Iakttagelser

För att verifiera kommunstyrelsens uppsikt över bolag och nämnder har en genomgång av protokoll för 2018¹ och 2019² skett. Detta i syfte att undersöka om det finns ärenden där en framställning eller uppföljning kan anses ha initierats inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Nedan redovisas resultatet:

Nedanstående ärenden har behandlades inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnderna:

- 2019-01-07, Avvikande förutsättningar under pågående byggnation (Allégården). Ärendet redogör att utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt ska tekniska nämnden leverera en *rapport* från genomlysningen av investeringsprojekt Allégården till kommunstyrelsen. Vidare innehåller ärendet ett beslut om utökning av investeringsbudget samt *framställan* att tekniska nämnden ska leverera rapporten från genomlysningen av investeringsprojektet till kommunstyrelsen senast 2019-04-30.
- 2019-06-03 åiterrapportering från tekniska nämnden av genomlysning av projekt Allégården. Det framgår inte varför åiterrapporteringen är försenad. Ärendet innehåller ett godkännande av åiterrapporteringen av den externa genomlysningen av projektet samt anmodar tekniska nämnden att fortlöpande åiterrapportera progressionen av Allégårdsprojektet till kommunstyrelsen.
- Åiterrapportering av genomlysning av projekt Allégården har skett i form av ett anmälningsärende, 2019-10-25, namngivet ”§ 108 Tekniska nämnden (TEF/2019:177) – Åiterrapportering av projekt Allégården.”
- Resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen inom nämnderna har rapporterats i samband med årsredovisningen till styrelsen både 2018 och 2019 (2018-01-08, 2019-04-10).
- I årsredovisningarna för 2018 och 2019 finns en sammanställning över nämndernas värdering av måluppfyllelsen utifrån egna mål och målsatta mått. Utförligare redogörelse för nämndernas ekonomi och verksamhet finns i respektive nämnds årsredovisning. Årsredovisningarna är bifogade som bilagor till dessa ärenden. (2018-01-08, 2019-04-10). Utöver det lämnar nämnderna två delårsrapporter innehållande ekonomiskt utfall för perioden, prognos för helåret, nyckeltal/mått och måluppfyllelse samt ekonomisk uppföljning per sista mars, sista juni och sista oktober med prognos för helåret.

Nedanstående ärenden har behandlades inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt över bolagen:

- Kommunstyrelsens har inom ramen för sin uppsiktsplikt över de kommunala bolagens verksamhet fattat beslut (2018-05-07, 2019-05-06) om bolagens verksamhetens bedrivits enligt ägardirektiven (kommunstyrelsen ska årligen fatta beslut för varje bolag och pröva om verksamheten har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om så kallade nödvändiga åtgärder.).
- Åiterrapportering har skett från ägarmöten med Hågelbyparken AB (Hågelbyparken) och Upplev Botkyrka AB (UBAB) om att en fusion diskuterats mellan ägarna och representanter för bolagen förekommit (2019-01-07).

¹ 2018-11-26, 2018-10-26, 2018-10-08, 2018-09-03, 2018-06-19, 2018-06-04, 2018-05-07, 2018-04-11, 2018-03-05, 2018-02-05, 2018-01-08.

² 2019-11-22, 2019-10-25, 2019-10-07, 2019-09-02, 2019-06-18, 2019-06-03, 2019-05-06, 2019-04-10, 2019-03-04, 2019-02-04, 2019-01-07.

- Under anmälningsärenden har kommunstyrelsen löpande fått protokoll anmälda för kännedom från bolagens styrelseprotokoll och årsstämmor.

I intervjuer uppges att det finns en god struktur för att fånga upp avvikelser. Vill nämnderna uppmärksamma något särskilt ärende kan det till exempel göras inom ramen för de politiska beredningarna och gruppledarträffar som hålls en gång i månaden där även oppositionen ingår. De olika samrådsmötena beskrivs ge styrelsen goda möjligheter att inhämta information och kunna agera på avvikelser. För tillfället pågår ett arbete med att se över styrningen i kommunen. I detta ingår att se över styrdokument, årshjul samt strukturer och rutiner för möten. I nuläget finns ett årshjul för uppföljning av den interna kontrollen samt ett årshjul för uppföljning av bolagen. Kommunstyrelsens ordförande har även regelbundna träffar med kommundirektören samt regelbundna dialoger med nämndernas ordförande.

Sammantaget från intervjuerna framgår det att kommunstyrelsens uppsiktspflicht utövas i följande sammanhang:

- Kommunstyrelsens beredning.
- Gruppledarträffar.
- Kommunstyrelsens utskott.
- Inom ramen för budgetberedningen.
- Kommunstyrelsens ordförandes dialog med kommundirektör.
- Vid träffar med nämndordförande.

2.1.9. *Kommentar*

Kontrollfråga: Är kommunens system för styrning, uppföljning och kontroll så utformat att det ger tillräckligt underlag för Kommunstyrelsen att bedöma om fullmäktiges mål och riktlinjer för hela den kommunala verksamheten uppfylls/efterlevs?

Som tidigare nämnts finns det styrande dokument som anger formerna för uppföljning och kontroll som det i högre grad är specificerat hos bolagen visavi nämnderna. Riktlinjerna för bolagen efterlevs inte i det avseendet att minnesanteckningar från ägarmöten ska anmälas till kommunstyrelsen som anmälningsärenden. Däremot konstateras att protokoll från bolagens styrelsemöten har anmälts löpande under de två senaste åren. Utöver detta sker uppföljning främst inom ramen för intern kontroll och mål- och budgetprocessen. Revisorernas har tidigare riktat kritik mot hantering av ärendena Allégården och Storstretskolan. En särskild uppföljning har noterats i ärendet som rör Allégården där en framställning har gjorts samt beslut om löpande återrapportering. Återrapportering har skett en gång under hösten 2019, då i form av ett anmälningsärende med benämning "Återrapportering av projekt Allégården". Utifrån att ärendet kan ha en inverkan på kommunens ekonomiska ställning anser vi att kommunstyrelsen i ett tidigare skede bör ha följt ärendet och att återrapportering och uppföljning inte bör hanteras som ett anmälningsärende. Vidare konstateras att inget ärende om Storstretskolan behandlats inom ramen för styrelsens uppsiktspflicht under 2018 eller 2019.

Det är viktigt att kommunstyrelsen erhåller information och fattar beslut kollektivt då styrelsens ansvar är kollektivt. Det finns risker med att frågor som hanteras vid interna möten, beredningar eller där vissa funktioner får återrapportering leder till en hög grad av informell styrning där delar av kommunstyrelsen inte aktivt involveras. I kommunallagens förarbeten (prop. 2016/17:171) anges att informell styrning kan vara problematiskt utifrån ett medborgarperspektiv eftersom medlemmarnas insyn och granskning av den kommunala organisationen försvåras. Informell styrning försvårar även revisionsarbetet. Kommunstyrelsen bör utifrån detta konkretisera hur uppföljning och kontroll ska utövas inom ramen för uppsiktplikten.

2.1.10. Gemensam samsyn samt roll- och ansvarsfördelning

2.1.11. Iakttagelser

I riktlinjer³ och policy⁴ anges att kommundirektören med kommunjuristen och kanslichefen på kommunledningsförvaltningen har en koncernsamordnande roll för kommunens bolag och har det främsta ansvaret för att biträda kommunstyrelsen i ägarrollen. Kommundirektören och kommunjuristen ska svara för kommunens löpande kontakter med ledningen för respektive bolag. De ska hålla sig underrättade om bolagens verksamhet för att bedöma när kommunen anser att ett ärende utifrån kommunens perspektiv ska lämnas till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige för information, yttrande eller för godkännande. Kommundirektören och kommunjuristen ska även delta vid möten/ägardialoger med bolagen.

I intervjuer uppges att det finns en gemensam samsyn om uppsiktens genomförande och att det finns tydliggjort roller och ansvar avseende bolagen. Koncernsamordning sker mellan de juridiska och ekonomiska enheterna som bereder ärenden för kommunstyrelsen. Ett exempel är de styrdokument för två bolag som tagits fram under hösten.

2.1.12. Kommentarer

Kontrollfråga: Finns det en gemensam syn mellan Kommunstyrelsen och centrala ledningsfunktioner avseende uppsiktspliktens innehåll och genomförande?
--

Kontrollfråga: Har ansvar och befogenheter tydligt definierats och fördelats mellan Kommunstyrelsen och centrala ledningsfunktioner för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt utöva uppsikten?

De intervjuade uppger att det finns en samsyn mellan kommunstyrelsen och de centrala ledningsfunktionerna avseende uppsiktens innehåll och genomförande. De årshjul som finns upprättade för intern kontroll och bolagens ägaruppföljning underlättar samsynen för vad som ska återrapporteras och när återrapportering ska ske. I de styrande dokumenten för bolagen förtydligas vilka funktioner (kommundirektören, kommunjuristen och kanslichefen) som har koncernsamordnande roller. Motsvarande roll- och ansvarsfördelning för uppsikten över nämnderna saknas.

Kommunstyrelsen har inte gjort någon uppföljning eller utvärdering av sin ledningsfunktion.

2.1.13. Regler vid avvikelser

2.1.14. Iakttagelser

I mål och budget framgår att nämndernas rapportering till kommunstyrelsen inte fritar nämnd från skyldigheten att vidta åtgärder så att avvikelser mot mål och budget inte sker. Vid årets slut lämnar nämnderna årsredovisningar/verksamhetsberättelser för sina verksamheter. I årsredovisningen redovisas resultatet av verksamheten i förhållande till uppställda mål och målsatta mått. Av nämndens redovisning framgår både hur kvantitativa och kvalitativa mål uppnåtts.

I intervjuer lyfts att kommunstyrelsens ledningsgrupp behandlar avvikelser exempelvis redovisar medarbetarenkäten ett negativt avvikande resultat inom hemtjänsten vilket resulterat i att det diskuterats i ledningsgruppen och sedan lyfts till kommunstyrelsens beredning.

Fullmäktige har inte fattat beslut om att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet.

³ Riktlinjer för kommunala bolag, 2018-11-27

⁴ Policy för kommunala bolag, 2018-10-27

Utöver vad som anges i Mål och budget anger inget av de styrande dokumenten några regler för hur kommunstyrelsen ska hantera de fall då nämnder eller bolag inte bedriver verksamheten i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer.

2.1.15. *Kommentar*

Kontrollfråga: Finns det tydliga regler för hur Kommunstyrelsen skall hantera de fall då nämnder eller bolag inte bedriver verksamheten i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer?

De styrande dokumenten som reglerar uppsiktplikten anger inte hur avvikelser i nämnder eller bolag ska behandlas av kommunstyrelsen. Enligt kommunallagen ska styrelsen följa de frågor som inverkar på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen måste alltså vara uppmärksam på utvecklingen i samtliga kommunens organ. Styrelsen ska även, med anledning av de iakttagelser som gjorts, göra de framställningar som behövs hos fullmäktige, nämnder och myndigheter. Styrelsen kan lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder till nämnderna. Följs inte dessa får styrelsen begära att fullmäktige vidtar åtgärder.

Det är viktigt att det tydliggörs hur styrelsen ska följa frågor som kan inverka på kommunens ekonomiska utveckling och hur eventuella framställningar ska upprättas kan underlätta en följsamhet enligt lagstiftningens intentioner. För bolagen finns en mer formaliserad process över uppsikt och dialog under året. Detta stärks även av att kommunstyrelsen har en skyldighet att årligen fatta beslut om bolagens följsamhet till ägardirektiven. Det kan dock tydliggöras hur återrapporteringen ska ske till hela kommunstyrelsen. I dagsläget finns en risk att informationen inte delges hela styrelsen och att styrningen blir av informell karaktär.

Vidare konstateras att fullmäktige inte beslutat om den nya möjligheten att stärka styrelsens ställning genom att besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet.

2020-02-08

Anders Hägg

Kim Ivarsson

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av [Botkyrka kommuns revisorer] enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den [2019-09-09]. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.