

Granskning av kommun- styrelsens uppsiktsplikt

Degerfors kommun

December 2020

Projektledare Peter Aschberg, Certifierad kommunal revisor

Projektmedarbetare Rosanna Risberg



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	5
Bakgrund	5
Iakttagelser och bedömningar	6
Revisionsfråga 1: Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredställande?	6
Bedömning revisionsfråga 1	8
Revisionsfråga 2: Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsen uppsiktsplikt tillräcklig?	9
Bedömning revisionsfråga 2	11
Revisionsfråga 3: Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?	12
Bedömning revisionsfråga 3	13
Revisionsfråga 4: Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?	13
Bedömning Revisionsfråga 4	14
Revisionell bedömning	15
Rekommendationer	15
Bilaga 1, Strategi för uppsiktsplikten	16

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Degerfors kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen uppsikt över nämndernas ekonomi och verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig.

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas ekonomi och verksamhet bara **delvis** är ändamålsenlig och tillräcklig. Bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive revisionsfråga och som nedan presenteras i sammanfattad form.

Revisionsfråga 1: Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredställande? Bedömning - Delvis uppfyllt.

Befintliga styrdokument anger direktiv om kommunstyrelsens ansvar för uppsiktsplikten avseende uppföljning av nämndernas ekonomi, verksamhet samt intern kontroll. Vi noterar att styrelsen har ställt krav på en utökad dokumenterad uppföljning från nämnderna sedan i maj, vilket stärker styrelsens möjlighet till uppsikt. Med bakgrund i kommunens resultat år 2019 anser vi samtidigt att denna typ av utökad kontroll borde ha genomförts tidigare.

Kommunstyrelsen har inte själv fastställt en beskrivning av *hur* styrelsens uppsiktsplikt ska utövas i kommunen och formerna för detta. Vi anser därför att det är ett tydligt förbättringsområde för att skapa samsyn, innehåll, inriktning, struktur samt systematik för arbetet med uppsiktsplikten.

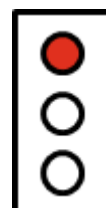
I granskningen noterar vi att det finns önskemål om återkommande utbildning av förtroendevalda, vilket vi anser är något kommunstyrelsen bör överväga att införa.

Revisionsfråga 2: Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig? Bedömning - Ej uppfyllt.

Kommunstyrelsens fokus inom uppsiktsansvaret har främst legat på dokumenterad uppföljning av nämndernas ekonomi och verksamhet enligt styrmodellens direktiv rörande uppföljning. Som ovan angivits förstärktes uppföljningen i maj månad. Vår bedömning är att rapportering i allt väsentligt har skett i enlighet med fastställd tidplan.

Trots kommunens och framför allt socialnämndens ansträngda ekonomiska läge, framgår det av protokollen och intervjuer att kommunstyrelsen inte förrän under hösten tagit initiativ till någon dialog med de nämnder som under våren, enligt prognos för helår, visat på underskott. Dialogen har främst kommunstyrelsens ordförande stått för och vi vill understryka att målsättningen bör vara att samtliga kommunstyrelseledamöter görs direkt delaktiga i en strukturerad och systematisk dialog med nämnderna.

Kommunstyrelsens ansvar för internkontrollarbetet är både lagstadgat och fastställt av kommunfullmäktige samtidigt som det utgör en viktig del i kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Med bakgrund i ett bristande internkontrollarbete under tidigare år, anser vi att det är anmärkningsvärt att kommunstyrelsen inte fastställt sin internkontrollplanen för år 2020 förrän i september 2020 eller genomfört någon uppföljning av nämndernas internkontrollarbete. Någon utvärdering av kommunens samlade system för intern kontroll



som helhet har heller inte skett. Genom införskaffandet av en internkontrollmodul i Strat-sys anser vi att kommunstyrelsen skapar förutsättningar för att nämndernas internkontrollarbete kan förbättras, så länge modulen används på rätt sätt.

Sammanfattat bedömer vi att omfattningen av och innehållet i styrelsens uppsiktspflicht inte varit tillräcklig.

Revisionsfråga 3: Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning? Bedömning - Delvis uppfyllt.



Utöver den utökade uppföljningen från nämnderna visar granskningen att informationsutbyte angående nämndernas verksamheter och ekonomi främst sker i kommunalrådsgruppen. Det är här viktigt att respektive styrelseledamot själv tar ansvar för att läsa de uppföljningar som enligt uppgift ligger som underlag till styrelsens sammanträden. Det är också viktigt att informationsöverföring från kommunstyrelsens ordförande till övriga styrelseledamöter, sker på ett tydligt sätt. Uppsiktspflichten anges vara ett återkommande ämne på styrelsens sammanträden men i protokollen saknas spårbarhet av detta.

I de fall rapporter visar tydliga avvikelser, visar protokollsgranskningen att styrelsen, med undantag från beslutet om en externrevision, inte aktivt utövar sin uppsiktspflicht förrän i september. Då uppmanas samtliga nämnder bland annat att ta sitt ansvar för budgetföljsamhet.

Revisionsfråga 4: Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning? Bedömning – Delvis uppfyllt.



Vi bedömer att, den i styrdokumentet angivna rapportering, som ska ske till kommunfullmäktige i allt väsentligt följs.

Direktiven om kommunstyrelsens rapportering till fullmäktige innehåller dock även skrivelser, vi bedömer tydligt anger att kommunstyrelsen ska informera om ärenden som är väsentliga för kommunen som helhet. Kraftiga avvikelser från budget anser vi är ett sådant ärende. Granskningen visar på oklarheter i vilken utsträckning kommunfullmäktige, under våren, har fått en tydlig rapportering av de budgetavvikelser hos nämnderna som kommunstyrelsen behandlade på sitt sammanträde 2020-03-02. Enligt vår granskning av fullmäktiges protokoll skedde detta inte på ett tydligt sätt förrän i samband med delårsrapporteringen 2020-09-28, § 98. Vi gör därför bedömningen att kommunstyrelsen, inom ramen för sin uppsiktspflicht delvis har informerat fullmäktige i tillräcklig utsträckning.

För att tydliggöra hur styrelsen fullgör sin uppsiktspflicht visar granskningen att det finns en efterfrågan av att styrelsen ska presentera detta i en årlig rapport till fullmäktige.

Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Utveckla arbetet med uppsiktspflichten i syfte att klargöra vad som ingår i ansvaret kring uppsiktspflichten, vad den ska omfatta och även hur styrelsen ska arbeta strategiskt, systematiskt och rent praktiskt med uppsikten på ett sammanhållet sätt i koncernen. Genom ett mer formaliserat uppsiktsarbete i en dokumenterad strategi/års-

hjul får styrelsen även en modell som lägger en grund för kontinuitet över mandatperioder. Se bilaga1 för exempel på områden en strategi för uppsiktsplikten kan innehålla.

- Tydliggör och dokumentera hur styrelsen ska säkerställa informationsöverföring inom kommunstyrelsen och underlätta varje ledamots möjlighet att fullgöra sin uppsiktsplikt. Varje ledamot har också ett eget ansvar att aktivt ta del av information som är tillgänglig.
- Utveckla en systematisk dialog med nämnderna. Uppsiktsplikten behöver inte bara vara av kontrollerande karaktär utan kan med fördel även inrymma strategiska utvecklingsfrågor och samverkan. Dialogen bör dokumenteras för att öka spårbarheten och kopplingen till uppsiktsplikten.
- Säkerställ att styrelsens behandling av frågor kopplat till uppsiktsplikten också går att spåra i styrelsens protokoll. Detta avser framför allt styrelsens ställningstaganden och aktiva agerande, exempelvis i form av uppmaningar, då behov av åtgärder finns.
- Säkerställ att styrelsen tar sitt ansvar för internkontrollarbetet, med utgångspunkt i vad som anges i reglementet för intern kontroll. En första åtgärd är att säkerställa att den nya internkontrollmodulen nyttjas på avsett sätt i samtliga nämnder.
- Se över möjligheten för återkommande fortbildning för förtroendevalda.
- Gör en årlig redovisning till kommunfullmäktige avseende hur kommunstyrelsen fullgjort sitt ansvar för uppsiktsplikten.

Inledning

Bakgrund

Enligt kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunstyrelsens ekonomiska ställning samt hos fullmäktige göra de framställningar som behövs.

Styrelsen får från övriga nämnder och beredningar begära in de upplysningar som de behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

I sin granskning av kommunstyrelsen under 2019 kunde revisorerna konstatera att det fanns tydliga brister i styrelsens arbete med sin uppsiktsplikt över nämnderna. Avsaknad av uppföljningar, prognoser och tydliga krav på åtgärder vid avvikelser är exempel. Kommunen har även ett negativt balanskravsresultat att återställa, vilket ställer ännu tydligare krav på kommunstyrelsens uppsikt över verksamheterna.

Utifrån denna bakgrund och sin riskanalys för år 2020 har revisorerna beslutat att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas ekonomi och verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig. Följande revisionsfrågor svarar mot syftet:

1. Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredställande?
2. Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsiktsplikt tillräcklig?
3. Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?
4. Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?

Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Reglemente för kommunstyrelsen och berörda nämnder
- Interna styrdokument

Avgränsning

Granskningen avser revisionsår 2020 och avgränsas till att omfatta kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna, utifrån ovanstående revisionsfrågor och med särskilt fokus på socialnämnden.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning (reglemente, styrmodell, riktlinjer, rutiner och protokoll). Intervjuer har genomförts med kommunfullmäktiges ordförande, (kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande), (ordförande och vice ordförande i socialnämnden), ordförande i servicenämnden samt (kommundirektör och ekonomichef). Parentes anger att berörda intervjuades tillsammans. Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att sätta sakgranska ett utkast av revisionsrapporten.

Iakttagelser och bedömningar

Revisionsfråga 1: Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredställande?

Iakttagelser

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 uppsiktsplikten innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Det förekommer ofta personunion¹ mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna men detta fråntar inte kommunstyrelsen skyldigheten att utöva uppsikt över nämnderna. Av författningskommentarerna framgår att styrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med att styrelsen 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. 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 t.ex. i frågor som rör ekonomi, personal och miljö.

När det gäller styrdokument som kan kopplas till kommunstyrelsens uppsiktsplikt nämner de intervjuade främst nedanstående styrdokument.

Kommunstyrelsens reglemente

Reglementet anger bland annat att det i kommunstyrelsens styrfunktion ingår att:

- övervaka att de av *fullmäktige fastställda mål och planer* för verksamheten och att ekonomin efterlevs,
- se till att *uppföljning* sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret,
- ha *fortlöpande uppsikt* över verksamheten i de kommunala bolagen samt över verksamhet i kommunalförbund eller gemensamma nämnder samt
- att *regelbundet rapportera* till fullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under året.

Kommunens styrmodell

Kommunfullmäktige har fastställt en styrmodell, där direktiv för den kommunövergripande styrningen och uppföljningen anges.² *Uppföljning, Kommunstyrelsens uppsiktsplikt* och *Intern kontroll* ingår som några delar i dokumentet.

¹ Personunion innebär att samma person har ledande funktioner i olika organ. Detta medför att en kommunstyrelseledamot hamnar i situationen att den utövar uppsikt över exempelvis den nämnd kommunstyrelseledamoten också företräder och därmed även över sig själv.

² Kommunfullmäktige 2017-09-25

Uppföljning

När det gäller uppföljning berör styrmodellen både uppföljning av ett enskilt år och uppföljning under året. I styrmodellen ingår även ett årshjul över planerings- och uppföljningsprocessen. I granskningen har vi tagit del av kommunstyrelsens tidplan för år 2020, där det framgår att kommunstyrelsen ska behandla ekonomiska rapporter från nämnderna vid totalt sex tillfällen. Det sjätte tillfället avser årsredovisningen som enligt planen ska behandlas i april 2021.

Kommunstyrelsens uppsikt

Under rubriken ges direktiv om kommunstyrelsens ansvar kopplat till uppsiktsplikten. Det anges bland annat att ”Kommunstyrelsen uppmärksam ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen har hand om den ekonomiska förvaltningen och följer att nämndernas verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, att lagar och förordningar följs och att resurserna används ändamålsenligt. Kommunstyrelsen ska också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.”

Intern kontroll

Styrmodellen redogör, i enlighet med kommunens reglemente för intern kontroll³, att ”kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att det finns en god intern kontroll i kommunen. Kommunstyrelsen ska med utgångspunkt från nämndernas uppföljningsrapporter utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll. I de fall förbättringar behövs ska styrelsen föreslå sådana.”

Instruktion och uppdragsbeskrivning för kommundirektören

Av instruktionen framgår bland annat att; Kommundirektören ska biträda kommunstyrelsen i den uppsikt över nämndernas verksamhet som anges i Kommunallagen. Kommundirektören har rätt att, efter samråd med den politiska ledningens företrädare, ta de initiativ som hen anser behövs. Det gäller bland annat frågor inom den uppsiktskyldighet över kommunens verksamheter som åvilar kommunstyrelsen.⁴

Vår protokollsgranskning, som berörs närmare under revisionsfråga 2, visar att kommunstyrelsen följer styrmodellens och den fastställda tidplanen för uppföljning av ekonomi och verksamhet. I intervjuerna anges att kommunstyrelsen, utifrån resultatet från år 2019, har sett behov av att förbättra *uppföljningen*. I intervju anges att det från och med maj medförde att respektive förvaltnings rapportering till nämnd inte bara ska innehålla avvikelser, utan även en resultatanalys och åtgärder. Syftet med den utvecklade rapporteringen är enligt uppgift att:

- Förtroendevalda ska få kännedom om viktiga förhållanden i verksamhet, omvärld och pågående förbättringsarbete.
- Medarbetare ska få större kunskap om förvaltningens delar och en samlad bild av vad som är på gång och vad som kan påverka verksamheten.

³ Fastställt av kommunfullmäktige 2016-10-28.

⁴ Revidering fastställd av kommunstyrelsen 2019-11-04.

- Rapporten ska vara ett underlag för framtidsarbete och underlätta för förtroendevalda och ledningsgrupp vid prioriteringar av vidare arbete.

Rapporterna ligger enligt uppgift med som underlag till kommunstyrelsens sammanträden men av intervjuerna framgår också att det ännu inte är en självklarhet att alla styrelseledamöter tar del av respektive nämnds redovisning. Av denna anledning anges att påminnelser om detta sker med regelbundenhet.

I intervjuerna framgår att kommunstyrelsen inte fastställt någon strategi för sitt arbete med uppsiktsplikten, utöver en förstärkt uppföljning. Det anges även att det, utöver styrmodellens uppföljning, inte finns några etablerade former för hur kommunstyrelsen ska utöva sin uppsiktsplikt över nämnderna. Flera intervjuade anger även att kommunstyrelsens arbete med intern kontroll har varit bristfälligt de senaste åren.

Kommundirektörens arbete inom ramen för uppsikten anges i intervju främst ske genom att stödja kommunstyrelsen i sitt arbete samt genom regelbunden dialog med kommunens förvaltningschefer.

Utbildning för förtroendevalda sker enligt uppgift främst i samband med en ny mandatperiod. Detta ska enligt uppgift ha skett under en heldag och kommunstyrelsens uppsiktsplikt var ett inslag. Flera av de intervjuade ser behov av kompletterande utbildning även efter halva mandatperioden. Detta som grund till fortbildning men även för att stödja nya ledamöter, i de fall någon ledamot av sagt sig sitt förtroendeuppdrag.

För att skapa bättre förutsättningar för både styrning och uppföljning har kommunstyrelsen köpt in ett system för verksamhetsstyrning - "Stratsys". Systemet kommer enligt uppgift bland annat att ge kommunstyrelsens ledamöter och tjänstepersonal möjligheten att närmare följa respektive nämnds arbete (aktiviteter och uppdrag för måluppnåelse). Vid sidan av detta har det även identifierats ett behov av att stärka enhetscheferas kunskaper inom ekonomistyrning. I intervjuerna anges därför att, till att börja med, enhetschefer inom socialförvaltningen och kultur- och utbildningsförvaltningen erbjudits utbildning under året.

Bedömning revisionsfråga 1

Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredställande? Bedömning - Delvis uppfylld.

I de styrdokument vi har tagit del av, ges de övergripande förutsättningarna för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Utifrån styrdokumentet bedömer vi att uppsiktsplikten begränsas till uppföljning av ekonomi och verksamhet samt av uppföljning av nämndernas interna kontroll. Vi anser att det är positivt att styrelsen under året har förstärkt uppföljningen av nämnderna, genom utökade krav på innehåll och frekvens i rapporteringen. Med bakgrund i 2019 års utfall bedömer vi samtidigt att en förstärkt uppföljning borde ha införts tidigare. Med utgångspunkt i kommunstyrelsens uppsiktsplikt tjänar inte en förstärkt uppföljning av nämnderna dock någon nytta om den inte kontrolleras av samtliga ledamöter i kommunstyrelsen. Vi vill här understryka att varje styrelseledamot har ansvar att utöva sin uppsikt.

Kommunstyrelsen har inte fastställt en beskrivning av *hur* styrelsens uppsiktsplikt ska utövas i kommunen och formerna för detta. Detta leder till att vi bedömer att revisionsfrågan är delvis uppfylld och vi anser därför att det är ett tydligt förbättringsområde för att skapa samsyn, innehåll, inriktning, struktur samt systematik för uppsiktsplikten.

Arbetet med intern kontroll är en väsentlig del i kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Det är därför inte tillfredställande att internkontrollarbetet inte fungerat de senaste åren. Den interna kontrollen behandlas vidare under revisionsfråga 2.

I granskningen noterar vi att det finns önskemål om återkommande utbildning av förtroendevalda, vilket vi anser är något kommunstyrelsen bör överväga att införa.

Revisionsfråga 2: Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsiktsplikt tillräcklig?

lakttagelser

I kommunallagens 6 Kap 5 § framgår att nämnderna ska redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag de fått av fullmäktige. Utöver det som anges om uppsiktsplikten anger kommunstyrelsens reglemente bland annat även att styrelsen ska se till att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Som ovan angivet har kommunstyrelsen även det övergripande ansvaret för att det finns en god intern kontroll i kommunen.

I granskningen har vi, som angivits ovan, gått igenom kommunstyrelsens protokoll för perioden oktober 2019 – september 2020, för att identifiera i vilken omfattning kommunstyrelsen utövar sin uppsiktspflicht. Av protokollsgranskningen framgår främst följande:

- Information från annan nämnd/förvaltning med närvaro från organisationen skedde; 2019-10-07 socialförvaltningen och 2019-12-02 överförmyndare.
- 2020-02-03, § 16 ger ekonomichefen information om det ekonomiska läget. Av protokoll eller handlingar framgår dock inte om informationen inkluderar en uppföljning och prognos per nämnd för innevarande år eller om det rör bokslut för år 2019.
- 2020-03-02 ges kommunstyrelsen fördjupad information om det ekonomiska läget av kommundirektören, § 34. Ekonomisk månadsuppföljning 2020 samlingsakt behandlas § 39. Av denna framgår att kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden prognosticerar underskott för helår på 1 500 tkr respektive 43 100 tkr. Av kommunstyrelsens beslut framgår att styrelsen tackar för informationen och lägger den till handlingarna. Utöver detta fattar styrelsen beslut om att genomföra en externrevision på socialförvaltningen samt finansförvaltningen § 52.
- 2020-03-23, § 34 samt 2020-04-27, § 50 behandlas åtgärdsplan för återställande av underskott 2019.
- 2020-05-04, § 103 beslutar kommunstyrelsen att uppdra till samtliga förvaltningar att inkomma med ekonomisk redovisning varje kommunstyrelsesammanträde, för att hålla koll på utvecklingen framöver och för att kunna vidta de åtgärder som krävs.
- I samband med kommunstyrelsens godkännande av kommunens delårsrapport på sammanträdet 2020-09-07 § 167 beslutas följande:

- Alla nämnder uppmanas av kommunstyrelsen att hålla budget och vidta de åtgärder som krävs för en budget i balans.
 - Varje nämnd ska fortsättningsvis inkomma med ekonomisk redovisning till kommunstyrelsen enligt tidigare beslut.
 - De sparförslag som beslutas ska också verkställas och redovisas.
- Kommunstyrelsen antar sin internkontrollplan för år 2020 på sammanträdet 2020-09-07, § 168.

Utöver ovanstående framgår att kommunstyrelsen löpande hanterar olika ärenden från nämnderna, som kommunstyrelsen enligt sitt reglemente ska besluta om alternativt bereda inför kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen får också en månadsuppföljning från den egna verksamheten samt inkluderat en samlingsakt, delårsrapport och årsredovisning i enlighet med fastställd tidplan.

Kommunstyrelsens beställda externrevision av socialförvaltningen, enligt beslut 2020-03-02 lyfter fram ett antal brister och förbättringsområden, bland annat att *"det finns brister i uppföljningen och analysen av verksamheten utifrån utvecklingsbehov. Det saknas också realistiska ekonomiska beräkningar av hur åtgärder bidrar till kostnadsminskningar och hur utfallet av åtgärden faller ut."*⁵ Efter utredningen återinförde kommunstyrelsens arbetsutskott utökade KSAU-sammanträden med fokus på ekonomi och budget. Till dessa är enligt uppgift samtliga partier inbjudna, vilket anges har varit uppskattat av de partier som normalt inte är med.

I intervjuerna kopplar de flesta kommunstyrelsens uppsiktsplikt till uppföljning av nämndernas, bolagens och förbundens ekonomi och verksamhet. Några nämner även den interna kontrollen. Flera påtalar att kommunstyrelsen har identifierat brister och förbättringsbehov både avseende styrning, uppföljning och intern kontroll, vilket utgjort grunden för bland annat att arbeta med KSAU-ekonomi, köpa in Stratsys, förstärka uppföljningen och genomföra en externrevision.

Den interna kontrollen är utifrån Kommunallagen Kap 6 § 6, en väsentlig del i styrelsens och nämndernas ansvar och inom kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Detta fastställs även i kommunens reglemente för intern kontroll som syftar till att säkerställa tillräcklig intern kontroll. Styrelsen, nämnderna och styrelserna i de helägda bolagen ska med rimlig grad säkerställa att bland annat följande mål uppnås⁶:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet, det vill säga god ekonomiskushållning
- Tillförlitlig och ändamålsenlig rapportering och information om verksamhet och ekonomi
- Efterlevnad av lagar, föreskrifter, riktlinjer och andra styrdokument
- Ändamålsenliga och säkra rutiner
- Uppföljning av de mål som kommunfullmäktige fastställt

Av protokollsgranskningen framgår att kommunstyrelsen, som ovan angivits, fastställde sin egen internkontrollplan i september 2020. Revisorerna har i sin grundläggande

⁵ Konsultrapport, Ekonomisk analys av Socialnämnden samt finansförvaltningen, 2020-04-27.

⁶ Fastställt av kommunfullmäktige 2016-10-28.

granskning för år 2019 även konstaterat att kommunstyrelsen inte fastställde någon internkontrollplan för år 2019. Utöver detta framgår det av intervjuerna även att kommunstyrelsens arbete med den interna korollen har varit eftersatt i flera år. Den senaste internkontrollplanen togs enligt uppgift fram år 2018 men enligt uppgift genomfördes aldrig kontrollmomenten i planen. Styrelsen har således inte följt upp sin tidigare internkontrollplan eller de andra nämndernas internkontrollplaner under granskad period. I intervjuerna anges att kommunstyrelsen har identifierat brister i internkontrollarbete som helhet och att det därför ses som ett prioriterat förbättringsområde. För att skapa förutsättningar för ett förbättrat internkontrollarbete har kommunstyrelsen enligt uppgift även kompletterat Stratsys med en internkontrollmodul som samtliga nämnder ska använda.

I intervjuerna anges att kommunstyrelsen eller styrelsens arbetsutskott (KSAU) inte har haft några träffar med nämndernas presidium eller hel nämnd. Vid de tillfällen information från annan nämnd kan ha inhämtats, anges att det i första hand skett i möten med förvaltningschef och förvaltningsekonomer eller andra tjänstepersoner som, då varit kallade till utskottets eller kommunstyrelsens sammanträden. Flera av de intervjuade anger dock att det skett lite förändringar under hösten, genom att samtliga förvaltningschefer samt några nämnders ordförande ska närvara på kommunstyrelsens sammanträden.

Kommunstyrelsens nuvarande ordförande tillträdde enligt uppgift sin roll i maj 2020. I intervju påtalas att ordförande under hösten börjat medverka på veckoavstämningsmöten med socialnämndens ordförande, socialchef och ekonom. Ett resultat av denna samverkan och utifrån socialnämndens behov, anges vara att kommunstyrelsen beslutat om en tillfällig resursförstärkning inom socialnämndens myndighetsutövning.

Som helhet anser flera av de intervjuade att kommunstyrelsen ofta berör sin uppsiktsplikt på styrelsens möten men att styrelsen behöver förbättra sig när det gäller att det ska ge spårbarhet i protokollen.

Bedömning revisionsfråga 2

Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsen uppsiktsplikt tillräcklig? Bedömning - *Ej uppfylld.*

Kommunstyrelsens fokus inom uppsiktsansvaret har främst legat på dokumenterad uppföljning av nämndernas ekonomi och verksamhet enligt styrmodellens direktiv rörande uppföljning. Som angivits tidigare är vår bedömning att rapportering i stort skett i enlighet med fastställd tidplan. Utifrån de brister kommunstyrelsen identifierade i början av året kan vi konstatera att uppföljningen utökats med den förstärkta månadsuppföljningen från respektive nämnd. Trots kommunens och framför allt socialnämndens ansträngda ekonomiska läge, framgår det av protokollen och intervjuer att kommunstyrelsen inte förrän under hösten tagit initiativ till någon dialog med de nämnder som under våren, enligt prognos för helår, visat på underskott. Vi noterar att kommunstyrelsens ordförande i samband med intervjuerna för denna granskning under hösten, börjat medverka på veckovisa möten med bland annat socialnämndens ordförande. Vi anser att det är ett steg i rätt riktning men vill understryka att målsättningen bör vara att samtliga kommunstyrelseledamöter görs direkt delaktiga i en strukturerad och systematisk dialog med nämnderna.

Kommunstyrelsens ansvar för internkontrollarbetet är både lagstadgat och fastställt av kommunfullmäktige samtidigt som det utgör en viktig del i kommunstyrelsens uppsiktsplikt. En väsentlig del i arbetet är att identifiera och hantera de risker som kan resultera i oönskade händelser och resultat, vilket innebär att det också är ett proaktivt arbete. Kommunstyrelsens bristande arbete med internkontroll under 2019 och tidigare år, anser vi är anmärkningsvärt. Det är heller inte tillfredställande att kommunstyrelsen inte fastställt sin internkontrollplan för år 2020 förrän i september 2020. Kommunstyrelsen har heller inte genomfört någon uppföljning av nämndernas internkontrollarbete eller någon utvärdering av kommunens samlade system för intern kontroll som helhet. Vår bedömning är därför att kommunstyrelsen, avseende sitt internkontrollarbete och som en väsentlig del i styrelsens uppsikt, brustit i sitt ansvarstagande. Genom införskaffandet av en internkontrollmodul anser vi att kommunstyrelsen skapar förutsättningar för att internkontrollarbetet kan förbättras, så länge modulen används på rätt sätt.

Då omfattningen av kommunstyrelsens uppsiktsplikt i stort varit begränsad till dokumenterad uppföljning bedömer vi att omfattningen av och innehållet i styrelsens uppsiktspunkt inte varit tillräcklig.

Revisionsfråga 3: Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?

lakttagelser

I intervjuer framgår att kommunalrådsgruppen är ett viktigt forum för att informera och inhämta upplysningar. I gruppen ingår kommunalråden, kommundirektör och förvaltningschefer beroende på vad som ska avhandlas. Kommundirektören har också ett återkommande informationsutbyte med förvaltningscheferna och ekonomichef i kommundirektörens ledningsgrupp, som i stort träffas varje vecka. Förutom den information som ges i månadsrapporterna har även ekonomichef en löpande dialog med förvaltningsekonomer. På detta sätt anges att det på förvaltningsnivå sker ett aktivt arbete med att hålla sig uppdaterad om både ekonomi och verksamhet.

I intervjuerna anges att kommunstyrelsens ordförande under hösten, börjat medverka på andra nämnders sammanträden, där socialnämndens nämns som exempel. Vid tillfället för granskningen anges att kommunstyrelsens ordförande även bjudit in till ett ordförandemöte.

Av protokollsgranskningen framgår att kommunstyrelsen har förbättrat möjligheterna att få upplysningar om nämndernas verksamheter genom den förstärkta månadsuppföljningen, som också har berörts under revisionsfråga 1. Av protokollsgranskningen framgår också att kommunstyrelsen i de flesta fall enbart godkänner en rapportering som innehåller påtagliga avvikelser. Några uppmaningar om att berörda nämnder och framför allt socialnämnden, ska vidta åtgärder för att hålla sina budgetramar, lämnas som ovan nämnt inte förrän på sammanträdet i september. I intervju anses dock att styrelsens beslut om en externrevision av socialförvaltningen och finansförvaltningen är ett resultat av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Som angivits framgår dock inte av protokoll att kommunstyrelsen beslutar om några uppdrag eller uppmanar socialnämnden att vidta åtgärder i samband med att styrelsen behandlar utredningen.

I intervjuerna med nämndernas representanter bekräftas att det inte har skett några möten med kommunstyrelsen eller KSAU men att kommunstyrelsens ordförande har tagit

initiativ till möten under hösten. Det tydligaste uttrycket för att kommunstyrelsen utövar sin uppsiktspflicht anges vara just kommunstyrelsens krav på en förstärkt uppföljning som också ska gå till styrelsen. Det har inte varit några direkta uppmaningar avseende servicenämndens underskott och de eventuella kommentarer som har kommit har skett muntligt. När det gäller socialnämnden anges istället att det har varit ett stort och kanske ett för stort fokus på socialnämndens ekonomi och verksamhet på kommunstyrelsens sammanträden, där det också lyfts olika förslag om vad nämnden bör uppmanas göra. Kommunstyrelsens representanter anger här att detta dock inte satt spår i styrelsens protokoll.

I revisionsfråga 3 har vi konstaterat att kommunstyrelsen inte inhämtat uppgifter avseende övriga nämnders internkontrollarbete.

Bedömning revisionsfråga 3

Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning? Bedömning - Delvis uppfyllt.

Kommunstyrelsen har utifrån identifierat behov sedan i maj stärkt sitt arbete med att inhämta upplysningar från övriga nämnder, genom den dokumenterade månatliga uppföljningen. Grunden till att kommunstyrelsens ledamöter ska kunna utöva sin uppsiktspflicht är att varje ledamot även läser nämndernas månadsrapporter. Detta är ett tydligt ansvar som åligger varje styrelseledamot och vi uppmanar därför styrelsen att tillse att det sker.

Vi ser även ett behov av att kommunstyrelsen utökar sin uppsikt genom att på lämpligt sätt även träffa nämnderna med systematik. Uppsiktplichten behöver inte bara vara av kontrollerande karaktär utan kan med fördel även inrymma strategiska utvecklingsfrågor och samverkan.

Granskningen visar att informationsutbyte framförallt sker i kommunalrådsgruppen. Det är viktigt att hela kommunstyrelsen ges information, varför en strategi för uppsiktspflichten även bör innehålla rutiner för informationsöverföring till samtliga kommunstyrelseledamöter.

I de fall rapporter visar tydliga avvikelser, visar protokollsgranskningen att styrelsen, med undantag från beslutet om en externrevision, inte aktivt utövar sin uppsiktspflicht förrän i september. Då uppmanas samtliga nämnder bland annat att ta sitt ansvar för budgetföljsamhet. Utifrån det som framgår i intervjuer bedömer vi dock att uppmaningar, i mer eller mindre utsträckning har getts till berörda nämnder men då muntligt. Detta lägger fokus på vikten av att kommunstyrelsen tydliggör sitt arbete med uppsiktspflichten, så att det av protokoll framgår vilka ställningstaganden styrelsen gör och hur styrelsen väljer att agera utifrån dessa. Vi vill här understryka vikten av att eventuella uppmaningar om åtgärder alltid bör inkludera tidsatta åtgärder och vid behov kostnadsberäkningar, för att ge förutsättningar för en tydlig uppföljning.

Revisionsfråga 4: Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?

lakttagelser

Rapporteringen som ska ske till kommunfullmäktige regleras, förutom det som är lagstadgat, främst av kommunfullmäktiges arbetsordning, kommunstyrelsens och nämndernas reglementen samt kommunens styrmodell med tillhörande tidplan.

I intervjuerna redogörs för den rapportering som sker till kommunfullmäktige, i form av främst; delårsrapport, årsbokslut, viss lagstadgad information, beredda motioner och medborgarförslag samt aktuella ärenden. Vid kontrollen av fullmäktigeprotokollen framgår att den ekonomiska rapporteringen följer fastställd tidplan samt att övriga delar återkommande behandlas i fullmäktige. De flesta anger att de anser att det är tydligt vad som ska rapporteras.

När det gäller berörda nämnders prognosticerade underskott för år 2020, anger några i intervjuer att fullmäktige fick information om detta i samband med att den, av kommunstyrelsen beställda externrevisionen, presenterades och behandlades. Enligt fullmäktiges protokoll skedde detta på fullmäktiges sammanträden; 2020-04-27, § 37 samt 2020-06-15, § 79. Av protokollen framgår dock ingen information om att någon nämnds ekonomi för år 2020 redovisats vid dessa tillfällen. Några andra anger att det dröjde fram till och med att fullmäktige behandlade delårsrapporten i september, innan fullmäktige fick tydlig information om nämndernas ekonomi.

Av kommunstyrelsens reglemente § 12, framgår att kommunstyrelsen regelbundet ska rapportera till kommunfullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Styrmodellen, under rubriken Uppsiktspflichten, anger att kommunstyrelsen bland annat hos fullmäktige ska göra de framställningar som behövs.

I intervju anges även att en samlad årlig rapportering av hur kommunstyrelsen fullgjort sin uppsiktspflicht, skulle sätt ett tydligare fokus på ansvaret och även ge fullmäktige en tydligare bild av kommunstyrelsens arbete inom området.

Bedömning Revisionsfråga 4

Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning? Bedömning - Delvis uppfylld.

Vi bedömer att, den i styrdokumenterna angivna rapportering, som ska ske till kommunfullmäktige i allt väsentligt följs. Direktiven om kommunstyrelsens rapportering till fullmäktige innehåller dock även skrivelser, vi bedömer tydligt anger att kommunstyrelsen ska informera om ärenden som är väsentliga för kommunen som helhet. Kraftiga avvikelser från budget anser vi är ett sådant ärende. Utifrån vår bedömning råder det oklarheter i vilken utsträckning kommunfullmäktige under våren har fått en tydlig rapportering av de budgetavvikelser som kommunstyrelsen behandlade på sitt sammanträde 2020-03-02. Med utgångspunkt i vår granskning av fullmäktiges protokoll och vad som nämnts i några av intervjuerna, gör vi därför bedömningen att kommunstyrelsen, inom ramen för sin uppsiktspflicht, delvis har informerat fullmäktige i tillräcklig utsträckning.

Revisionell bedömning

Vår sammanfattade revisionella bedömning är att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas ekonomi och verksamhet **delvis** är ändamålsenlig och tillräcklig.

Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Utveckla arbetet med uppsiktsplikten i syfte att klargöra vad som ingår i ansvaret kring uppsiktsplikten, vad den ska omfatta och även hur styrelsen ska arbeta strategiskt, systematiskt och rent praktiskt med uppsikten på ett sammanhållet sätt i koncernen. Genom ett mer formaliserat uppsiktsarbete i en dokumenterad strategi/årshjul får styrelsen även en modell som lägger en grund för kontinuitet över mandatperioder. Se bilaga 1 för exempel på områden en strategi för uppsiktsplikten kan innehålla.
- Tydliggör och dokumentera hur styrelsen ska säkerställa informationsöverföring inom kommunstyrelsen och underlätta varje ledamots möjlighet att fullgöra sin uppsiktsplikt. Varje ledamot har också ett eget ansvar att aktivt ta del av information som är tillgänglig.
- Utveckla en systematisk dialog med nämnderna. Uppsiktsplikten behöver inte bara vara av kontrollerande karaktär utan kan med fördel även inrymma strategiska utvecklingsfrågor och samverkan. Dialogen bör dokumenteras för att öka spårbarheten och kopplingen till uppsiktsplikten.
- Säkerställ att styrelsens behandling av frågor kopplat till uppsiktsplikten också går att spåra i styrelsens protokoll. Detta avser framför allt styrelsens ställningstaganden och aktiva agerande, exempelvis i form av uppmaningar, då behov av åtgärder finns.
- Säkerställ att styrelsen tar sitt ansvar för internkontrollarbetet, med utgångspunkt i vad som anges i reglementet för intern kontroll. En första åtgärd är att säkerställa att den nya internkontrollmodulen nyttjas på avsett sätt i samtliga nämnder.
- Se över möjligheten för återkommande fortbildning för förtroendevalda.
- Gör en årlig redovisning till kommunfullmäktige avseende hur kommunstyrelsen fullgjort sitt ansvar för uppsiktsplikten.

Bilaga 1, Strategi för uppsiktsplikten

En strategi för uppsiktsplikten kan t.ex. innehålla:
➤ Ett årshjul för att säkerställa systematik och ökad medvetenhet om arbetet kopplat till uppsiktsplikten.
➤ Hur den ska tillämpas (möten, formellt och informellt).
➤ Vad som ska ingå i uppsikten relaterat till uppsikt över nämnd, bolag, kommunalförbund och ev. stiftelse.
➤ Vem/funktioner som ansvarar för de olika delkomponenterna i uppsikten. Tydlighet i roller och ansvar mellan styrelse, utskott och/eller eventuella områdesansvariga inom styrelsen. Dokumentation en viktig grund.
➤ Hur information ska kommuniceras internt inom kommunstyrelsen.
➤ Prioriterade områden/frågor.
➤ Dialoger med olika delar inom koncernen (muntlig, skriftlig, compliancefunktion).
➤ Ett systematiskt arbete med intern kontroll.
➤ Vilken information som kommunstyrelsen ska återrapportera till kommunfullmäktige.
➤ Väsentliga verksamhetsförändringar som påverkar ekonomi och verksamhet.
➤ Nya lagar och väsentliga förändringar.
➤ Utvärdering av uppsiktsplikten.

2020-12-07

Peter Aschberg

Uppdragsledare och projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Degerfors kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-06-18. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.