

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Sjöbo kommun

Lena Salomon, certifierad kommunal revisor

Emma Ekstén, revisionskonsult



Innehållsförteckning

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Revisionsfråga	3
1.3.	Revisionskriterier	3
1.4.	Kontrollmål	3
1.5.	Avgränsning	3
1.6.	Metod	3
2.	Uppsiktsplikt enligt kommunallagagen	4
3.	lakttagelser och bedömningar	6
3.1.	Formerna för uppsikten är ändamålsenliga och fungerar tillfredsställande	6
3.2.	Omfattningen av och innehållet i styrelsens uppsikt är tillräcklig	11
3.3.	Styrelsen begär upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning i tillräcklig utsträckning	13
3.4.	Rapporteringen till fullmäktige sker i en tillräcklig utsträckning	14
4.	Revisionell bedömning	16
4.1.	Bedömningar mot kontrollmål	16
4.2.	Rekommendationer	17

Sammanfattning

Av de förtroendelvalda revisorerna i Sjöbo kommun har PwC fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna och bolagen. Efter genomförd revision gör vi bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet inte helt är ändamålsenlig och tillräcklig. Bedömningen görs mot bakgrund av utfallet av nedan kontrollmål, för detaljerade bedömningar se avsnitt 3.

Kontrollmål 1 - Formerna för uppsikten är ändamålsenliga och fungerar tillfredsställande

Kontrollmålet är delvis uppfyllt

Kontrollmål 2 - Omfattningen av och innehållet i styrelsens uppsikt är tillräcklig

Kontrollmålet är delvis uppfyllt

Kontrollmål 3 - Styrelsen begär upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning

Kontrollmålet är delvis uppfyllt

Kontrollmål 4 - Rapporteringen till fullmäktige sker i en tillräcklig utsträckning

Kontrollmålet är uppfyllt

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen rekommenderar vi att:

- det upprättas ett årshjul med tillhörande styrdokument för kommunstyrelsens uppsiktsplikt, både vad gäller nämnderna och bolagen. Ett årshjul kan hjälpa kommunstyrelsen att mer noggrant följa verksamheterna samt att kunna fatta rättvisande beslut. Detta skulle kunna göras genom att det i budgeten framgår vad kommunstyrelsen ska genomföra inom ramen för sin uppsiktsplikt samt att det i årsredovisningen finns en bedömning av uppsiktsplikten och en sammanställning över vad som har genomförts, även inom ramen för verksamheterna och inte enbart ekonomin. På så vis kan en sammanhållen process för uppsiktsplikten skapas.
- det skapas en struktur för hur ägardialoger ska ske och att detta skrivs in styrdokumentet.
- kommunstyrelsen tillser att bolagens interna kontroll följs upp på samma vis som för nämnderna
- kommunstyrelsen samt kommunstyrelsens arbetsutskott i protokollen tydliggör när beslut fattas som rör att begära upplysningar. Detta medför en ökad spårbarhet i protokollen och det blir tydligare vilken information kommunstyrelsen önskar erhålla samt vilka upplysningar de begär inom ramen för själva uppsiktsplikten.

1. Inledning

1.1. 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 kommunens 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.

Därutöver har kommunstyrelsen också en rad egna verksamheter och processer som de direkt ansvarar för som t ex IT, hållbarhet, intern kontroll osv.

Sjöbo kommuns revisorer har efter en väsentlighets- och riskbedömning beslutat genomföra en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

1.2. Revisionsfråga

Är kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig?

1.3. Revisionskriterier

Lagstiftning, reglemente, ägardirektiv, ägarpolicy och andra relevanta dokument.

1.4. Kontrollmål

- Formerna för uppsikten är ändamålsenliga och fungerar tillfredsställande
- Omfattningen av och innehållet i styrelsens uppsikt är tillräcklig
- Styrelsen begär upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning
- Rapporteringen till fullmäktige sker i en tillräcklig utsträckning

1.5. Avgränsning

Granskningen är avgränsad till att omfatta kommunstyrelsens uppsikt över samtliga nämnder och helägda kommunala bolag. Granskningen omfattar inte de nämnder som är gemensamma med andra kommuner. Granskningen avser revisionsåret 2019.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Dokument som granskats är bland annat ägarpolicy, bolagsordningar, rutiner, riktlinjer och protokoll. I granskningen har följande intervjuats:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Ekonomichef
- Nämndsordföranden för vård- och omsorgsnämnden, familjenämnden och samhällsbyggnadsnämnden
- Styrelseordföranden för Sjöbo Elnät AB

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade, även ordförande för tekniska nämnden och styrelseordförande för Sjöbohem AB har fått del av rapporten.

2. Uppsiktsplikt enligt kommunallagagen

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.

Av KL 6 kap 9 § framgår att styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

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. 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.

I juli månad år 2018 släppte Sveriges kommuner och landsting (SKL) skriften *Förstärkta uppsiktsregler över kommun- och landstingsägda bolag*. Bakgrunden till skriften är de förändrade regler om uppsikt över kommun- och landstingsägda bolag som återfinns i kommunallagen. I skriften ingår en praxisstudie. Problemställningen som återfinns i skriften är att det av lagtexten inte framgår hur uppsiktsplikten skall utföras. Det framgår i för-

arbetena att styrelsens ställningstagande ska utformas som ett beslut som är överklagbart – det framgår emellertid inte vad som gäller för fullmäktiges hantering av styrelsens redogörelse.

Ett särskilt problem är vad som gäller i delägda kommunala bolag, där det är oklart om en, några eller alla kommuner skall utöva uppsiktsplikten. Likaså är det oklart vad som gäller beträffande sådana bolag som ägs av en kommun eller ett landsting tillsammans med privata aktörer.

Skriften tar fasta på att det hunnit utbildas en praxis för hur uppsikten hanteras för de kommunala bolagen. Skriften lämnar även ett förslag till struktur avseende innehåll i uppsiktsregler. Avsikten med förteckningen är att den ska vara exemplifierande – beroende på vilken ambitionsnivå som kommunen väljer kan reglerna om uppsiktsplikt göras mer eller mindre utförliga.

1. Ansvaret för uppsikten.

- a. Kommunstyrelsens ansvar i dess helhet.
- b. Eventuellt moderbolags och andra aktörers roller.

2. Underlag för uppsikten.

- a. Styrdokument och andra handlingar som lämnar upplysning om det kommunala ändamålet, m.m., med bolagsverksamheten, såsom företagspolicy, bolagsordning och ägardirektiv.
- b. Andra kommunala styrinstrument, såsom särskilda uppdrag, budget, kommunala policys.
- c. Bolagens ekonomiska rapporter.
- d. Protokoll från bolagsstämma och bolagsstyrelse.
- e. Löpande information, beslutsunderlag till styrelsen m.m.
- f. Ärenden som underställs fullmäktige pga. att de är av principiell beskaffenhet eller större vikt.
- g. Lekmannarevisorernas granskningsrapporter.

3. Dokumentation

- a. Förteckning över vilka handlingar som lämnas över till kommunstyrelsen.
- b. Andra kommunala styrinstrument, såsom särskilda uppdrag, budget, kommunala policys.
- c. Kommunstyrelsens beslutsunderlag.
- d. Protokoll över kommunstyrelsens behandling av ärendet.
- e. Kommunstyrelsens åtgärder och rapportering med anledning av gjorda iakttagelser.
- f. Handlingar som överlämnas till kommunfullmäktige.
- g. Dokumentation av eventuella åtgärder under löpande år.

4. Tidsplan för uppsikten.

5. Uppföljning av uppsikten.

- a. Uppföljningsåtgärder.
- b. Resultat av uppföljningen

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Formerna för uppsikten är ändamålsenliga och fungerar tillfredsställande

3.1.1. Iakttagelser

Sjöbo kommun består, förutom kommunstyrelsen, av fem övriga nämnder och dess förvaltningar. Det finns även en gemensam överförmyndarnämnd tillsammans med Ystads och Tomelilla kommuner, en gemensam hjälpmedelsnämnd där Kristianstads kommun är värdkommun samt tillhör kommunen också Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund. Det finns två helägda kommunala bolag. De helägda bolagen innefattar verksamheter så som bostäder och distribution av el.

I Sjöbo kommun finns inga styrdokument som reglerar uppsiktsplikten, varken kopplat till budget eller annat särskilt beslutat dokument. Av intervjuer framgår att uppsiktsplikten ingår som en del i det årliga styrnings- och planeringsarbetet. Av kommunstyrelsens reglemente, antaget av kommunfullmäktige den 19 december 2018 § 144, framgår det att kommunstyrelsen leder kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leder arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen. Av reglementet framgår vidare att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Kommunstyrelsen ska också ha uppsikt över verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund.

Det finns en sammanställning över den samlade uppsiktsplikten i delårsrapporten och årsredovisningen, där sammanställningen i årsredovisningen är mer detaljerad. Denna avser dock enbart en sammanställning över uppsiktsplikten kopplat till ekonomiska delar och en sammanfattande del om nämndernas interna kontroll. Sammanställningen innehåller inte någon beskrivning över vilken uppsikt som skett gällande nämndernas och bolagens verksamheter utöver att det görs en beskrivning över vilka uppdrag som lämnats i budget och huruvida de är genomförda eller ej. Av årsredovisningen för år 2018 framgår att det genomförts särskilda uppföljningar vad gällde en översyn av kapitalläckage genomfördes för att säkerställa att korrekt moms återsöks, vilket resulterade i att 0,3 mnkr kunde återsökas för perioden 2015–2017. Vidare gjordes det också en särskild uppföljning gällande att minska kostnaderna för kopiering och utskrift. Med anledning av det analyserades utskriftsmiljön och stora möjligheter att minska kostnaderna identifierades. När den befintliga maskinparken är utbytt minskar kostnaden med cirka 1 mnkr årligen.

Vidare beskrivs i årsredovisningen för år 2018 att i samband med att årets första utfallsprognos behandlades, beslutade kommunstyrelsen att nogsamt följa den ekonomiska utvecklingen i nämnderna och återkomma med förslag till hur underskotten skulle hantearas – om de kvarstod – i samband med delårsrapport 1. Det görs en beskrivning över vilka uppdrag som tilldelats mot bakgrund av det ekonomiska läget och hur dessa var föremål för uppföljning under år 2018.

Av delårsrapporten för år 2019 framgår bland annat att med anledning av de stora underskotten som familjenämnden och vård- och omsorgsnämnden redovisade under 2018 har nämnderna under hösten och fortsatt under 2019 haft i uppdrag att göra månadsuppföljning (med undantag för januari månad) som ska redovisas till kommunstyrelsen. I samband med att årets första utfallsprognos behandlades, beslutade kommunstyrelsen att nogsamt följa den ekonomiska utvecklingen i nämnderna och återkomma med förslag till hur underskotten skulle hanteras, vilket nämnderna gjorde.

Delårsrapporten för år 2019 beskriver även ändamål och befogenheter för de kommunala bolagen där det konstateras att såväl AB Sjöbohem som Sjöbo Elnät AB anger att bolagen bedriv så att verksamheten varit förenlig med det kommunala ändamålet och har utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

För budget år 2020, under rubriken målstyrning, är styrprocessen reviderad, vilket bland annat innefattar att kommunstyrelsen följer upp verksamhetsplanerna och vid behov kan begära kompletteringar. Till kommunstyrelsens sammanträde 2019-12-02 finns förslag på en ny budgetprocess som innebär en fördjupad nulägesanalys som innebär att tjänstepersoner från kommunens olika verksamheter träffas och analyserar hur det går för kommunen. Som underlag för analysen kan till exempel kvalitetsrapporteringar, delårsbokslutet och statistik användas för att se hur kommunen ligger till när det gäller kostnader och kvalitet. Trendanalysen kopplas samman med nulägesanalysdagen och deltagarna får värdera trenderna. Analysen uppges vara ett värdefullt dokument för kommunstyrelsen i arbetet med uppsiktsplikten.

Former för uppsikt över nämnder

Uppsiktsplikten gentemot nämnderna utövas genom att nämndernas presidier en gång årligen medverkar på kommunstyrelsens sammanträde (senast 2019-05-08 § 53). Vid dessa tillfällen brukar också förvaltningschefen medverka. Ledamöterna i kommunstyrelsen har möjlighet att på förhand inkomma med frågor till nämnderna. Det finns även ett standardformulär med frågor som ställs som innehåller punkter såsom lägesbild och rapporter av ekonomi och måluppfyllelse enligt nedan:

- Nämndens/bolagets/förbundets bedömning av dels sin aktuella ekonomiska situation och dels utvecklingen för resten av året
- Redovisning av nämndens budgetprocess
- Information av väsentlig karaktär om nämndens/bolagets/förbundets olika verksamheter, som av nämnden/bolaget/förbundet bedöms vara viktig för kommunstyrelsen att ta del av
- Svar på av kommunstyrelsen förberedda frågeställningar
- Möjlighet till frågor utöver de förberedda från kommunstyrelsen

Enligt intervjusvar sker träffarna främst i samband med att delårsrapporterna behandlas. Om kommunstyrelsen finner särskilda skäl, främst med hänsyn till en avvikande ekonomi, kallas nämnderna regelbundet till kommunstyrelsens arbetsutskott. Det sker i övrigt inte några träffar mellan kommunstyrelsen i plenum och de respektive nämnderna.

Utöver att nämnderna bjuds in till kommunstyrelsen sker också månadsvisa ledningsgruppträffar där nämndernas ordförande tillsammans med gruppledarna i alliansen och kommunstyrelsens ordförande ses för dialog. Vid dessa tillfällen diskuteras aktuella frågor inom de olika nämnder. Det uppges under intervjuer också vara ett forum där dialog kan ske om eventuella svårigheter inom nämndernas verksamheter.

Av intervju med kommunstyrelsens ordförande och kommunens ekonomichef framgår att det förekommer aktiviteter som kan betecknas ingå i uppsiktsplikten. Dessa aktiviteter är inte formaliserade i något årshjul, men sker regelbundet såsom vid budgetberedningar och vid tidigare nämnda träffar. Vid träffarna ges nämnderna möjlighet att diskutera sina verksamheter.

Former för uppsikt över bolag

I Sjöbo kommun finns en företagspolicy beslutad av kommunfullmäktige den 25 mars 2015 § 12. Företagspolicyn utgör värdegrunden för kommunens ägande av bolag. Syftet med företagspolicyn är:

- att förtydliga det gemensamma regelverket för att utveckla den kommunala verksamheten
- att skapa gemensamma spelregler för kommunkoncernen i syfte att uppnå en gemensam kultur
- att fastslå rollfördelningen mellan kommunen som ägare och bolagen
- att tydliggöra kommunstyrelsens och bolagsstyrelsernas roller och ansvar i bolagen
- att utveckla gemensamma förhållningssätt i bolagen och kommunen.

Gällande kommunstyrelsens uppsiktsplikt framhålls i företagspolicyn att:

Kommunstyrelsen ska ges information om bolagens verksamheter i samma utsträckning som den, enligt kommunallagen, ges information om nämndernas verksamheter. Kommunstyrelsens uppgifter är att:

- ha uppsikt över kommunens bolag,
- årligen upprätta en plan för möten mellan ägaren och bolagsledningen
- ha en aktiv dialog med bolagens styrelser
- säkerställa att det finns ett förtroende mellan ägaren och den av denne utsedda styrelsen
- vid behov, till fullmäktige, lämna förslag på reviderad företagspolicy, bolagsordning och ägardirektiv
- ta del av bolagets handlingar och räkenskaper
- ta ställning till om bolaget bedrivits och utvecklats i enlighet med det i bolagsordningen och ägardirektivet angivna syftet och ramarna samt bolagens bidrag till att leva upp till visionen "Sjöbo – en plats för tillväxt"
- till bolagsstämman lämna förslag på revisor

Det ankommer på kommunstyrelsen att med beaktande av kommunallagens bestämmelser avgöra om frågan ska tillställas kommunfullmäktige för ställningstagande. - Vilket också sker när så behövs

Respektive bolag har egna riktade ägardirektiv för sina verksamheter. De riktade ägardirektiven tydliggör specifikt verksamhetens ändamål. Vi har i granskningen tittat närmare på de särskilda ägardirektiven för kommunens helägda bolag, dvs. AB Sjöbohem samt Sjöbo Elnät AB.

Av bolagens respektive ägardirektiv framgår att bolagen står under uppsikt av kommunstyrelsen och att kommunstyrelsen utövar kommunens ledningsfunktion över bolagen i enlighet med vad som anges i kommunstyrelsens reglemente. Det framgår även att bolagen erinras om att kommunstyrelsen enligt kommunallagen har att fatta årliga beslut huruvida verksamheten varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Ägardirektiven har inte varit föremål för revidering sedan år 2015, vi har dock fått ta del av utkast till nya ägardirektiv som är under framtagande. För respektive bolag finns också bolagsordningar. I dessa framgår bland annat styrelsens sammansättning, reglering av revision och lekmannarevision samt aktiekapital. Vidare framgår även kommunfullmäktiges rätt att ta ställning i frågor av synnerlig vikt samt kommunstyrelsen och allmänheten rätt att ta del av handlingar/uppgifter.

- Det riktade ägardirektivet för AB Sjöbohem redogör, utöver ovan nämnda, för bolagets verksamhet gällande bland annat revisorer, avkastning samt information och ägardialog. Bolagets syfte och målsättning är att det ska bidra/medverka till att utveckla Sjöbo som en plats för tillväxt samt aktivt deltaga i samhällsutvecklingen. Enligt bolagsordningen ska bolaget med iakttagande av kommunallagens lokaliseringsprincip främja bostadsförsörjningen i Sjöbo kommun och i första hand tillhandahålla kommuninvånarna i Sjöbo kommun goda bostäder,
- Det riktade ägardirektivet för Sjöbo Elnät AB redogör, utöver ovan nämnda, för bolagets verksamhet gällande bland annat revisorer, avkastning samt information och ägardialog. Bolagets syfte och målsättning är att det ska bidra och medverka till att utveckla Sjöbo som en plats för tillväxt samt aktivt deltaga i samhällsutvecklingen. Bolaget ska enligt bolagsordningen utifrån ett hållbarhetsperspektiv och med iakttagande av optimalt resursnyttjande främja en god elförsörjning och distribution av el inom bolagets koncessionsområde.

Enligt kommunallagen, ska styrelsen i årliga beslut för varje sådant aktiebolag (som avses i KL 10 kap 2 §), pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna (KL 10 kap 3 §). De intervjuade anger att representanter för bolagen medverkar under samma premisser som nämnderna en gång årligen där samtalets innehåll är detsamma som för nämnderna enligt föregående avsnitt men med tillägget att en bolagsstyrningsrapport ska presenteras i enlighet med ägardirektiven och att underlag ska lämnas för kommunstyrelsens bedömning av om verksamheten har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Vid kommunstyrelsens sammanträde 2019-03-13 § 29 medverkar de helägda kommunala bolagen. Av protokollet framgår att underlag lämnas för kommunstyrelsens bedömning av om verksamheten har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Det finns dock inga skriftliga handlingar till ärendena om bolagsrapporter eller bedömning av det kommunala ändamålet enligt protokollet, informationen uppges ske muntligen. Vi har i efterhand fått ta del av bolagens styrelserapporter och verksamhetsberättelser där vi kan bekräfta att informationen ovan ingår. Att punkternas tas upp bekräftas också i intervju med företrädare för bolagen. Vidare genomförs också ägardialoger två gånger årligen där det inte finns någon fast agenda. Vid samma sammanträde, § 31, beslutar också kommunstyrelsen att bolagens verksamheter skett i enlighet med gällande bolagsordningar.

I delårsrapporten för år 2019 görs en beskrivning över huruvida de kommunala bolagens verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Såväl AB Sjöbohem som Sjöbo Elnät AB anger att de uppfyller dessa krav.

De intervjuade framhåller att samtalsklimatet är bra i kommunen vilket gör att det finns möjligheter för en nära dialog mellan kommun och bolagen

3.1.2. Bedömning

Vi bedömer att formerna för uppsikten, både vad gäller nämnderna och bolagen, delvis är ändamålsenliga och fungerar tillfredsställande. Bedömningen görs mot bakgrund av att det saknas styrdokument som reglerar hur uppsiktsplikten ska utformas för nämnderna och kommunkoncernen som helhet. Även om innehållet i uppsiktsplikten för bolagen till viss del finns reglerat i företagspolicy, ägardirektiv och bolagsordningar, anser vi att det behövs styrdokument som skapar en sammanhållen process för hela kommunkoncernen. Vi gör bedömningen att det saknas rutiner för att följa nämndernas verksamheter då vi i samband med granskningens genomförande inte funnit några rutiner eller policys för verksamhetsstyrning utöver vad som återfinnes i kommunens budget. Av kommunens budget framgår när och hur verksamheterna ska följas upp efter kommunens mål, men inget övrigt kring uppföljning av verksamheten.

Vi anser dock att det finns aktiviteter som kan betecknas vara inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt genom olika typer av dialogforum. Vi ser det som positivt att det sker kontinuerliga ägardialoger och att dessa uppges vara välfungerande. Vi anser att formerna för uppsiktsplikten kan förstärkas genom ett årshjul som beskriver kommunstyrelsens samordning av uppsiktsplikten. De nya styrformerna i budgeten för år 2020 samt förslaget på den nya budgetprocessen bidrar enligt vår mening till arbetet med uppsiktsplikten.

Vi anser att det är angeläget att verksamheten i nämnder och bolag kontinuerligt följs upp. Vi föreslår därför att det i budgeten anges vad kommunstyrelsen ska genomföra för aktiviteter inom ramen för sin uppsiktsplikt både vad gäller bolagen och nämnderna samt att det i årsredovisningen redovisas en bedömning av utfallet gällande uppsiktsplikten även vad gäller verksamheten och inte enbart ekonomin. På så vis kan en sammanhållen process för uppsiktsplikten skapas.

I förhållande till den föreslagna strukturen i skriften *Förstärkta uppsiktsregler över kommun- och landstingsägda bolag* anser vi att det finns ett ansvar för uppsiktsplikten definierat för både kommunstyrelsen och bolagen i gällande reglementen, ägardirektiv och bolagsordningar. Som tidigare konstaterats finns inte några styrdokument kopplat till uppsiktsplikten för bolagen, men av gällande dokument framgår att bolagen ska lämna upplysning om det kommunala ändamålet, vilket vi också anser genomförs.

3.2. Omfattningen av och innehållet i styrelsens uppsikt är tillräcklig

3.2.1. Iakttagelser

Omfattning och innehåll i uppsiktsplikten gentemot nämnder

Av intervjuer framgår att de tidigare nämnda träffarna, både i kommunstyrelsen och delningsgruppen, har ett fokus på budget som verksamhetsfrågor. Dock har vi inte tagit del av några minnesanteckningar från ledningsgruppen.

Det finns i protokollen ingen punkt som berör kommunstyrelsens uppsiktsplikt specifikt gentemot nämnderna, utöver när kommunstyrelsen fattar beslut om vid vilka tillfällen nämnder och bolag ska kallas till sammanträdena (senast 2019-03-13 § 29). Det finns inte heller någon stående informationpunkt i protokollen där exempelvis kommundirektören eller andra verksamhetsföreträdare håller olika typer av informationer. Kontinuerligt återkommer punkten *Anmälan av delegationsbeslut, protokoll mm*. Vid denna punkt återfinnes bland annat nämndernas och bolagens protokoll samt andra relevanta beslut. Vid flertalet tillfällen under året återkommer en punkt för budgetuppföljning, fräst för familjenämnden och vård- och omsorgsnämnden som har befarat underskott. Även samhällsbyggnadsnämnden har varit föremål för extra uppföljning. Vid denna punkt sker information från nämnderna om budget och prognos samt åtgärder för att nå budget i balans. Rapportering om nämnderna (inklusive de särskilda ekonomiuppföljningarna) och deras verksamheter enligt följande:

Tabell 1 – Ärenden i kommunstyrelsen som behandlar nämndernas verksamheter januari år 2019-oktober år 2019

	Antal ärenden i kommunstyrelsen januari år 2019 till oktober år 2019
Tekniska nämnden	10
Vård- och omsorgsnämnden	14
Familjenämnden	17
Samhällsbyggnadsnämnden	6

Källa: Kommunstyrelseprotokoll

Tabellen visar ungefär hur många gånger från januari år 2019 fram till oktober år 2019 som kommunstyrelsen berört de olika nämndernas verksamheter. Familjenämnden har nämnts flest antal gånger och rör främst beslut om åtgärder med anledning av ekonomin samt andra ärenden där nämnden är påverkade av beslutet. De beslut som redovisas i tabellen ovan är i huvudsak beslut som kommunstyrelsen enligt sitt reglemente ska fatta. Utöver dessa ärenden förekommer även delegationsbeslut som anmäls till kommunstyrelsen från de olika nämnderna. Det förekommer även anmälningar när någon nämnd har expedierat ett visst beslut till kommunstyrelsen för kännedom eller beslut. I tabellen är inte motioner eller medborgarförslag rörande nämndernas verksamheter inräknade.

I kommunstyrelsens protokoll finns en informationspunkt från nämnderna i samband med de årliga träffarna, senast 2019-05-08 § 53. Kommunstyrelsen i sin helhet har inga övriga träffar med nämnderna eller informationspunkter som berör nämndernas verksamheter.

Omfattning och innehåll i uppsiktsplikten gentemot bolag

Som tidigare nämnts genomförs ägardialoger med bolagen två gånger årligen. Av intervjuer framgår att innehållet och omfattningen av dessa träffar har varit av varierande kvalitet de senaste åren. Vi har inte tagit del av några minnesanteckningar för genomförda ägardialoger hittills genomförda under år 2019. Representant från ett av bolagen framhåller att det har varit goda kontakter mellan bolaget och ledningen i kommunen. Av en revisionsrapport som färdigställdes i mars månad år 2019 framgick att det fanns behov av att utveckla dialogen mellan ägaren och dess bolag. Denna fråga ansåg revisionen särskilt borde beaktas i samband med att ägardirektiven revideras. Sedan granskningen genomfördes har inte ägardirektiven varit föremål för revidering. Av sakgranskning framkommer att det pågår en översyn av styrdokumentet och det finns förslag till en ägarpolicy som vi fått ta del av. Det finns även förslag till nya ägardirektiv för och det pågår ett arbete med att ta fram förslag på ägardirektiv för Sjöbo Elnät AB. Rapportering om bolagen förekommer till kommunstyrelsen enligt följande:

Tabell 1 – Ärenden i kommunstyrelsen som behandlar bolagens verksamheter augusti år 2018 till augusti år 2019

	Antal ärenden i kommunstyrelsen januari år 2019-oktober 2019
AB Sjöbobohem	4
Sjöbo Elnät AB	3

Källa: Kommunstyrelseprotokoll

Tabellen visar ungefär hur många gånger från januari år 2019 tills oktober år 2019 som kommunstyrelsen berört de olika bolagen utöver punkten för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Återkommande vid sammanträden får dock kommunstyrelsen ta del av protokollen från bolagen under punkten *Anmälningar av delegationsbeslut, protokoll mm*. Av kommunstyrelsens protokoll kan vi inte hitta några specifika informationspunkter från bolagen, utöver de årliga träffarna. Kommunstyrelsen i sin helhet har inga övriga träffar med bolagen.

Uppsikt genom intern kontroll

Sjöbo kommun har ett reglemente för internkontroll, antaget av kommunfullmäktige 2011-08-31. Reglementet omfattar enbart nämnderna och inte bolagen. Av reglementet framgår att nämnderna regelbundet ska följa upp internkontrollplanen i sin helhet och genomföra löpande kontroller samt vid behov, fatta beslut om åtgärder med anledning av vad uppföljningen visar. Av reglementet framgår också att kommunstyrelsen, med utgångspunkt från nämndernas uppföljningsrapporter, ska utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll och i de fall förbättringar kräva föranstalta om sådana. Det framgår även att kommunstyrelsen ska informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala företagen.

Efter genomgång av kommunstyrelseprotokoll kan vi se att den interna kontrollen har följts upp för nämnderna vid sammanträdet 2019-03-13 § 35. En sammanställning görs

också under avsnittet för kommunstyrelsen uppsiktsplikt i årsredovisningen. För bolagen kan vi inte i protokollen spåra att kommunstyrelsen har informerat sig om hur den interna kontrollen fungerar i dessa. Intern kontroll framkommer dock i ett avsnitt i respektive bolagsstyrelserapport.

Under hösten år 2019 har revisionen också genomfört en fördjupad granskning av kommunstyrelsens och nämndernas arbete med intern kontroll. Denna påvisade att ett utvecklingsarbete pågår inom området där nytt reglemente med tillämpningsanvisningar är under framtagande.

3.2.2. *Bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har en tillräcklig omfattning och innehåll av uppsiktsplikten både vad gäller nämnderna och bolagen. Bedömningen görs mot bakgrund av att det finns en systematisk årlig dialog mellan kommunstyrelsen i plenum och respektive bolag samt nämnder. Vi anser att hela kommunstyrelsen bör få mer löpande information, även om vi ser det som positivt att budgetdialoger sker och att bolagens protokoll finns med under anmälningsärenden, vilket också är i enlighet med skriften *Förstärkta uppsiktsregler över kommun- och landstingsägda bolag*.

Vidare anser vi att kommunstyrelsen delvis följer nämndernas och bolagens verksamheter genom att beslut som rör verksamheterna tas upp under sammanträdena. Vi ser det som positivt att det av protokollen framgår när ärenden som berör nämnder och bolag behandlats. Att det genomförs återkommande ägardialoger är enligt vår mening värdefullt för att skapa bra relationer mellan de kommunala bolagen och kommunen som ägare, dock behöver ägardirektiven revideras där detta tydliggörs ytterligare.

Vi ser positivt på att resultatet av den interna kontrollen för nämnder presenteras för kommunstyrelsen en gång per år och att det ingår i årsredovisningen under rubriken för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Vi anser att även bolagens interna kontroll borde ingå i årsredovisningen och inte enbart i styrelserapporterna.

3.3. **Styrelsen begär upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning i tillräcklig utsträckning**

3.3.1. *lakttagelser*

Efter genomgång av kommunstyrelsens protokoll kan vi finna att kommunstyrelsen begär särskilda upplysningar från nämnder eller bolag när de uppdras att återkomma med åtgärder för att nå en budget i balans samt i samband med att de kallas inför de årliga träffarna. Det förekommer även att nämnderna och bolagen får möjlighet att yttra sig i ärenden eller att uppdrag ges till tjänstepersoner.

Av intervju med bolags- och nämndsrepresentanter framgår att det ytterst sällan kommer förfrågningar från kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott där upplysningar från bolagen och nämnderna begärs in utöver ovanstående.

3.3.2. *Bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis begär upplysningar från nämnderna och bolagen. Bedömningen görs mot bakgrund av att vi kan spåra i protokoll vilka upplysningar som begärs från kommunstyrelsens sida i samband med de årliga träffarna samt när kommunstyrelsen följer nämndernas underskott.

Vi bedömer dock att inte kommunstyrelsen som helhet begär specifika upplysningar i övrigt från varken nämnderna eller bolagen, annat än i de fall yttranden begärs eller uppdrag delas ut.

3.4. **Rapporteringen till fullmäktige sker i en tillräcklig utsträckning**

3.4.1. *laktagelser*

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen 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.

Av bolagens ägardirektiv framgår att om bolagen avser fatta beslut i frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, ansvarar bolagsstyrelsen för att ärendet rapporteras till kommunfullmäktige. Exempel på ärenden av principiell beskaffenhet är ändrad bolagsstruktur, väsentliga förändringar av verksamheten samt investeringar.

Efter att kommunstyrelsen haft sina årliga träffar med nämnderna finns en informationspunkt på kommunfullmäktiges dagordning där representanter från kommunstyrelsen informerar om vad träffarna innehållit. För nämnderna görs denna redovisning 2019-05-22 § 41. Vi kan dock inte återfinna samma punkt för bolagen.

Vi kan inte av protokollen spåra att VD eller styrelseordförande för bolagen deltar på kommunfullmäktiges. Vi kan inte heller se att det finns någon motsvarande punkt för förvaltningscheferna eller nämndsordförandena. Vi ser dock att det förekommer olika typer av informationspunkter på dagordningen som olika tjänstepersoner i kommunen håller i.

Vi ser vidare att kommunfullmäktige tagit beslut avseende budget med flerårsplan, delårsrapporter samt årsredovisningar för Sjöbo kommun (kommunen och bolagen). Enligt intervjuer har kommunfullmäktige givits information gällande budget och investeringar.

Följande är exempel på ärende som har beslutats i fullmäktige januari år 2019 till oktober år 2019 med anledning av att det avser återrapportering om nämndernas och bolagens ekonomi, verksamhet eller annan information som berör verksamheten:

- Information säkerhetssamordnare¹
- Näringslivsstrategi för Sjöbo kommun²
- Överföring av investeringsmedel 2019³
- Avgifter inom vård och omsorg 2020⁴

¹ 2019-03-27 § 18

² 2019-03-27 § 24

³ 2019-05-22 § 49

- Årsredovisning och bokslut 2018 med beslut om ansvarsfrihet för nämnder och bolag⁵

Förutom ovanstående exempel handlar flera ärenden om avsägelse av uppdrag som ersättare inom bolagen och nämnderna eller fyllnadsval av uppdrag som ledamot. Noterbart är att samtliga revisionsrapporter tas upp på kommunfullmäktiges sammanträden.

3.4.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har en tillräcklig återrapportering till kommunfullmäktige gällande bolagens och nämndernas verksamhet. Detta grundar vi på att kommunfullmäktige regelbundet beslutat i olika frågor som rör de kommunala bolagen och nämnderna. Vi ser det som positivt att kommunstyrelsens träffar med nämnderna återkommer på kommunfullmäktiges sammanträden och hade önskat att detsamma gjordes för bolagen.

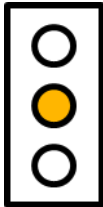
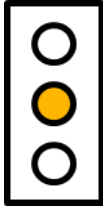
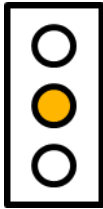
⁴ 2019-06-17 § 62

⁵ 2019-03-27 § 21

4. Revisionell bedömning

Efter genomförd revision gör vi bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet inte helt är ändamålsenlig och tillräcklig.

4.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Bedömning	
Formerna för uppsikten är ändamålsenliga och fungerar tillfredsställande	Delvis uppfyllt Det saknas styrdokument som reglerar hur uppsiktsplikten ska utformas för nämnderna och kommunkoncernen som helhet. Även om innehållet i uppsiktsplikten för bolagen till viss del finns reglerat i företagspolicy, ägardirektiv och bolagsordningar, anser vi att det behövs styrdokument som skapar en sammanhållen process för hela kommunkoncernen. Det finns aktiviteter som kan betecknas vara inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt genom olika typer av dialogforum. Vi ser det som positivt att det sker kontinuerliga ägardialoger och att dessa uppges vara välfungerande. Vi anser att det är angeläget att verksamheten i nämnder och bolag kontinuerligt följs upp.	
Omfattningen av och innehållet i styrelsens uppsikt är tillräcklig	Delvis uppfyllt Det finns en systematisk årlig dialog mellan kommunstyrelsen i plenum och respektive bolag samt nämnder. Kommunstyrelsen följer delvis nämndernas och bolagens verksamheter genom att beslut som rör verksamheterna tas upp under sammanträdena. Att det genomförs återkommande ägardialoger är enligt vår mening värdefullt för att skapa bra relationer mellan de kommunala bolagen och kommunen som ägare, dock behöver ägardirektiven revideras där detta tydliggörs ytterligare. Vi ser positivt på att resultatet av den interna kontrollen för nämnder presenteras för kommunstyrelsen en gång per år och att det ingår i årsredovisningen under rubriken för kommunstyrelsens uppsiktsplikt, vilket på likartat sätt också borde ske för bolagen.	
Styrelsen begär upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning	Delvis uppfyllt Vi kan spåra i protokoll vilka upplysningar som begärs från kommunstyrelsens sida i samband med de årliga träffarna samt när kommunstyrelsen följer nämndernas underskott. Kommunstyrelsen som helhet begär inte specifika upplysningar i övrigt från varken nämnderna eller bolagen.	

gen, annat än i de fall yttranden begärs eller uppdrag delas ut.

Rapporteringen till fullmäktige sker i en tillräcklig utsträckning

Uppfyllt

Kommunfullmäktige har regelbundet beslutat i olika frågor som rör de kommunala bolagen och nämnderna. Vi ser det som positivt att kommunstyrelsens träffar med nämnderna återkommer på kommunfullmäktiges sammanträden och hade önskat att detsamma gjordes för bolagen.



4.2. Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen rekommenderar vi att:

- det upprättas ett årshjul med tillhörande styrdokument för kommunstyrelsens uppsiktsplikt, både vad gäller nämnderna och bolagen. Ett årshjul kan hjälpa kommunstyrelsen att mer noggrant följa verksamheterna samt att kunna fatta rättvisande beslut. Detta skulle kunna göras genom att det i budgeten framgår vad kommunstyrelsen ska genomföra inom ramen för sin uppsiktsplikt samt att det i årsredovisningen finns en bedömning av uppsiktsplikten och en sammanställning över vad som har genomförts, även inom ramen för verksamheterna och inte enbart ekonomin. På så vis kan en sammanhållen process för uppsiktsplikten skapas.
- det skapas en struktur för hur ägardialoger ska ske och att detta skrivs in i styrdokumentet.
- kommunstyrelsen tillser att bolagens interna kontroll följs upp på samma vis som för nämnderna
- kommunstyrelsen samt kommunstyrelsens arbetsutskott i protokollen tydliggör när beslut fattas som rör att begära upplysningar. Detta medför en ökad spårbarhet i protokollen och det blir tydligare vilken information kommunstyrelsen önskar erhålla samt vilka upplysningar de begär inom ramen för själva uppsiktsplikten.

2019-12-09

Lena Salomon

Uppdragsledare

Emma Ekstén

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Sjöbo kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 19 mars 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.