

Nykvarns kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt



**Building a better
working world**

Innehållsförteckning

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Ansvariga nämnder	4
2.4. Revisionskriterier.....	4
2.5. Genomförande	4
2.6. Avgränsningar	5
3. Legala förutsättningar för uppsikten	5
3.1. Uppsiktens praktik förtydligas i förarbeten	5
3.2. Förstärkt uppsikt gäller över bolagen.....	6
3.3. Sammanfattande kommentar	7
4. Praktiska förutsättningar för uppsikten.....	7
4.1. Styrssystem underlättar uppsiktens genomförande	7
5. Formella utgångspunkter för uppsikten i Nykvarn	7
5.1. Kommunstyrelsens uppdrag är omfattande	7
5.2. Kommunstyrelsens ordförande har särskilt ansvar för uppsikten	9
5.3. Nämndernas skyldigheter utifrån uppsikten skiljer sig åt.....	9
5.4. Nykvarnbostäder ska rapportera till kommunstyrelsen	9
5.5. Kommunens styrmodell sätter ramarna för styrningen.....	10
5.6. Vår bedömning.....	11
6. Genomförandet av uppsikten	12
6.1. Kommunstyrelsen tar del av stort informationsmaterial	12
6.2. Utbildningsnämnden.....	13
6.3. Vård- och omsorgsnämnden	14
6.4. AB Nykvarnbostäder	15
6.5. Vår bedömning.....	16
7. Svar på revisionsfrågor	18
8. Källförteckning	20

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi genomfört en granskning med syftet att bedöma om kommunstyrelsen utövar uppsikt över kommunens nämnder, utskott och bolag i enlighet med kommunallagens bestämmelser. I granskningen har uppsikten över två nämnder och ett bolag analyserats särskilt.

Vår övergripande bedömning är att uppsikten i stora delar utövas i tillräcklig utsträckning men att den kan stärkas inom vissa områden. Vidare bedömer vi att uppsiktens innebörd bör definieras tydligare samt att det bör göras ett antal reviderar i kommunstyrelsens och övriga nämnders reglementen.

Kommunstyrelsens reglemente specificerar ett antal uppgifter som har bäring på uppsikten. Vår bedömning är att kommunstyrelsen till största del utför de uppgifter som de är ålagda, med ett antal undantag. Det finns ingen strukturerad process för att utöva uppsikt över nämndernas beslut och under 2020 har det inte genomförts regelbundna möten mellan kommunstyrelsen och företagsledningarna. Vidare hade kommunstyrelsen under 2020 inte säkerställt att det fanns ett aktuellt program för uppföljning av privata utförare. Enligt vår bedömning är det särskilt allvarligt att det saknades ett program för uppföljning av privata utförare. Enligt kommunallagen ska ett sådant program fastställas för varje mandatperiod.

Enligt vår bedömning motsvarar kommunstyrelsens ansvar för uppsikten i stora delar den definition av uppsikt som framgår av kommunallagens förarbeten. Det kan dock i kommunstyrelsens reglemente förtydligas att det i uppsikten ingår att lyfta eventuella problem till kommunfullmäktige och övervaka att besluten som fattas av kommunfullmäktige verkställs av nämnderna. I nuläget saknas skrivningar som tydligt ålägger kommunstyrelsen dessa uppgifter. Vidare kan kommunstyrelsens reglemente ses över avseende uppgiften att anordna samordningsträffar med nämndpresidierna och avdelningscheferna. Ett alternativ hade varit att ansvaret för detta ska vila på nämnderna istället för kommunstyrelsen. Vidare används inte längre titeln avdelningschef i kommunen.

Enligt vår uppfattning är det väsentligt att nämndernas reglementen harmoniseras avseende rapportering till fullmäktige. Dessutom bör vård- och omsorgsnämndens reglemente revideras särskilt. Nämndens reglemente gör gällande att nämnden till fullmäktige ska redovisa hur *samtliga kommunens* verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastställda mål. Detta uppdrag är rimligtvis inte lämpligt för en facknämnd.

Kommunstyrelsens reglemente uttrycker *vad* men inte *hur* eller *i vilken omfattning* uppgifter med bäring på uppsikten ska utföras. Vi rekommenderar därför att genomförandet av kommunstyrelsens uppsiktsplikt definieras i ett styrdokument. Fördelen med att tydliggöra hur och i vilken omfattning uppsikten ska bedrivas är att det bidrar till en medvetenhet, kontinuitet och transparens i uppsikten. För att ytterligare stärka medvetenheten i uppsiktens utövande rekommenderar vi att kommunstyrelsen genomför en risk- och behovsanalys som underlag för uppsiktens inriktning och omfattning.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen:

Revideringar i reglementen

- ▶ Föreslå fullmäktige att revidera kommunstyrelsens reglemente enligt följande:
 - Förtydliga att eventuella problem ska lyftas till fullmäktige.

- Förtydliga att styrelsen ska övervaka att beslut som fattats av fullmäktige verkställs av nämnderna.
- Stryk kravet på att styrelsen ansvarar för att anordna samordningsträffar med nämndpresidierna och avdelningscheferna.
- ▶ Föreslå fullmäktige att harmonisera nämndernas reglementen avseende rapportering till fullmäktige.

Följsamhet gentemot kommunstyrelsens reglemente

- ▶ Säkerställ tillräcklig uppsikt över nämndernas beslut.
- ▶ Säkerställ att det genomförs regelbundna möten mellan kommunstyrelsen och företagsledningarna.

Följsamhet gentemot kommunallagen

- ▶ Säkerställ att privata utförare inom kommunstyrelsens ansvarsområde följs upp i tillräcklig utsträckning.

Utveckling av uppsikten

- ▶ Definiera syftet med uppsikten samt hur och i vilken omfattning den ska bedrivas.
- ▶ Genomför en risk- och behovsanalys som underlag för uppsiktens inriktning och omfattning.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Av kommunallagen framgår att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över nämnders kommunala bolags verksamheter. Kommunallagen lämnar stort utrymme till kommunen att på egen hand bestämma hur och i vilken omfattning uppsikten ska bedrivas.

Uppsikten är ett medel för att kommunstyrelsen på ett effektivt sätt ska leda och samordna hela den kommunala verksamheten. Ett övergripande syfte är att övervaka att nämndernas och bolagens verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används effektivt. För att säkerställa en ändamålsenlig uppsikt är det viktigt att kommunstyrelsen tydligt definierar vad uppsikten innebär och att den genomförs på ett medvetet sätt.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen utövar uppsikt över kommunens nämnder, utskott och bolag i enlighet med kommunallagens bestämmelser

Revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska genomföras?
- ▶ På vilket sätt utövar kommunstyrelsen sin uppsikt över nämnder och bolag?
- ▶ Är uppsikten tillräcklig och ändamålsenlig?

2.3. Ansvariga nämnder

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.4. Revisionskriterier

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Kommunens styrmodell

2.5. Genomförande

Granskningen har genomförts genom intervjuer samt genomgång av relevanta dokument. I granskningen ingår en fördjupad analys av kommunstyrelsens uppsikt av vård- och omsorgsnämnden, utbildningsnämnden samt AB Nykvarnbostäder. Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium och kommundirektör, VD för AB Nykvarnbostäder samt med skolchef och socialchef i syfte att få en bred förståelse för kommunstyrelsens uppsikt. Förutom övergripande styrdokument har även kommunstyrelsens handlingar och protokoll utgjort en del av dokumentgranskningen.

Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktagranska rapporten, för att säkerställa att den bygger på korrekta uppgifter och uttalanden. Slutsatser och bedömningar svarar EY för. Granskningen av kvalitetssäkrats internt på EY.

2.6. Avgränsningar

Granskningen avser kommunstyrelsens övergripande styrning och rutiner gällande uppsiktsplikten och en fördjupad analys av kommunstyrelsens uppsiktsplikt i relation till två specifika nämnder och ett bolag. Granskningen avser verksamhetsåret 2020.

3. Legala förutsättningar för uppsikten

3.1. Uppsiktens praktik förtydligas i förarbeten

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen 6 kap §1 utöva uppsikt över de kommunala bolagen samt nämndernas verksamhet. Detta brukar benämnas som kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Innebörden av uppsiktsplikten beskrivs inte i detalj i kommunallagen – för uppgifter om uppsiktspliktens innehåll krävs att man återvänder till kommunallagens förarbeten.

Uppsiktsplikten har sitt ursprung i *kommunallagskommitténs betänkande (SOU 1952:14)*. Därefter har det tillkommit vissa delar, särskilt rörande uppsikten av bolag.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt motiverades mot bakgrund av dess nya funktion att vara det ledande organet i den kommunala verksamheten och därmed behöver känna till vad som händer i nämnderna för att kunna styra kommunen. Uppsiktsplikten innefattar att kommunstyrelsen ansvarar för att *kontrollera* samt *leda* verksamheten. Med **kontrollera** avses kontroll över:

- Förmögenhetsförvaltningen
- Ändamålsenlig användning av pengar
- Genomförandet av fullmäktiges beslut
- Legaliteten i beslut

I att **leda** verksamheten ingår att:

- Ha kännedom kring verksamheten
- Ge råd och anvisningar vid eventuella brister
- Lyfta eventuella problem till kommunfullmäktige
- Övervaka att besluten som fattas av kommunfullmäktige verkställs av nämnderna

Kommunallagen medger att kommunstyrelsen inom ramen för sitt uppdrag kan lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder. Bortsett från om fullmäktige i enlighet med 6 kap 8 § kommunallagen har beslutat att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet, förfogar styrelsen inte över egna maktmedel över nämnderna. Styrelsen kan dock inom ramen för uppsikten begära in yttranden och upplysningar från nämnder (se 6 kap. 12 § kommunallagen).

Enligt *Kommunallagen – en kommentar* av Patrik Kastberg (2019) kan uppsikten inte fullgöras genom s.k. personunion, d.v.s. att ledamöter i kommunstyrelsen också är ledamöter

i en annan nämnd. Ett sådant upplägg fritar inte kommunstyrelsen från skyldigheten att utöva uppsikt över bolaget eller nämnden.

3.2. Förstärkt uppsikt gäller över bolagen

Som tidigare nämnts ska kommunstyrelsen enligt kommunallagen 6 kap §1 ha uppsikt över kommunala bolag där kommunen är ägare. Bestämmelsen infördes i kommunallagen från och med 1992. Ändringen byggde på bedömningen att det fanns behov av bättre insyn och kontroll av kommunala bolag.

Sedan 2013 gäller en så kallad förstärkt uppsiktsplikt över kommunala aktiebolag. Det innebär att styrelsen ska pröva om den verksamhet som bolaget bedrivit under föregående år var 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. En bakgrund till införandet av förstärkt uppsiktsplikt var att det bedömdes som en brist att det inte fanns krav på redovisning av resultatet av uppsiktsplikten vad gäller kompetensenlig verksamhet. Den förstärkta uppsikten innebär att kommunstyrelsens uppsikt redovisas samt att beslutet kan överklagas enligt 13 kap. i kommunallagen. Det uttrycks inga särskilda krav på hur den förstärkta uppsiktsplikten ska genomföras eller i vilken omfattning. Enligt *Kommunallagen – en kommentar* av Patrik Kastberg (2019) är det upp till styrelsen att välja formerna för tillsynen. Vad gäller dess omfattning får antas att den ska omfatta verksamheten i allmänhet och större händelser som skett i bolaget. Av högsta förvaltningsdomstolens mål nr 6335-16¹ framgår att uppsiktsskyldigheten är övergripande och att det av detta följer att kommunstyrelsen inte är skyldig att granska samtliga enskilda affärshändelser i bolaget. Granskningen ska dock vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten som helhet har haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetensenlig.

Förutom den förstärkta uppsikten ska styrelsen bedriva en så kallad löpande uppsikt enligt 6 kap. 10 § kommunallagen, vilket innebär att styrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3–5 §§ kommunallagen är uppfyllda. Den löpande uppsiktsplikten innebär att styrelsen har skyldighet att agera om det framkommer att de krav som anges i berörda bestämmelser inte är uppfyllda. Enligt förarbetena kan åtgärder även avse säkerställande av att fullmäktiges beslut verkställs.

Utöver den upplysningsplikt som lekmannarevisorerna har enligt 10 kap. 18 § aktiebolagslagen finns inte någon lagstadgad generell rätt för en kommun att få information från sådana bolag. Enligt *Kommunallagen – en kommentar* av Patrik Kastberg (2019) är det därför lämpligt att kommunen genom ägardirektiv säkerställer att de får tillgång till relevant information.²

¹ Målet avsåg frågan om omfattningen av kommunstyrelsens granskning inför beslut om förstärkt uppsiktsplikt och vad en laglighetsprövning av beslutet kan omfatta.

² En kommun har däremot enligt 7 kap. 36 § aktiebolagslagen viss rätt till insyn i kommunala bolag som utgör så kallade fåmansbolag.

3.3. Sammanfattande kommentar

Utifrån uppsiktpliktens innebörd enligt *Kommunallagskommitténs betänkande (SOU 1952:14)* är egentligen benämningen *uppsikt* något missvisande. Uppsikt brukar vanligen betraktas som en form av bevakning genom observation, utan inslag av *ingripande*. Uppsiktplikten innehåller emellertid krav på ingripande. Utifrån bevakningen av nämner och bolag ska kommunstyrelsen ge råd och anvisningar vid brister samt lyfta problem till kommunfullmäktige. När det kommer till uppsikten av bolag är dessutom kraven på ingripande explicit uttryckt i lagtexten – kommunstyrelsen ska lämna förslag på åtgärder till fullmäktige om ett bolags verksamhet inte bedöms vara förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Omfattningen av kommunstyrelsens uppsikt är inte uttryckt i lag. Av högsta förvaltningsdomstolens prejudicerande mål kan dock förstås att uppsikten ska vara av övergripande karaktär, åtminstone vad gäller uppsikten av bolagen. När det kommer till uppsikten av nämnder finns ingen liknande vägledning. Det är ytterst kommunen som själv har att bestämma formerna och omfattningen.

4. Praktiska förutsättningar för uppsikten

4.1. Styrssystem underlättar uppsiktens genomförande

Ett förhållande som har betydelse för uppsiktens utformning och genomförande är den styrmodell som tillämpas i kommunen. Det finns sannolikt ett positivt samband mellan tydliga och ändamålsenliga förutsättningar för styrning, uppföljning och kontroll av kommunens verksamhet och möjligheten att utöva en effektiv uppsikt.

Styrmodeller berör i regel tre delar: planering, genomförande och uppföljning. Intuitivt är det enkelt att tro att uppföljning är den mest väsentliga delen av en styrmodell avseende möjligheten att utöva en effektiv uppsikt. Givetvis är utförlig och strukturerad rapportering av den interna kontrollen och resultat i förhållande till exempelvis mål, budget, uppdrag och ägardirektiv viktiga delar som underlättar uppsikten. Men övriga delar av styrkedjan har också betydelse för uppsikten. Rapporteringen kan aldrig bli bättre än den data som rapportering bygger på. Det är därför också väsentligt att nämnderna/styrelserna har system och verktyg för styrning, ledning, uppföljning och intern kontroll av verksamheten; att nämnderna/styrelserna har tagit emot och tolkat uppdraget i sin helhet och omvandlat det till genomförbara åtaganden som i sin tur beskrivs i verksamhets-/affärsplaner; och att nämndernas/styrelsernas avvikelshantering är välfungerade.

5. Formella utgångspunkter för uppsikten i Nykvarn

5.1. Kommunstyrelsens uppdrag är omfattande

Kommunstyrelsens reglemente gör på ett övergripande plan gällande att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över övriga- och gemensamma nämnders verksamhet samt verksamheter som bedrivs av kommunala bolag, stiftelser och kommunalförbund. Av reglementet tilldelas styrelsen ett antal specifika uppgifter med bäring på uppsikten, vissa som är upprepningar av

lagtexten, andra som på ett tydligare sätt specificerar uppsiktens innebörd. I redovisning nedan beskrivs styrelsens uppgifter från reglementet i relation till uppsiktplikten.

Uppsikt av nämnder och kommunalförbund

- ▶ Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.
- ▶ Utöva uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders beslut.
- ▶ Ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § KL eller enligt annan lag eller författning.
- ▶ Kontinuerligt följa verksamheten i övriga nämnder.
- ▶ Ansvara för samordningsträffar med nämndpresidierna och avdelningscheferna.
- ▶ Kommunstyrelsen ska ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.
- ▶ Övervaka att kommunens löpande förvaltning i övrigt sköts lagligt och ekonomiskt.
- ▶ Följa hur den interna kontrollen sköts i nämnderna.
- ▶ Övervaka att av fullmäktiges fastställda kvalitetskrav, mål, riktlinjer och program för verksamheten samt ekonomi följs upp i nämnderna.

Uppsikt över kommunala och privata bolag

- ▶ Kommunstyrelsen ska ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag och kommunalförbund.
- ▶ Ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag, bolag och stiftelser som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv, men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen.
- ▶ Ansvara för regelbundna möten mellan kommunstyrelsen och företagsledningarna.
- ▶ Löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i KL 10 kap. 2-6 §§ är uppfyllda beträffande de företag och stiftelser kommunen äger eller har intresse i.
- ▶ 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. Beslutet ska delges fullmäktige snarast. Finner kommunstyrelsen att brister förelegat, ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.
- ▶ Inom ramen för sin uppsiktsplikt övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktige fastställda program och direktiv.

Intern kontroll och medelsförvaltning

- ▶ Ansvara för utformning och utveckling av kommunens system för intern kontroll i enlighet med vad fullmäktige särskilt beslutar.
- ▶ Ha hand om kommunens medelsförvaltning.

Rapportering till fullmäktige

- ▶ Två gånger per år rapportera till fullmäktige hur samtliga kommunens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.
- ▶ En gång årligen till fullmäktige rapportera om kommunens avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § KL eller enligt annan lag eller författning.

5.2. Kommunstyrelsens ordförande har särskilt ansvar för uppsikten

Kommunens gemensamma reglemente för kommunstyrelsens och övriga nämnder gör gällande att kommunstyrelsens ordförande har ett särskilt ansvar för uppsiktplikten. Ordföranden i kommunstyrelsens ska ha uppsikt över kommunens hela nämndförvaltning samt med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor.

5.3. Nämndernas skyldigheter utifrån uppsikten skiljer sig åt

Utbildningsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden ska båda rapportera till fullmäktige. Skyldigheten att rapportera är på olika sätt uttryckt i respektive nämnds reglemente. Utbildningsnämnden ska regelmässigt rapportera till fullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur de uppgifter som fullmäktige överlåtit till nämnden fullgörs. För vård- och omsorgsnämnden uttrycks rapporteringsskyldigheten som att nämnden en gång per år ska redovisa till fullmäktige hur samtliga kommunens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret, samt redogöra för hur uppdrag som delegerats till dem fullgjorts.

I relation till kommunstyrelsens uppsikt finns en tydlig skillnad mellan nämndernas reglementen. Av utbildningsnämndens reglemente kan utläsas att kommunstyrelsens ordförande får närvara vid sammanträde med nämnden, vilket inbegriper nämndens överläggningar men inte i besluten. Motsvarande skrivning finns inte i vård- och omsorgsnämndens reglemente. Däremot finns i vård- och omsorgsnämndens reglemente ett insynskrav: kommunstyrelsen, nämnderna och kommunalråd ska i möjligaste mån från nämnder erhålla den information och det underlag de behöver i sin verksamhet.³

5.4. Nykvarnbostäder ska rapportera till kommunstyrelsen

AB Nykvarnbostäder grundläggande åtaganden i relation till kommunstyrelsens uppsiktspflicht regleras bolagskoncernens respektive bolagets bolagsordning och ägardirektiv. Framförallt är det kommunens rätt att ta del av information samt närvara vid ägarmöten som har bäring på uppsikten.

Kommunstyrelsen ska kunna ge och få information till och från moderbolaget (Nykvarns kommunkoncern AB) och dess dotterbolag samt ta del av de handlingar som kommunstyrelsen begär. Nykvarns kommunkoncern AB ska löpande hålla kommunstyrelsen

³ Denna rätt är redan till viss del reglerad i kommunallagen 6 kap. 12 §. Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller regionen begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter.

välinformerad om kommunkoncernens verksamhet. Detta innebär att moderbolaget snarast ska anmäla följande handlingar från koncernbolagen till kommunstyrelsen:

- ▶ Protokoll från bolagsstämma
- ▶ Protokoll från styrelsesammanträde
- ▶ Bolagens delårsrapporter och årsredovisningar
- ▶ Revisionsberättelser
- ▶ Underlag för sammanställning av koncernredovisning för kommunstyrelsen
- ▶ Övriga handlingar av vikt för kommunstyrelsen

I övrigt äger kommunstyrelsen rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet. Bolaget ska fortlöpande hålla kommunstyrelsen välinformerad om bolagets verksamhet. Vidare ska kommunstyrelsens ordförande och kommundirektör närvara vid moderbolagets ägarmöten med dotterbolaget. VD och styrelseledamöter i Nykvarnbostäder ska på kommunstyrelsens begäran närvara vid möten med kommunstyrelsen i syfte att besvara frågor om bolagets verksamhet.

5.5. Kommunens styrmodell sätter ramarna för styrningen

Kommunens styrmodell syftar till att uppnå kommunens vision, strategiska mål och god ekonomisk hushållning inom hela kommunkoncernen. Styrmodellen ska stödja kommunen i styrningen och definiera en grundstruktur med tillhörande arbetsformer avseende mål-, verksamhets- och ekonomistyrning samt uppföljning.

Varje år tar kommunstyrelsen fram ett budgetförslag med ekonomiska ramar, skattesats och mål. Budgetförslaget beslutas av kommunfullmäktige i juni. Därefter sker under hösten en nedbrytning utifrån budgetförslaget av respektive nämnd, vilket bland annat omfattar detaljbudget och mål för nämndens verksamhet. Nämndens internbudget och målsättningar redovisas i en verksamhetsplan. Därefter sker ytterligare en nedbrytning av de politiska prioriteringarna på tjänstemannanivå. Nedbrytningen resulterar i framtagande av arbetsplaner med tillhörande målbild och åtgärder på organisatoriska enheters nivå. Arbetsplaner innehåller konkreta aktiviteter som beskriver hur verksamheten ska bidra till nämndens effektmål och organisatoriska enhetens arbetsmål. Verksamhetsplaneringsprocessen avslutas genom att arbetsmålen bryts ner under medarbetarsamtal i individuella mål det vill säga individuella målsättningar på medarbetarnivå.

Uppföljningen av kommunfullmäktiges budget och nämndernas verksamhetsplaner sker i huvudsak vid tre tillfällen under året. Vid marsuppföljningen ligger fokus på den ekonomiska rapporteringen och prognos för helåret. En mer genomgripande uppföljning görs i delårsrapport 2, vilken omfattar analys och prognos av måluppfyllelse och ekonomiskt utfall. Dessutom kan avvikelser gällande upphandling- och digitaliseringsplan, plan för uppföljning av privata utförare, lokalplan, konkurrensplan, miljöprogram samt beslutsuppföljning, åiterrapporteras i delårsrapporten om så behövs. Enligt kommunens styrmodell upprättas årsredovisning för kommunen, för nämndernas och bolagens verksamhet upprättas verksamhetsberättelser. I verksamhetsberättelserna följer kommunens nämnder och bolag upp sina verksamheter utifrån beslutade verksamhetsplaner, gör en samlad bedömning av måluppfyllelsen och ekonomiska utfall för året, identifierar förbättringsområden samt föreslår vilka korrigeringsåtgärder som behöver prioriteras för ökad måluppfyllelse. Uppföljning av

verksamhetsåret görs även på tjänstemannanivå utifrån arbetsplaner och individuella mål som definierats i medarbetarsamtal.

Internkontrollarbetet är genom styrmodellen integrerad med ordinarie processer för planering, genomförande och uppföljning. Respektive nämnd ska fastställa en internkontrollplan. Uppföljning av internkontrollarbetet sker i en separat uppföljning av internkontrollplanen till nämnden. Internkontrollarbetet ska även rapporteras till kommunstyrelsen minst en gång per år.

5.6. Vår bedömning

Av kommunstyrelsens reglemente framgår dess uppsiktsansvar. Enligt vår bedömning motsvarar kommunstyrelsens ansvar för uppsikten i stora delar det områden som framgår av *kommunallagskommitténs betänkande (SOU 1952:14)*. Det kan dock i kommunstyrelsens reglemente förtydligas att det i uppsikten ingår att lyfta eventuella problem till kommunfullmäktige och övervaka att besluten som fattas av kommunfullmäktige verkställs av nämnderna. I nuläget saknas skrivningar som tydligt ålägger kommunstyrelsen dessa uppgifter.

Lagstiftaren är i övrigt sparsam med detaljer kring innebörden av uppsiktplikten. Det är upp till respektive kommun att på egen hand bygga vidare på det grundläggande fundament som förarbetena tillhandahåller och definiera vad uppsikten innebär och hur den ska bedrivas.⁴ Utifrån detta perspektiv finns enligt vår mening ett antal förbättringsåtgärder som kan vidtas.

Reglementet bidrar till att förtydliga innebörden av kommunstyrelsens uppsiktplikt. Framförallt bidrar det till att uttrycka *vad* uppsikten innebär: kommunstyrelsen ska till exempel utöva uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders beslut, följa hur den interna kontrollen sköts i nämnderna och övervaka att kommunens löpande förvaltning i övrigt sköts lagligt och ekonomiskt. Reglementet uttrycker dock inte *hur* eller *i vilken omfattning* dessa uppgifter ska utföras. Vi rekommenderar därför att genomförandet av kommunstyrelsens uppsiktplikt definieras i ett styrdokument.⁵ Fördelen med att tydliggöra hur och i vilken omfattning uppsikten ska bedrivas är att det bidrar till medvetenhet och kontinuitet i uppsikten. Det finns inget krav i kommunallagen på att kommuner måste tydliggöra uppsiktens innebörd, precis på samma sätt som det inte finns ett explicit krav på att kommuner måste definiera sin styrmodell eller investeringsprocess. Det finns dock uppenbara förtjänster med att göra det. Fördelen med att tydliggöra hur och i vilken omfattning uppsikten ska bedrivas är att det bidrar till medvetenhet, kontinuitet och transparens i uppsikten.

⁴ Ett liknande exempel på detta är "god ekonomisk hushållning". Inom ramen för det kommunala självstyret, lagstiftningen och utifrån de egna förutsättningarna behöver varje kommun definiera vad som är god ekonomisk hushållning och sätta finansiella mål och verksamhetsmål med betydelse för "den goda ekonomiska hushållningen".

⁵ Av *Kommunstyrelsens uppsiktsplikt – en ansvarsprovande eller riskhanterade praktik* (Göteborgs universitet 2019) framkommer att cirka 27 procent av svarande kommuner (174) att de hade andra styrande dokument för uppsikten utöver reglementet. Det är med andra ord relativt ovanligt med förtydliganden av uppsiktplikten.

I utbildningsnämndens samt vård- och omsorgsnämndens reglementen regleras vad nämnderna ska rapportera till kommunfullmäktige. Genom kommunstyrelsens beredningsansvar till fullmäktige går uppgifterna via kommunstyrelsen och blir en del av uppsikten. Enligt vår bedömning finns skäl att harmonisera nämndernas reglementen avseende rapportering till fullmäktige, så att samma krav ställs på vad som ska inrapporteras. Därtill bör vård- och omsorgsnämndens reglemente revideras särskilt. Nämndens reglemente gör gällande att nämnden till fullmäktige ska redovisa hur *samtliga kommunens* verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastställda mål. Detta uppdrag är rimligtvis inte lämpligt för en facknämnd. Det bör odelat vara ämnat för kommunstyrelsen utifrån dess ledande och samordnande funktion i kommunen.

I denna granskning görs ingen fördjupad bedömning av styrmodellen. Ett konstaterade är dock att det finns en tydlig styrkedja från fullmäktige till verksamheten och att styrmodellen bidrar till en struktur för rapportering av information. Styrmodellen är också integrerad i den meningen att den innefattar intern kontroll. Vår sammantagna bedömning är att styrmodellen tillhandahåller ramar inom vilka kommunstyrelsen kan bedriva uppsikt, men den besvarar i sig inte frågan kring hur eller i vilken omfattning uppsikten ska bedrivas. Styrmodellen tillhandahåller dock kommunstyrelsen en grundnivå av informationsinhämtning.

Slutligen vill vi understryka förtjänsten av att bedriva uppsikt med medvetenhet. I att bedriva uppsikten på ett medvetet sätt ingår dels att definiera vad som utgör uppsikten samt hur den ska bedrivas och i vilken omfattning, dels att definiera vad uppsikten ska syfta till. En studie har visat att uppsikten kan utövas som ett verktyg för riskhantering och/eller ansvarsprövning, det vill säga som en framåtsyftande och stödjande praktik eller en tillbakablickande och tillrättavisande.⁶ Det mest väsentliga är inte vilken styrfilosofi kommunstyrelsen väljer – det viktiga är att det överhuvudtaget finns en medveten avsikt med uppsikten. Att definiera syftet med uppsikten bör utgöra det första och grundläggande steget i att bedriva uppsikt. Utifrån detta vägval bestäms sedan vad som ska göras inom ramen för uppsikten, hur det ska gå till och i vilken omfattning.

6. Genomförandet av uppsikten

6.1. Kommunstyrelsen tar del av stort informationsmaterial

Kommunstyrelsens uppsikt bedrivs huvudsakligen inom ramen för uppföljningsstrukturen i kommunens styrmodell. Därtill sker en dialogbaserad uppsikt dels vid kommunstyrelsens sammanträden, dels genom olika forum.

Den uppsikt över nämnder som bedrivs genom skriftlig inrapportering sker huvudsakligen via budgetprocessen, delårsrapporteringen och årsbokslutet. I denna rapportering ingår bland annat uppföljning av uppdrag, mål och det ekonomiska utfallet. Inom ramen för den årliga rapporteringen följer kommunstyrelsen även upp verkställigheten av beslut fattade av fullmäktige och kommunstyrelsen. Vidare tar kommunstyrelsen del av information om ärenden som bereds av nämnderna och ska beslutas i fullmäktige. Förutom den ekonomiska uppföljning som sker i delårsrapporteringen och årsbokslutet genomförs på nämndnivå även

⁶ Av *Kommunstyrelsens uppsiktsplikt – en ansvarsprövande eller riskhanterade praktik* (Göteborgs universitet 2019)

månatliga uppföljningar av ekonomin. Kommunstyrelsen tar inte del av samtliga av dessa ekonomiska rapporter. Vad gäller bolagen tar kommunstyrelsen enbart del av årsredovisningen.

Vid sidan av delårsrapporteringen och årsbokslutet följer kommunstyrelsen även nämndernas internkontrollarbete. I ett särskilt ärende redovisas en samlad analys av internkontrollarbetet i kommunen. Utifrån analysen bestäms nämndgemensamma riskområden för det kommande året. I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2020 ingår risker som är kommunövergripande och har bäring på samtliga nämnders arbete, exempelvis rörande informationssäkerhet, upphandlingsprocessen samordning. I riskanalysen för 2021 ingår dessutom två risker som har direkt bäring på uppsikten, nämligen att kommunen brister i sin ändamålsenliga uppsiktsplikt av kommunens nämnder och bolag (systematik, innebörd, omfattning samt verkställande) och att kommunstyrelsen inte har en tillräcklig uppsikt av verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Som tidigare nämnts är kommunstyrelsens uppsikt i stor utsträckning beroende av fungerande processer för styrning, uppföljning och kontroll. Uppsikten förutsätter dessutom att nämnderna och bolagen levererar kvalitativa underlag till kommunstyrelsen. Inom kommunen pågår sedan en tid tillbaka ett omfattande utvecklingsarbete för att stärka de grundläggande styrprocesserna. Inom ramen för detta arbete upprättades bland annat kommunens styrmodell under 2020. Vidare har budgetprocessen och lokalförsörjningsprocessen setts över tillsammans med exploateringsprocessen. Kommunen har även tagit fram ett nytt program för uppföljning av privata utförare eftersom det tidigare programmet (*Program för uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av privata utförare för mandatperioden 2017-2018*) inte längre är gällande. Ett konkret exempel på hur rapporteringen till kommunstyrelsen utvecklats är att nämnderna sedan 2020 redovisar ekonomiska prognoser för helåret. Tidigare beskrevs enbart det ekonomiska utfallet per månad i förhållande till budget.

Den dialogbaserade uppsikten bedrivs inom ramen för kommunstyrelsens sammanträden samt genom informella möten. Enligt kommunstyrelsens ordförande är den dialogbaserade och informella styrningen ett väsentligt element i kommunens sätt att styra.

Kommunorganisationen är relativt liten vilket möjliggör hög intern tillgänglighet till ansvariga tjänstemän och politiker. Både kommunstyrelsens ordförande och 1:e vice ordförande uppger att det finns utrymme att stärka dokumentationen kring den dialogbaserade styrningen som utövas utanför ramen för kommunstyrelsens sammanträden.

6.2. Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden ansvarar för kommunens uppgifter inom barn- och utbildningsområdet. Bland annat ingår förskolan, grundskolan och gymnasieskolan i nämndens ansvarsområde. Nämnden har under ett antal år redovisat ekonomiska underskott. Under 2018 och 2019 redovisade utbildningsnämnden ett underskott om ca 9,2 mnkr respektive 23,5 mnkr.

I den ekonomiska uppföljningen per sista mars 2020 prognosticerades underskott för helåret om ca 9 mnkr. Vid den ekonomiska uppföljningen per sista september beräknades underskottet uppgå till ca 10,5 mnkr. Huvuddelen av underskottet är kopplat till utbildningskontorets verksamhet avseende skolpeng som ges till den egna förskole- och

grundskoleverksamheten, hyres- och lokalvårdskostnader samt köp av verksamhet. Utbildningskontorets största budgetavvikelse kan härledas till köp av gymnasieverksamhet.

6.2.1. Representanter för nämnden bjöds in till kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens uppsikt över utbildningsnämnden har under 2020 bedrivits inom ramen för kommunens uppföljningsprocess och genom möten mellan kommunstyrelsen och representanter för nämnden.

Den 2 juni 2020 deltog representanter för utbildningsnämnden på kommunstyrelsens sammanträde för att samtala om det ekonomiska läget. Av protokoll kan utläsas att nämndens ordförande lämnade information om aktuellt ekonomiskt läge, budgetuppföljning, åtgärder, riskfaktorer och önskat utfall. Vidare framgår av protokollet att kommunstyrelsens ordförande underströk att det var av särskild vikt att utbildningsnämnden arbetar med effektiviseringar, ekonomisk planering och uppföljning för att nå budget i balans.

Förutom att bjuda in nämnden till samtal om ekonomin har kommunstyrelsen under 2020 och början av 2021 riktat uppmaningar till nämnden. I samband med delårsrapporteringen uppmanade styrelsen utbildningsnämnden att i sin uppföljning bedöma måluppfyllelsen utifrån systematiken i kommunens styrmodell. Under början av 2021 uppmanade kommunstyrelsen att utbildningsnämnden reviderar sin detaljbudget med utgångspunkt i faktiska kostnader avseende köp av verksamhet, samt att minska budgetramen för utbildningsnämndens övriga verksamheter i motsvarande mån. Bakgrunden till kommunstyrelsens uppmaning är att styrelsen, sedan införandet av kommunens styrmodell under 2020, går igenom och bedömer samtliga nämnders detaljbudgetar utifrån kommunens vision, fullmäktige strategiska mål och kommunens budget.

Enligt uppgift har det under 2020 även genomförts ett antal informella möten mellan kommunstyrelsens ordförande och utbildningsnämndens ordförande rörande nämndens ekonomiska åtgärdsarbete.

6.3. Vård- och omsorgsnämnden

Vård- och omsorgsnämnden ansvarar för att kommunens socialtjänst, verksamhet för personer med funktionsnedsättning, kommunal hälso- och sjukvård samt andra sociala frågor. Nämnden har under ett antal år gått med underskott. Under 2018 redovisade nämnden underskott om ca 18 mnkr och året därpå underskott om 12 mnkr.

Under 2020 har verksamheten präglats av hanteringen av pandemin. I delårsbokslutet prognosticerade nämnden underskott om 3 033 000 kronor. Nämnden har belastats med oförutsedda kostnader med anledning av pandemin.

6.3.1. Kommunstyrelsen har följt upp nämndens ekonomi

Kommunstyrelsens uppsikt av nämnden har bedrivits genom skriftlig inrapportering inom ramen för uppföljningsprocessen, möten med nämnden och genom kommundirektörens information till kommunstyrelsen.

I likhet med utbildningsnämnden deltog företrädare för vård- och omsorgsnämnden på kommunstyrelsens sammanträde i juni. Under mötet redovisades det aktuella ekonomiska

läget, budgetuppföljningen samt åtgärder och mål för att nå en budget i balans. Kommunstyrelsens ordförande uppmanade nämnden att säkerställa en god ekonomisk hushållning. Vid detta tillfälle prognosticerade nämnden underskott om 6 277 000 kronor. Kommunstyrelsen uppmanade även nämnden i samband med delårsrapporteringen att bedöma måluppfyllelsen utifrån systematiken i kommunens styrmodell.

Under året har kommundirektören vid ett antal tillfällen informerat kommunstyrelsen om hanteringen av pandemin. Informationen har berört hela kommunens organisation men i synnerhet omsorgsverksamheten. Besluten rörande hanteringen av pandemin har i stor utsträckning fattats på tjänstemannanivå. Kommunens krisledningsgrupp har under pandemin haft veckovisa möten och information har delgivits kommunstyrelsen via kommundirektören. Kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande uppger att det inte funnits anledning från styrelsens sida att ingripa i förvaltningens krishantering.

6.4. AB Nykvarnbostäder

AB Nykvarnbostäder har i uppgift att inom kommunen förvärva, äga, bebygga, förvalta, förädla och försälja fastigheter och tomträtter med bostadslägenheter och därtill hörande kollektiva anordningar. Bolaget har även i uppgift att förvalta fastigheter och övrig fast egendom som ägs av Nykvarns kommun samt att utföra drift av kommunens anläggningar, såsom gator, gång- och cykelvägar samt parker.

Under 2019 uppgick bolagets omsättning till ca 84 mnkr, vilket huvudsakligen omfattar intäkter för bostäder. Det samlande värdet på bolagets fastigheter uppgick till ca 610 mnkr.

6.4.1. Kommunstyrelsens genomför årlig prövning

I likhet med uppsikten över nämnderna sker den både genom skriftlig rapportering och muntlig dialog. Det som särskiljer uppsikten över Nykvarnbostäder är den särskilda prövning som görs i relation till de ändamål som fullmäktige fastställt och de kommunala befogenheterna enligt kommunallagen. Underlaget för kommunstyrelsens prövning utgörs av bolagets årsredovisning. I prövningen som genomfördes under 2020 noterades inga brister.

Enligt Nykvarnbostäders ägardirektiv ska ägaren kalla bolaget till minst två gemensamma ägarmöten per år. Vid dessa möten ska kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör samt bolagets styrelseordförande och VD närvara. Under 2020 ägde inga ägarmöten rum enligt de former som beskrivs i ägardirektiven. Enligt intervjuade har däremot andra former av möten genomförts mellan berörda parter. Dessa möten har dock varit av mer informell karaktär.

Trots att ägarmötena uteblev under 2020 har den (formella) dialogbaserade uppsikten inte varit frånvarande. Den 21 januari 2020 deltog bolagets ordförande och VD på kommunstyrelsens sammanträde i syfte att presentera bolagets verksamhet och särskilda satsningar under 2020.

I övrigt sker enligt uppgift täta informationsutbyten mellan delar av kommunstyrelsen och bolaget både på tjänstemannanivå och politisk nivå. VD för Nykvarnbostäder ingår i kommundirektörens ledningsgrupp, vilket är ett forum för koncernövergripande frågor.

6.5. Vår bedömning

Kommunstyrelsens reglemente specificerar vad som ingår i uppsikten. Vår bedömning är att kommunstyrelsen till största del utför det som de är ålagda, med tre undantag. Vidare finns ett antal möjliga utvecklingsområden för att systematisera kommunstyrelsens uppsikt.

Det första avsteget från reglementet rör kommunstyrelsens uppdrag att övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktige fastställda program och direktiv. En brist i detta avseende är att kommunen hittills under hela den aktuella mandatperioden fram till 2021 saknade ett program för uppföljning av privata utförare. Enligt kommunallagen ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Kommunstyrelsen har under 2020 upprättat ett sådant program, men borde inom ramen för sin uppsikt identifierat detta behov i ett tidigare skede. Vidare kan nämnas att kommunstyrelsen under 2020 inte hade en strukturerad process för att följa upp privata utförare inom sitt eget ansvarsområde. Avsaknaden av uppföljning är dels en allvarlig brist, eftersom verksamhet som överlämnats till privata utförare ska följas upp enligt kommunallagen, men visar också på uppsiktens beroende av tydliga styrsystem och fungerande rutiner på nämnd- och styrelsenivå. I sammanhanget är det därför positivt att kommunstyrelsen under 2019 identifierade avsaknaden av tydliga riktlinjer och tog fram en styrmodell (antagen av fullmäktige 2020-02-06), med krav på att nämnderna ska återrapportera resultatet av uppföljningen av privata utförare. Vidare identifierade kommunstyrelsen avsaknaden av struktur för uppföljning av privata utförare som en risk i samband med framtagandet av internkontrollplanen. Under 2020 har det utvecklats en kommungemensam struktur för uppföljning som kommer tillämpas under 2021.

För det andra ansvarar kommunstyrelsen för att utöva uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders beslut. Enligt vår bedömning finns ingen strukturerad process för att tillmötesgå detta krav. Det finns skäl för kommunstyrelsen att definiera innebörden och omfattningen av denna uppgift. Ett möjligt tillvägagångssätt hade varit att inom ramen för den interna kontrollen följa upp ett urval av nämndbeslut eller fördela ansvaret mellan kommunstyrelsens ledamöter. I sammanhanget ska noteras att kommunstyrelsen följer upp verkställigheten av beslut fattade av fullmäktige och kommunstyrelsen vilket är positivt. Enligt vår uppfattning motsvarar dock denna form av uppföljning det som avses i reglementet.

För det tredje ansvarar kommunstyrelsen för att tillse att det hålls regelbundna möten mellan kommunstyrelsen och företagsledningarna. Under 2020 har det inte genomförts möten av den art som beskrivs i reglementet vilket är en brist.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsens reglemente ses över avseende uppgiften att anordna samordningsträffar med nämndpresidierna och avdelningscheferna. Ett alternativ hade varit att ansvaret för detta ska vila på nämnderna istället för kommunstyrelsen. Vidare används inte längre titeln avdelningschef i kommunen.

I granskningen har uppsikten över två nämnder analyserats särskilt. Utöver vad som beskrivs ovan är vår bedömning att uppsikten bedrivits i tillräcklig omfattning. Inom ramen för strukturen i styrmodellen tillförsäkras kommunstyrelsen information om nämndernas ekonomi, måluppfyllelse och genomförande av uppdrag från fullmäktige. Därutöver har kommunstyrelsen initierat möten med nämnderna gällande det ekonomiska åtgärdsarbetet samt följt återkopplat till nämnderna avseende formerna för rapporteringen av måluppfyllelse.

Vidare har kommunstyrelsen regelbundet delgetts information om hanteringen av pandemin och följer nämndernas interna kontroll på ett systematiskt sätt.

Kommunstyrelsens uppsikt över kommunala bolag ska vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning om verksamheten som helhet har haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetenslig. Hur granskningen ska ske och vilket underlag som krävs ska bedömas med hänsyn till omfattningen av och komplexiteten i den verksamhet som bedrivits. Enligt vår bedömning är det i detta fall svårt att avgöra om kommunstyrelsens uppsikt över Nykvarnbostäder är tillräcklig. Uppsikten i kommunen är mindre omfattande än den som bedrevs av kommunstyrelsen i Helsingborgs kommun, vars uppsikt av Högsta förvaltningsdomstolen i mål 6335-16 bedömdes vara tillräcklig.⁷ Det betyder nödvändigtvis inte att den uppsikt som utövas i Nykvarn är otillräcklig. Förutsättningarna i Nykvarn är annorlunda och Helsingborgs kommuns uppsikt över bolagen ska inte användas som en miniminivå. Vi kan konstatera att kommunstyrelsens prövning enbart bygger på bolagets årsredovisning och kan stärkas i flera avseenden, exempelvis genom att som grund för prövningen använda lekmannarevisorns granskningsrapport och begära skriftliga redogörelser från bolaget gällande dess verksamhet.

Utifrån ett generellt utvecklingsperspektiv finns flera möjliga åtgärder kommunstyrelsen kan vidta för att stärka och systematisera uppsikten, framförallt i planeringsfasen. I uppsikten har kommunstyrelsen ett antal verktyg till sitt förfogande. Exempelvis kan kommunstyrelsen använda sig av den ordinarie rapporteringsstrukturen, möten med presidier och styrelser samt egna eller externa genomlysningar. Resurserna för användandet av olika former av uppsiktsverktyg är begränsade och bör anpassas utifrån riskläget. För att säkerställa att tillgängliga resurser för uppsikten anpassas ändamålsenligt utifrån rådande risker kan det därför vara lämpligt att inför varje år, möjligtvis i samband med planeringen av den interna kontrollen, genomföra en analys av hur och i vilken omfattning uppsikten bör genomföras under det kommande året. Avsaknad av medvetna och väl underbyggda ställningstaganden kring omfattningen och formerna av kommunstyrelsens uppsikt riskerar att leda till att uppsikten utövas planlöst, utan medvetenhet kring vad den är tänkt att åstadkomma eller hur. En möjlig konsekvens av det är att uppsikten bedrivs i allt för stor eller liten omfattning i relation till behovet. Vår uppfattning är att kommunstyrelsen, givet kommunens strukturella utmaningar bör utöva en aktiv uppsikt – en uppsikt som såväl är stödjande och framåtsyftande som ansvarsprövande och tillrättavisande. Vi ser det som väsentligt att kommunstyrelsen för egen del vidtar denna behovsanalys. Det är i detta avseende positivt att kommunstyrelsen i riskanalysen inför 2021 identifierat uppsiktens innebörd, omfattning och verkställande som ett område att arbeta vidare med.

⁷ Som grund för prövningen låg bolagshandlingar, lekmannarevisorns granskningsrapport samt en granskning och analys som Helsingborgs kommuns avdelning för juridik och administration genomfört beträffande bolagets verksamhet.

7. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Svar
Har kommunstyrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska genomföras?	Delvis. Kommunstyrelsens reglemente definierar uppgifter som har bäring på uppsiktsplikten. Varken reglementet eller något annat styrdokument redogör för hur uppsikten ska utövas eller i vilken omfattning. Kommunens styrmodell tillhandahåller strukturer för kommunstyrelsens informationsinsamling, men besvarar i sig inte frågan om hur uppsikten ska bedrivas. Vi rekommenderar att genomförandet av kommunstyrelsens uppsiktspflicht definieras i ett styrdokument. Fördelen med att tydliggöra hur och i vilken omfattning uppsikten ska bedrivas är att det bidrar till en medvetenhet och kontinuitet i uppsikten.
På vilket sätt utövar kommunstyrelsen sin uppsikt över nämnder och bolag?	Uppsikten över nämnder bedrivs huvudsakligen inom ramen för rapporteringsstrukturen i kommunens styrmodell. Det innebär uppföljning av nämndernas verksamhetsplaner, delårsrapporter, verksamhetsberättelser och internkontrollarbete. Vid sidan av den denna uppföljning sker särskilda insatser på förekommen anledning. Under 2020 har kommunstyrelsen bjudit in representanter för nämnder med prognosticerade underskott i syfte att få information om åtgärdsarbetet för att nå budget i balans. Vidare har kommunstyrelsen regelbundet informerats om kommunens hantering av pandemin. Uppsikten över Nykvambostäder är inte lika regelbunden eller omfattande som över nämnderna. I form av skriftlig rapportering tar kommunstyrelsen del av bolagets årsredovisning. Utifrån årsredovisningen sker den årliga prövningen av bolagets verksamhet i förhållande till det kommunala ändamålet och befogenheterna. I övrigt har kommunstyrelsen i plenum haft ett möte med representanter för bolaget.
Är uppsikten tillräcklig och ändamålsenlig?	Delvis. Med undantag för ett antal avsteg är vår bedömning att kommunstyrelsen utför de uppgifter inom uppsikten som de är ålagda enligt

reglementet. För vissa uppgifter är det svårt att uttala sig om uppsikten är tillräcklig eftersom reglementet inte beskriver i vilket omfattning uppsikten ska bedrivas. Kommunstyrelsen har inte genomfört en analys av i vilken omfattning eller hur uppsikten ska utövas.

Kommunstyrelsens uppsikt över kommunala bolag ska vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten som helhet har haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetensenlig. Enligt vår bedömning är det i detta fall svårt att med säkerhet avgöra om kommunstyrelsens uppsikt över Nykvarnbostäder är tillräcklig. Vi kan dock konstatera att kommunstyrelsens prövning enbart bygger på bolagets årsredovisning och kan stärkas i flera avseenden.

Utifrån ett generellt utvecklingsperspektiv finns flera möjliga åtgärder kommunstyrelsen kan vidta för att stärka och systematisera uppsikten, framförallt i planeringsfasen. Avsaknad av medvetna och väl underbyggda ställningstaganden kring omfattningen och formerna av kommunstyrelsens uppsikt riskerar att leda till att uppsikten utövas planlöst, utan medvetenhet kring vad den är tänkt att åstadkomma eller hur. En möjlig konsekvens av det är att uppsikten bedrivs i allt för stor eller liten omfattning i relation till behovet

Nykvarn den 16 februari 2021

Herman Rask
EY

8. Källförteckning

Intervjupersoner

- ▶ 1:e vice ordförande, kommunstyrelsen
- ▶ 2:e vice ordförande, kommunstyrelsen
- ▶ Kommundirektör
- ▶ Ordförande, kommunstyrelsen
- ▶ Utbildningschef tillika skolchef
- ▶ Socialchef
- ▶ VD, Nykvarnbostäder

Dokument

- ▶ Bolagsordning för AB Nykvarnbostäder
- ▶ Delårsrapport 2 för kommunstyrelsen
- ▶ Delårsrapport 2 för utbildningsnämnden
- ▶ Delårsrapport 2 för vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Detaljbudget 2020 för utbildningsnämnden
- ▶ Instruktion för kommundirektören
- ▶ Internkontrollrapport 2019, kommunstyrelsen
- ▶ Kommunfullmäktige protokoll 2020-05-19 § 38
- ▶ Kommunstyrelsens internkontrollplan för 2020
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll under 2020
- ▶ Marsuppföljning 2020 för utbildningsnämnden
- ▶ Marsuppföljning 2020 för vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Nykvarns kommuns styrmodell
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen
- ▶ Reglemente för utbildningsnämnden
- ▶ Reglemente för vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Verksamhetsplan för 2020, kommunstyrelsen
- ▶ Ägardirektiv för AB Nykvarnbostäder