

Revisionsrapport

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Kristianstads kommun

Projektledare
Lena Salomon
Certifierad kommunal
revisor

Projektmedarbetare
Mimmi Praks

Januari 2017

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfråga.....	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Avgränsning.....	5
1.5. Metod.....	5
2. Uppsiktsplikt enligt kommunallagen och för olika organisationer	7
2.1 Kommunallagens bestämmelser	7
2.2 Uppsiktsplikt gällande olika organisationer	8
3. Iakttagelser och bedömningar	9
3.1. Är formerna för uppsikten ändamålsenliga och fungerar dessa tillfredsställande? 9	
3.1.1. Uppsiktspliktens form utifrån lagstiftning, reglemente och styrdokument	9
3.1.2. Bedömning.....	11
3.2. I vilken omfattning och med vilket innehåll sker styrelsens uppsikt?.....	12
3.2.1. Uppsiktspliktens innehåll och omfattning.....	12
3.2.2. Uppsiktsplikten angående intern kontroll.....	16
3.2.3. Bedömning.....	23
3.3. I vilken utsträckning begär styrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och fungerar detta tillfredsställande?.....	24
3.3.1. Uppsiktsplikt utifrån fyra perspektiv i styrmodellen	24
3.3.2. Bedömning.....	25
3.4. I vilken utsträckning sker rapporteringen till fullmäktige?	26
3.4.1. Rapporteringens innehåll	26
3.4.2. Bedömning.....	28
4. Sammanfattande revisionell bedömning.....	29
4.1. Bedömningar mot revisionsfrågor	29
4.2. Rekommendationer.....	31
Bilaga 1: Kristianstads kommuns organisation	33
Bilaga 2: De kommunala bolagen	34
Bilaga 3: Kristianstads kommuns styrmodell.....	35

Sammanfattning

Revisorerna i Kristianstads kommun har gett PwC i uppdrag att granska hur kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt. I granskningen har fyra revisionsfrågor ställts upp i syfte att besvara den övergripande revisionsfrågan. **Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsens uppsikt gällande nämnder och bolagens verksamhet till delvis fungerar på ett ändamålsenligt och tillräckligt sätt.** Vi grundar denna bedömning på följande kontrollmål:

1. *Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har ändamålsenliga former för uppsiktsplikten och att dessa i stora delar fungerar tillfredsställande.*

Denna bedömning görs mot bakgrund av att det finns ett antal väl fungerande strukturer för hur Kristianstad styrs och leds med utgångspunkt i kommunfullmäktiges fastlagda strategiska färdplan med tillhörande styrmodell styrkan. Samtidigt gör vi bedömningen att kommunstyrelsen *bör dokumentera* hur arbete med uppsiktsplikten ska gå till i praktiken i syfte att klargöra vad som ingår i ansvaret. Styr dokumentet avseende ärendehantering är från 2004 och vi föreslår att detta ses över och även inkluderar en flödesbeskrivning för själva ärendeberedningen i syfte att säkerställa en beskrivning av de olika momenten i syfte att säkerställa ärendehantering.

2. *Vi bedömer att kommunstyrelsens uppsiktsplikt har en tillräcklig omfattning och innehåll med avseende på nämnderna och bolagen.*

Vi bedömer att kommunstyrelsens uppsiktsplikt har en tillräcklig omfattning och innehåll med avseende på nämnderna och bolagen. Bedömningen görs mot bakgrund av att det finns ett antal väl fungerande strukturer för hur Kristianstads kommun styrs och leds gällande uppsiktspliktens innehåll och omfattning. Vi bedömer att det utifrån beslutad vision och den strategiska färdplanen med tillhörande måldokument finns en tydlighet i hur kommunstyrelsen ska utöva sin uppsiktsplikt. Vi konstaterar att kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt genom ett antal dokument i styr- och uppföljningsprocesser som exempelvis budget, årsredovisning och ekonomistyrprinciper.

Vi bedömer också att kommunstyrelsen har en aktiv roll gällande uppsiktsplikten angående intern kontroll avseende nämnder och bolag. Vi konstaterar att nuvarande reglemente för intern kontroll inte uppdaterats på några år och vi föreslår att kommunstyrelsen initierar en översyn och bestämmelser angående bolagens interna kontroll inkluderas i reglementet. Utifrån genomförd bedömning av kommunstyrelsen i januari 2017, avseende intern kontroll år 2016, gör vi bedömningen att kommunstyrelsens övergripande och samordnande ansvar för intern kontroll inom hela koncernen i stort fungerar på ett tillfredsställande sätt.

3. *Vi bedömer att kommunstyrelsen etablerat tillfredsställande former för att begära upplysningar från nämnder och bolagen samt att detta fungerar tillfredsställande.*
4. *Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har en tillräcklig återrapportering till kommunfullmäktige gällande kommunens verksamhet.*

Detta grundar vi på att det finns en tydlig och bra rapportering till fullmäktige från nämnder och bolag. Formerna för informationsförmedlingen till kommunfullmäktige gällande kommunal verksamhet i t ex stiftelser, finansiella samordningsförbund eller verksamhet som bedrivs på entreprenad bör dock förtydligas Detta för att fullmäktige ska kunna göra en samlad bedömning av den kommunala verksamheten, *oberoende av juridisk form*.

Vi konstaterar att kommunstyrelsen i årsredovisningen inkluderar en åiterrapportering till fullmäktige kring årets intern kontrollarbete vilket är positivt. På så sätt sker även en formell *åiterrapportering av utfallet av det årliga intern kontrollarbetet till fullmäktige*.

Det är upp till kommunstyrelsen att själv utforma system och rutiner för att fortsätta att utveckla formerna för uppsiktsplikten och nedan följer några rekommendationer:

Rekommendationer

1. Strategi för uppsiktsplikten

Vi bedömer att kommunstyrelsen *bör dokumentera* hur arbete med uppsiktsplikten ska gå till i praktiken i syfte att klargöra vad som ingår i ansvaret. Då kommunkoncernen omfattar en rad olika organisationer som kommunstyrelsen ska ha uppsikt över rekommenderar vi att en *årscykel* utarbetas där det framgår när och vilken information respektive organisation ska lämna till kommunstyrelsen. Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att det inte finns någon fastlagd god sed eller praxis vad gäller formerna för kommunstyrelsens uppsikt. Kommunstyrelsen ska utforma sina system och rutiner så att de känner att de fullgjort sin uppsiktsplikt.

2. Uppsiktsplikt gällande intern kontroll

Vi föreslår att fokus under 2017-2018 bör vara på att fortsätta att dokumentera nämndernas och styrelsens huvudprocesser och genomföra utbildnings- och kommunikationsinsatser av redan framtaget internkontrollmaterial. Särskild fokus bör läggas på det förebyggande arbetet t ex att upptäcka förtroendeskadliga beteenden hos chefer och medarbetare.

Vidare behövs konkreta aktiviteter i syfte att *utveckla den interna kontrollen från nivån informella till nivån övervakad intern kontroll*. I detta arbete behöver kommunstyrelsen också enligt vår bedömning fortsätta att utmana nämndens egna årliga självskattning kring intern kontroll.

3. Uppsiktsplikt gällande stiftelser, finansiella samordningsförbund, privata utförare m fl.

Enligt lagstiftningen ska kommunstyrelsens uppsiktsplikt gällande nämnderna även beakta den verksamhet som inbegriper den verksamhet som bedrivs av privata utförare. Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med *mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare*. Ett sådant program är för närvarande ute på remiss i kommunen vilket är positivt och vi rekommenderar att detta också innehåller bestämmelser om på vilket sätt kommunstyrelsen ska utöva sin uppsiktsplikt i detta sammanhang.

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. Kommunstyrelsen har ett omfattande ansvar att se till att verksamheterna fungerar väl och i det allmännas intresse och initiera åtgärder när det omvända inträffar. Det interna reglementet för kommunstyrelsen innehåller en detaljerad uppräkningslista av ansvarsområden. Nämnderna ska enligt kommunallagen driva verksamheten i förvaltningarna enligt de mål och regelverk som gäller för varje verksamhet. Den interna kontrollen ska vara tillräcklig och verksamheten ska drivas på ett tillfredsställande sätt. Samma krav ställs på de företag som fullmäktige beslutat lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till med stöd av kommunallagen.

Kommunstyrelsen tar i olika sammanhang del av information från ett flertal styr- och uppföljningsprocesser, men i många kommuner saknas det ett sammanfattande ärende på dagordningen där utförd uppsikt och resultatet av uppsikten redovisas. Viktigt är också att en sammanfattande återrapportering av utförd uppsikt redovisas till kommunfullmäktige årligen.

Granskningen tar sin utgångspunkt i revisorernas risk- och väsentlighetsanalys och ingår i beslutade revisionsplan för 2016. Granskningen genomförs i syfte att säkerställa att kommunstyrelsens uppsikt är ändamålsenlig och tillräcklig avseende nämndernas och bolagens verksamhet.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Granskningen är en fördjupad granskning med syftet att ge revisorerna underlag till deras bedömning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Revisionsfrågan som kommer att besvaras i rapporten är ”Är kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig?”

Följande kontrollmål/granskningsmål ingår i granskningen:

- Är formerna för uppsikten ändamålsenliga och fungerar dessa tillfredsställande?
- I vilken omfattning och med vilket innehåll sker styrelsens uppsikt?
- I vilken utsträckning begär styrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och fungerar detta tillfredsställande?
- I vilken utsträckning sker rapporteringen till fullmäktige?

1.3. Revisionskriterier

Regler, principer och styr signaler som är relevanta för granskningen finns framför allt i följande dokument:

- Kommunallagen
- Kommunstyrelsens reglemente

- God revisionsred
- Styrdokument som reglerar uppsiktsplikten
- Budget 2016

Därutöver har vi tagit del av material avseende en kommunallag för framtiden.¹

1.4. Avgränsning

Granskningen berör *kommunstyrelsen*. Inom kommunstyrelsen har ett antal ledande politiker och tjänstemän intervjuats angående uppsiktsplikten. I samband med granskningen har två nämnder och ett bolag valts ut för intervjuer och genomgång av underlagsmaterial avseende hur uppsiktsplikten fungerar i praktiken, nämligen:

- Arbete- och välfärdsnämnden
- Tekniska nämnden
- C4 Energi AB

Sammanträffande har även skett med *kommunfullmäktiges presidium* i syfte att säkerställa hur återrapporteringen fungerar till kommunfullmäktige gällande nämndernas och bolagens verksamhet.

1.5. Metod

De metoder som använts i granskningen är dokumentanalys (protokoll, rutiner, riktlinjer) ägardirektiv och intervjuer. Därutöver har vi även gått igenom kommunstyrelsens *reglemente* och *protokoll* under 2016 samt kommunstyrelsens protokoll 2015 i det fall detta varit relevant. Följande personer har intervjuats i granskningen:

Förteckning över intervjuade i granskningen	
Arbete- och välfärdsnämnden	Merete Tillman, förvaltningschef, Radovan Javurek, nämndens ordförande
Tekniska nämnden	Bengt Olsson, förvaltningschef, Sven Nilsson, ordförande, Jesper Persson, vice ordförande
C4Energi AB	Göran Thessén, VD, Rune Simonsson, styrelseordförande
Kommunstyrelsen	Christel Jönsson, kommundirektör, Marie Färm kanslichef, Pierre Månsson, kommunalråd, kommunstyrelsens ordförande, Helen Fritzon, kommunstyrelsens vice ordförande, Peter Johansson, oppositionsråd, 2:e vice ordförande kommunstyrelsen,
Kommunfullmäktige	Anna-Kerstin Larsson, kommunfullmäktiges ordförande, Bo Silverbern, 1:e vice ordförande

¹ En kommunallag för framtiden, SOU 2015:24, Stockholm 2015

Även kommunfullmäktiges protokoll för 2016 har gått igenom i syfte att svara på frågan vilken återrapportering som sker från kommunstyrelsen till kommunfullmäktige avseende nämndernas och bolagens verksamhet.

Vidare har en enkät skickats till kommunstyrelsens ledamöter och ersättare i syfte att få deras bild av hur uppsiktsplikten och den interna kontrollen fungerar. Totalt svarade 21 personer på enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 88 %. Av de som besvarat enkäten utgör 71 % ledamöter i kommunstyrelsen och 29 % är ersättare i kommunstyrelsen. De som besvarat enkäten har följande erfarenhet från arbete i kommunstyrelsen:

- 42 % är nya innevarande mandatperiod
- 29 % har suttit i två mandatperioder
- 29 % har suttit som ledamot i tre mandatperioder eller längre.

I bilaga 1 och 2 till rapporten redovisas organisationsskiss för Kristianstad kommun gällande nämnder och kommunala bolag.

Följande dokument har bl a ingått i granskningen:

- Strategisk färdplan och Vision 2030
- Styrkort för strategisk färdplan
- Delegationsbestämmelser för KS_AU
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Arbetsordning för kommunfullmäktige
- Budget 2017 med plan 2018-2019
- Förslag till program för privata utförare
- Reglemente för intern kontroll
- Styrdokument ärendehantering
- Tillämpningsanvisning bilaga till reglemente för kommunstyrelsen mfl
- Vidaredelegering kommundirektör

Rapporten har varit föremål för sakkontroll av de intervjuade.

2. Uppsiktsplikt enligt kommunallagen och för olika organisationer

2.1 Kommunallagens bestämmelser

Enligt KL [6 kap § 1](#) ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens 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 [3 kap. 16 a–18 b §§](#) och sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i. KL § 6:1

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

Av författningskommentarerna framgår att styrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med att man har en ledande och samordnande roll. Uppsikten är 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 hel- och delägda företag. För att hantera denna uppgift utfärdas i praktiken ägardirektiv för de kommunala bolagen där kommunstyrelsens rätt till insyn skrivs in. Uppsiktsplikten gäller även gemensamma nämnder och kommunalförbund som kommunen är medlem i.

Riksdagen beslutade under år 2014 om förändringar i kommunallagen med syfte att uppföljningen och *kontrollen av privata utförare* som bedriver verksamhet på uppdrag av kommuner, landsting och regioner ska bli bättre. De nya reglerna gäller från 1 januari 2015.² För att åstadkomma struktur på uppföljning ska ett särskilt program tas fram för detta för varje mandatperiod. Kommunstyrelsen har således sammanfattningsvis en skyldighet att utöva löpande uppsikt. Det är upp till kommunstyrelsen att bestämma hur uppsiktsplikten ska formaliseras. I den översyn som pågår av kommunallagen – *en kommunallag för framtiden*³ – föreslås kommunstyrelsen få en än mer strategisk roll i den kommunala organisationen.

² Proposition 2013/14:118 Privata utförare av kommunal verksamhet.

³ En kommunallag för framtiden SOU 2015: 24

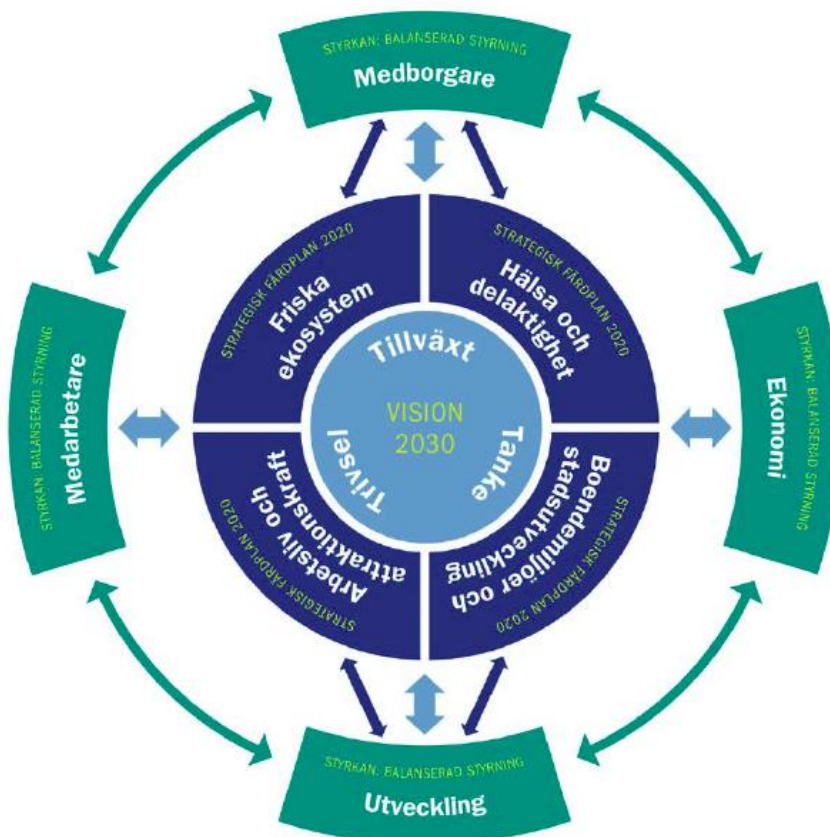
2.2 Uppsiktsplikt gällande olika organisationer

I kommunstyrelsens uppgift ingår att aktivt följa frågor som är av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt att främja samverkan mellan de olika delarna av kommunkoncernen. Generellt kan uppsiktsplikten beskrivas omfatta ett antal kategorier av juridiska organisationsformer och i Kristianstads kommun kan denna indelning göras:

- Kategori 1: *Nämnder och gemensamma nämnder*
- Kategori 2: *Kristianstads kommunföretag med helägda dotterbolag*
- Kategori 3: *Gemensamma nämnder och delägda bolag*
- Kategori 4: *Stiftelser, Finansiella samordningsförbund*
- Kategori 5: *Privata utförare som bedriver kommunal verksamhet*

Denna granskning omfattar nämnderna och bolagen. Uppsiktsplikten gällande den interna kontrollen har inkluderats under avsnitt 3.2. Granskningsrapporten omfattar inte uppsiktsplikt avseende kategori 3-5 utan berörs enbart översiktligt i rapporten

Figur 1 Styrmodell Kristianstad kommun



Källa: Budget 2017 med flerårsplan 2018-2019

3. Iakttagelser och bedömningar

Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Styrelsen skall också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

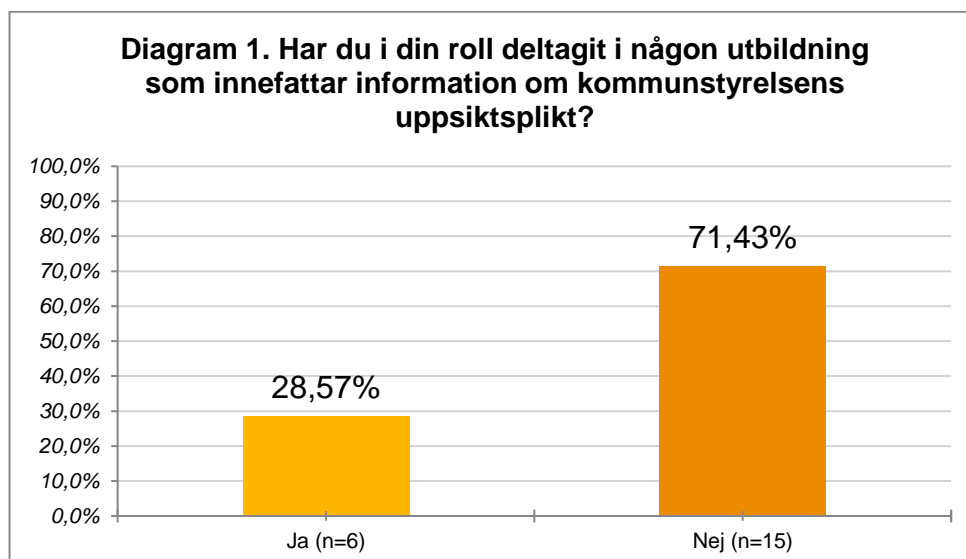
Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter. [KL §§ 6:2 och 6:3](#)

3.1. Är formerna för uppsikten ändamålsenliga och fungerar dessa tillfredsställande?

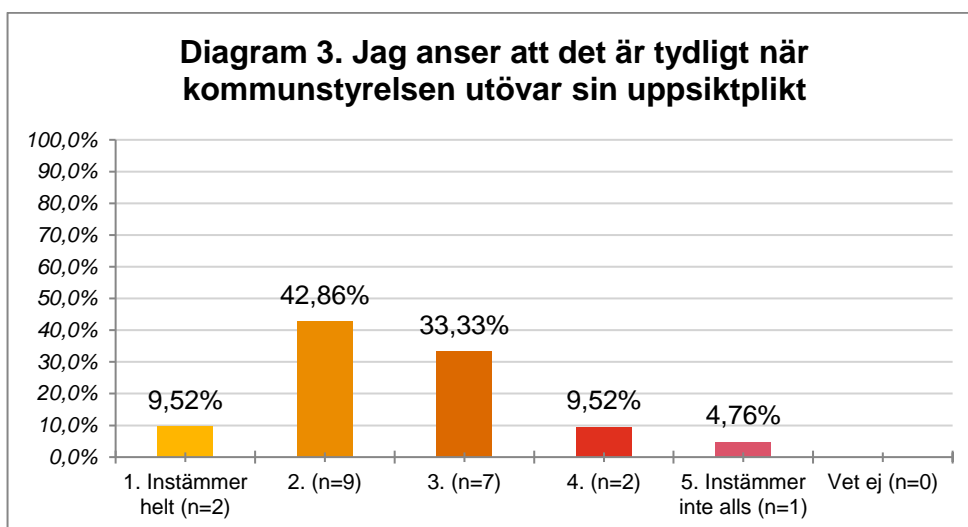
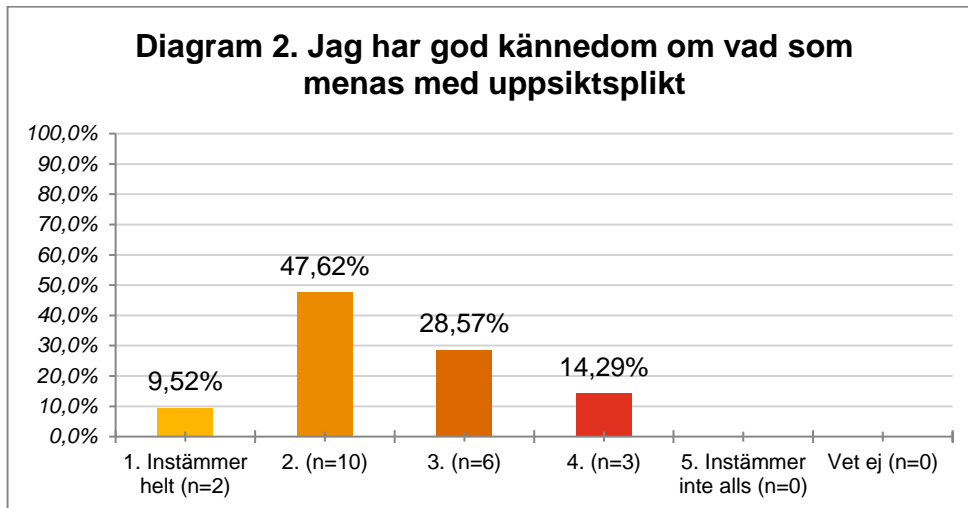
3.1.1. Uppsiktspliktens form utifrån lagstiftning, reglemente och styrdokument

De intervjuade beskriver att ordet uppsiktsplikt inte används i det dagliga arbetet och att begreppet kan behöva ges ett innehåll även om kommunstyrelsen idag har en rad olika processer och aktiviteter inom uppsiktsplikten.

Enkätstudien visar att majoriteten av kommunstyrelsens ledamöter och ersättare inte har deltagit i någon utbildning som innefattar information om kommunstyrelsens uppsiktsplikt.



Däremot anser de flesta av enkätens respondenter att de har en förhållandevis god kännedom om vad som menas med uppsiktsplikt, samt att det är relativt tydligt när kommunstyrelsen utövar denna, se diagram 2 och 3.



Kommunstyrelsens presidium har löpande avstämningar med kommundirektören. De intervjuade anser att uppsiktsplikten är en grundpelare för att kunna styra och leda verksamheten och att politiken måste prioritera detta område. Samtliga ledamöter i kommunstyrelsen har genomgått en omfattande internutbildning i början av varje mandatperiod, som också har följts upp under mandatperioden. Dock anser de intervjuade att det fortfarande finns en okunskap om innehållet i begreppet uppsiktsplikt och att det är viktigt att påminna ledamöterna om ansvaret och även fortsätta att lära sig mer om ämnet.

Det finns i dagsläget *ingen dokumenterad och uttalad strategi* som specifikt avser formerna för kommunstyrelsens genomförande av uppsiktsplikten. Det finns inte heller någon aktuell översiktlig flödesbeskrivning av hur ärenden bereds inom kommunstyrelsen utan det beror på var de har sitt ursprung, exempelvis från nämnderna, från tjänstemän inom förvaltningar eller via beslut i kommunstyrelsen. Däremot finns ett styrdokument för den kommunala ärendehantering i kommunen från 2004.⁴ Dokumentet beskriver mera olika typer av ärenden och innehållet i protokollen än själva processen för ärendehantering.

⁴ Styrdokument för den kommunala ärendehantering i Kristianstads kommun, 2004

Kommunledningskontoret har stöd av sina eget styrdokument i form av reglemente och delegationsbestämmelser för kommunstyrelsens arbetsutskott m fl⁵ och vidaredelegering kommundirektören⁶ när det gäller att fastställa var ett specifikt ärende ska beredas. De olika processerna som utgör en del av uppsiktsplikten finns också reglerade i delegationsordningar och reglementen för nämnderna. Kanslichefen är med på samtliga *ärendebere-
redningar* tillsammans med kommunstyrelsens presidium, där de beslutar vilka ärenden som ska gå vidare till kommunstyrelsens arbetsutskott. Redan i tjänsteutlåtandet framgår det i beslutsförslaget vart ärendet ska, så enligt de intervjuade är risken för att ett ärende stannar på kommunstyrelsen och inte går vidare i ärendekedjan låg.

Under året genomförs ett flertal *återkommande bevakningar* och kontroller, exempelvis revidering av diverse riktlinjer och policydokument. Dessa bevakningar finns inlagda i ärendehanteringssystemet och påminner automatiskt respektive nämndssekreterare med några veckors framförhållning när det är dags att gå igenom dokumenten. Enligt de intervjuade är detta en väl fungerande och trygg rutin som gör att inga ärenden glöms bort eller "hamnar mellan stolarna". Däremot hade det enligt de intervjuade varit önskvärt att ha ett planerat årshjul för att få en överblick över när i tiden dessa kontroller ska ske så att planeringen blir mer effektiv.

Vid tidpunkten för granskningen pågick diskussioner inom kommunledningskontoret om att se över samtliga styrdokument under 2017, och skapa ett "*styrdokument för styrdokument*". De ser ett behov av att styra upp rutiner, riktlinjer, policies och styrdokument och definiera innebörden av dessa. Det anses också vara viktigt att de dokument som finns har en ägare, t ex i form av en funktion, en enhet eller en avdelning, så att det är tydligt vem som ansvarar för att se över och vid behov uppdatera dokumenten. Även kommunfullmäktiges presidium tar upp frågan kring den rika floran av styrdokument. Kommunfullmäktiges presidium menar att kommunstyrelsen skulle behöva göra en genomgång i syfte att förenkla och förtydliga vilka som gäller.

I samband med planering inför kommande års budget och i samband med delårsrapporteringen bjuds nämndernas presidium samt bolagens VD och delar av styrelsen in till kommunstyrelsen för att diskutera sin verksamhet. De intervjuade menar att detta är en viktig del i och med att det finns det en tanke om en uppsiktsplikt som berör de olika delarna inom organisationen, även om delar som t ex stiftelser och privata utförare riskerar att hamna i skymundan. Ett program som rör *uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare* har tagit fram och är nu ute på remiss hos nämnderna.⁷ Remissvar ska inkomma till kommunstyrelsen senast den 28 februari 2017.

3.1.2. *Bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har ändamålsenliga former för uppsiktsplikten och att dessa i stora delar fungerar tillfredsställande. Vi bedömer att kommunstyrelsen *bör dokumentera* hur arbete med uppsiktsplikten ska gå till i praktiken i syfte att klargöra vad som ingår i ansvaret. Då kommunkoncernen omfattar en rad olika organisationer som kommunstyrelsen ska ha uppsikt över rekommenderar vi att en *årscykel* utarbetas där det framgår när och vilken information respektive organisation ska lämna till kommunstyrel-

⁵ Delegationsbestämmelser kommunstyrelsens arbetsutskott mfl, 2013

⁶ Vidaredelegering kommundirektören, 2016-03-08

⁷ Kommunstyrelsens arbetsutskott 2016-11-09, tjänsteutlåtande och förslag till program till KF

sen. Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att det inte finns någon fastlagd god sed eller praxis vad gäller formerna för kommunstyrelsens uppsikt. Kommunstyrelsens arbetsutskott lyfter själva fram ett förslag i diskussionen att använda sig av en särskild logglista med datum, vilka som träffats samt en statusmarkering med grön, gul eller röd och att detta skulle kunna vara ett sätt att dokumentera uppsiktsplikten. Kommunstyrelsen ska utforma sina system och rutiner så att de känner att de fullgjort sin uppsiktsplikt.

Inbyggda bevakningar i ärendehanteringssystemet är positivt och syftar till att förhindra att ärenden inte "tappas bort i ärendekedjan" eller kvarstår som obehandlade under längre tidsperioder. Styrdokumentet avseende ärendehantering är från 2004 och vi föreslår att detta ses över och även inkluderar en flödesbeskrivning för själva ärendeberedningen i syfte att säkerställa en beskrivning av de olika momenten i syfte att säkerställa ärendehantering.

Utifrån framförda synpunkter behöver de olika styrdokumenterna ses över av kommunstyrelsen. Särskilt viktigt är här att ta bort inaktuella och förse de som är styrande med en ägare som då även får i ansvar att hålla dessa uppdaterade.

Det är positivt att kommunstyrelsen i slutet av 2016 initierat ett särskilt ärende gällande uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av privata utförare. Detta är särskilt viktigt då andra delar av organisationen utöver nämnder och bolag annars riskerar att hamna i skymundan trots att dessa omfattas av uppsiktsplikten. I upprättat remissförslag till program finns en beskrivning av kommunstyrelsens och nämndernas ansvar och uppdrag gällande verksamhet som bedrivs av privata utförare. Enligt förslaget ska "Kommunstyrelsen i samband med antagandet av detta program fastställa anvisningar för nämndernas redovisning av verksamhet i privat regi i enlighet med de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller. Kommunstyrelsen ansvarar för att revidera anvisningarna vid behov." I programmet föreslås även att en redovisning av verksamheten ska delges kommunfullmäktige senast på sammanträdet i juni efterföljande år.

3.2. I vilken omfattning och med vilket innehåll sker styrelsens uppsikt?

3.2.1. Uppsiktspliktens innehåll och omfattning

Uppsiktsplikten gällande nämnder och helägda bolag kan sammanfattas i följande punkter vilka beskrivs nedan:

- Vision och strategisk färdplan
- Reglemente och delegationsordningar
- Företagspolicy, ägardirektiv och bolagsordningar
- Budget
- Delårsbokslut och årsredovisning
- Strategisk chefsgrupp (SCG)
- Samordningsträffar/avstämningsmöten/ägardialoger
- Särskilda möten
- Intern kontroll (se särskilt vsnitt 3.2.2)

Visionen beskriver en viljeinriktning för hur kommunen vill utvecklas och vad som ska uppnås och tidsperspektivet är långsiktigt. Vision 2030 ”Vi lyfter tillsammans” antogs av kommunfullmäktige i juni 2014.

Den **strategiska färdplanen** syftar till att precisera Vision 2030 och prioritera bland utmaningarna som kommunen står inför. Den strategiska färdplanen gäller för hela kommunkoncernen och inom denna finns fyra målområden: *Arbetsliv och attraktionskraft, Boendemiljöer och stadsutveckling, Friska ekosystem samt Hälsa och delaktighet*. För varje målområde finns ett *strategiskt mål* som ska uppnås år 2020. Styrkortet preciseras i *fyra perspektiv*; medborgare, utveckling, medarbetare och ekonomi. Därutöver finns *indikatorer* i styrmodellen som ger vägledning vid bedömning av effekterna av gjorda insatser samt grad av måluppfyllelse. Därutöver utarbetas *verksamhetsplaner* som konkret ska visa vad som ska göras och dessa utgör även stöd för hela styrmodellkedjan.

I **reglementet** för kommunstyrelse anges i 1 § att ”Kommunstyrelsen ansvarar för att leda och samordna planeringen, uppföljningen och utvärderingen av kommunens ekonomi och verksamheter.”⁸ Vidare finns en beslutad **delegationsordning** för kommunstyrelsen som beskriver behöriga delegater i verksamheten.

Vidare anges också att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag aktiebolag m fl som anges i 3 kap 17 och 18 §§.⁹ I §§ 3 och 4 ges ett antal exempel på vad som ingår i kommunstyrelsens lednings- och samordningsfunktion. Det är kommunstyrelsens ansvar att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges satta mål och riktlinjer, de föreskrifter som kan finnas i lagar och förordningar samt bestämmelserna i kommunstyrelsens reglemente.

Genom att använda formella styrinstrument som t ex **företagspolicy, ägardirektiv och bolagsordningar** skapas en möjlighet för att styra och följa upp att verksamheten i bolagen bedrivs på det sätt som ägaren önskar. Kommunerna avgör själva om en särskild policy skall utarbetas samt vad den skall innehålla. Företagspolicyn i Kristianstad fastställdes av kommunfullmäktige 2008-04-08¹⁰. Företagspolicyn utgör ett övergripande regelverk för relationen mellan kommunen och dess företag. Det övergripande syftet med policyn är att tydliggöra spelreglerna mellan kommunen och företagen.

I den årliga **budgeten** fastställer kommunfullmäktige de finansiella och verksamhetsmässiga mål som tillsammans är avsedda att säkra en god ekonomisk hushållning. Ekonomistyrmodellen i Kristianstads kommun utgår ifrån kommunallagens krav på att kommunen ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Styrmodellen bygger på metoden balanserad styrning och kallas i kommunen för ”styrkan”. Kommunfullmäktige fastställer årligen kommunens övergripande styrkort för hela kommunkoncernen. Styrkortet omfattar förutom visionen även strategiska mål och indikatorer i fyra olika perspektiv. Sambanden mellan de olika delarna i styrmodellen framgår av bilaga 3 till rapporten.

⁸ I enlighet med Kommunstyrelsens reglemente fastställt av Kommunfullmäktige 2015-06-17 § 142 att gälla från och med 2015-07-01

⁹ Kommunstyrelsens reglemente antaget 17-18/12 1991 § 303 med senaste ändringar 29/8 2013 § 124 bih 73

¹⁰ Kommunfullmäktige 2008-04-08 § 49

De intervjuade inom arbete- och välfärdsnämnden, tekniska nämnden och C4 Energi AB beskriver ett arbetssätt som utgår från strategisk färdplan och att de sen som nämnd/styrelse brutit ned de olika målen och perspektiven till sina respektive verksamheter. Samtliga upplever att den styrmodell som kommunen nu arbetar efter fungerar mycket väl. Företrädare för tekniska nämnden beskriver vid intervjun att de tycker att kommunstyrelsens uppsiktsplikt fungerar väl och att det är tryggt att uppsikten utförs. Förvaltningen deltar i samhällsbyggnadsmöten som en del i kommunens strategiska samhällsbyggnadsprocess. Nämnden blir ofta inbjuden till kommunstyrelsens arbetsutskott eller till kommunstyrelsen för att informera i olika frågor som t ex fastighetsunderhåll.

Kommunstyrelsen ska tillse att uppföljning sker från samtliga nämnder och bolag till kommunfullmäktige avseende hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är utifrån vad som angivits i budgeten och detta görs under året genom att material infodras i samband med **delårsbokslut/rapporter och årsbokslut**. Denna rapportering utgör enligt de intervjuade en viktig del av uppsiktsplikten.

När det gäller kommunstyrelsens uppsikt i praktiken kan detta beskrivas genom årliga *boksluts- och budgetdagar* där nämnder och bolag bjuds in för att diskutera året som gått och äskanden inför kommande års budget. Styrelsen har löpande under åren extra möten med de nämnder som redovisar ett underskott, där presidiet och den berörda förvaltningen får presentera hur de arbetar och vilket resultat arbetet ger. Dessa möten är inte protokollerade, men upplevs som värdefulla av kommunstyrelsen då de ger dem en möjlighet att ha kontroll och utföra sin uppsiktsplikt. Ett tydligt exempel på det var när kommunstyrelsen i mars gav kommundirektören ”mandat och ansvar att samordna planering och följa upp verksamheten inom omsorgsförvaltningen Kristianstads kommun”.¹¹ I det fall någon nämnd prognostiserar en budgetavvikelse ställer kommunstyrelsen krav på utarbetande av en *åtgärdsplan*.

Kommunens strategiska chefsgrupp (SCG) leds av kommundirektören och sammanträffanden genomförs månadsvis dels med av förvaltningschefer och dels med VD:ar från de helägda aktiebolagen. Den strategiska chefsgruppen beskrivs av de intervjuade som kommundirektörens verktyg för att säkerställa kommunstyrelsens uppdrag.

Strategisk chefsgrupp hanterar olika aktiviteter utifrån kommundirektörens uppdragsbeskrivning. Genom olika möten får dessa i informella grupperingar möjligheten att diskutera aktuella frågeställningar, komma med lyckade exempel och konkretisera problem och utmaningar utifrån olika perspektiv.

Vidare genomför kommunstyrelsen **samordnings och avstämningsmöten** med nämndspresidierna regelbundet. Vissa frågor som arbetsmarknadsplanen hanteras av arbete- och välfärdsnämnden men skickas sedan vidare till kommunstyrelsen för vidare behandling. De intervjuade beskriver en närhet till de ledande politikerna och träffar inom partierna sker i princip varje månad. Inom ramen för ägarstyrningen genomför också **ägardialoger** med bolagen.¹² I slutet av 2016 har även ägarsamråd genomförts av kommunstyrelsens arbetsutskott och övriga ägare gällande de delägda bolagen. Styrelse-

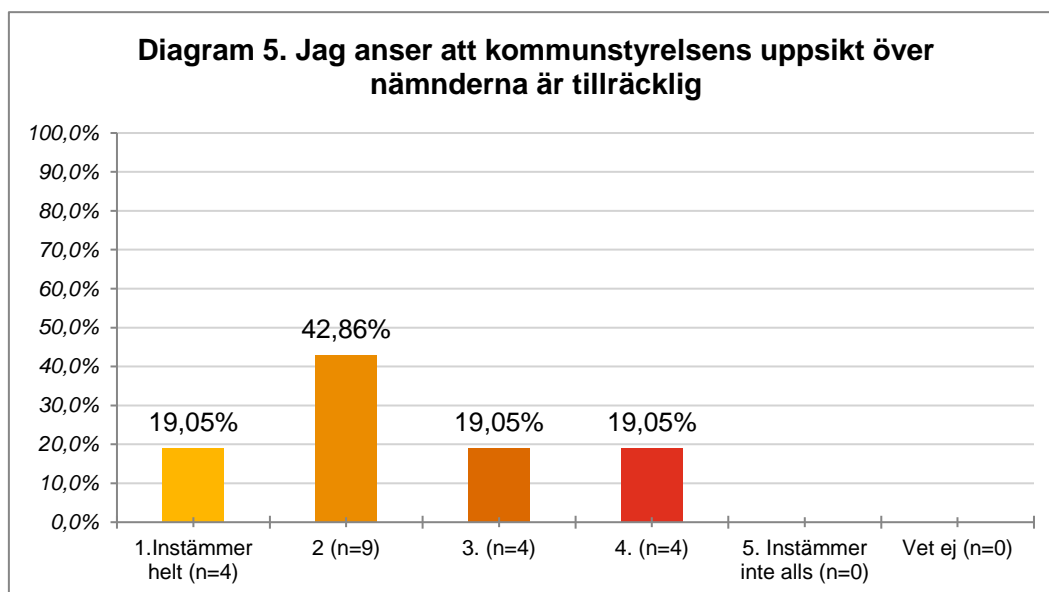
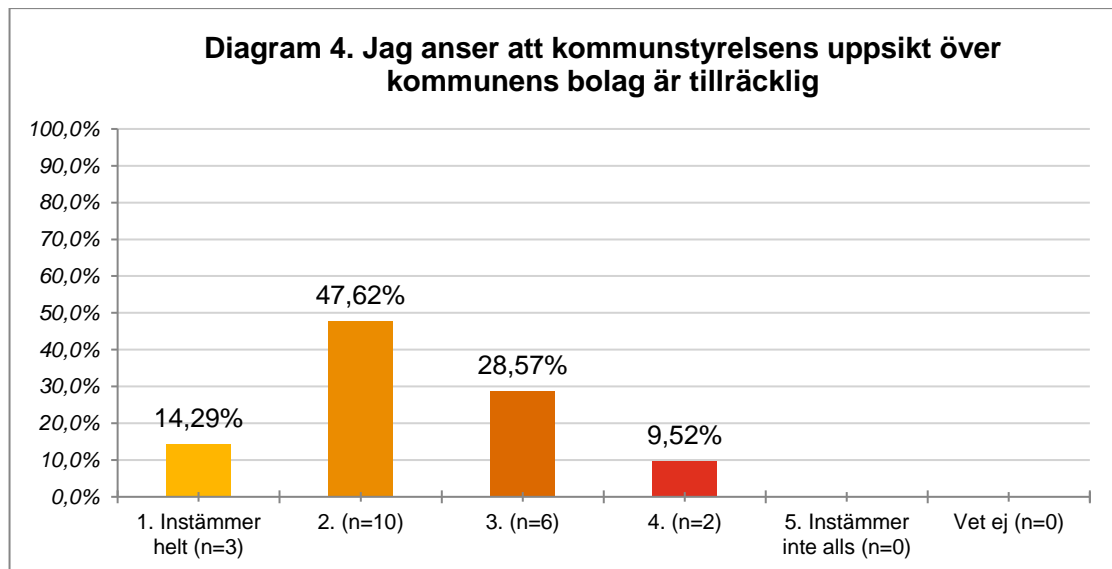
¹¹ Kommunstyrelsen 2016-03-23 § 95 Tillfällig delegation till kommundirektören avseende omedelbara regleringar och åtgärder vid omsorgsförvaltningen

¹² Se granskning av företagspolicyn, rapport PwC november 2016

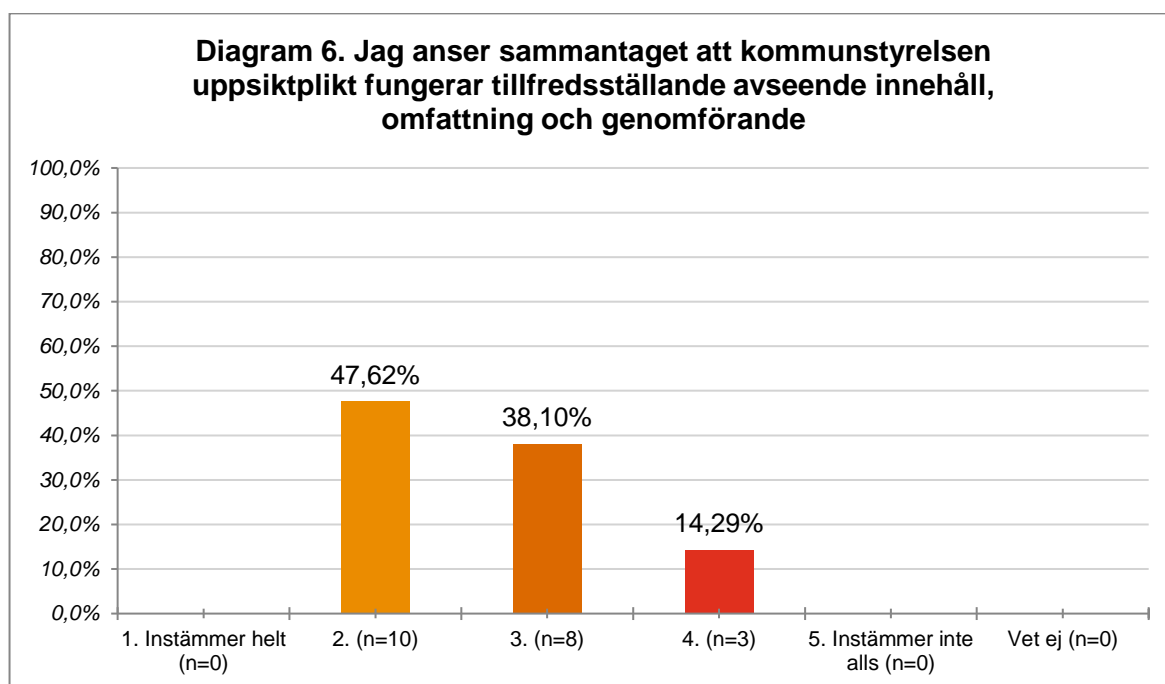
ordförande för C4 Energi AB beskriver att såväl kommunstyrelsens arbetsutskott som kommunstyrelsen bjuder in till dialog på ett bra sätt med en tydlig agenda för mötena inom ramen för uppsiktsplikten. Vidare betonas också vikten av den informella kontakten med kommunstyrelsens arbetsutskott när olika aktuella frågor behöver diskuteras rörande bolagets verksamhet.

Med jämna mellanrum träffas även förvaltningarnas ekonomichefer, HR-chefer, för att diskutera olika aktuella frågor i **särskilda möten**. Bolagens ekonomichefer träffas också för att diskutera bolagsspecifika ekonomifrågor. Styrkan upplevs ligga i att det är informella forum som samtidigt har ett strukturerat arbets- och förhållningssätt.

Utifrån enkätsvaren framgår att majoriteten av kommunstyrelsens ledamöter och ersättare i stort anser att uppsiktsplikten över kommunens bolag och nämnder är tillräcklig samt att en något högre andel vid en jämförelse dem emellan bedömer att uppsikten över bolagen är tillräcklig.



Sammanfattningsvis anser knappt hälften av kommunstyrelsens ledamöter och ersättare enligt enkätsvar att kommunstyrelsens uppsiktsplikt till stor del fungerar tillfredsställande avseende innehåll, omfattning och genomförande. I ett av enkätsvaren framkommer att uppsiktsplikten över nämnder och bolag generellt sett är god, men däremot bristfällig när det gäller de *verksamheter som ligger direkt under kommunstyrelsens ansvar*. Dit hör exempelvis turism- och näringslivsfrågor samt kommunens medverkan i nätverk med externa organisationer som exempelvis Skåne nordost, Region Skåne och Öresundskommittén.



3.2.2. Uppsiktsplikten angående intern kontroll

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

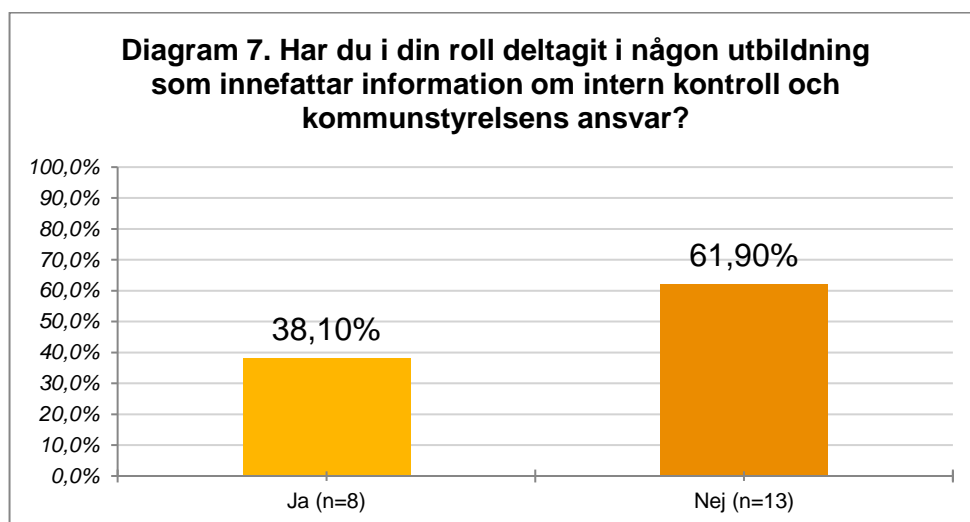
Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av [3 kap. 16 §](#) har lämnats över till någon annan. [KL 6 kap § 7](#)

Kommunstyrelsens uppsikt gällande den **interna kontrollen** kan sammanfattas i följande punkter gällande den interna kontrollen:

- Reglemente för intern kontroll
- Riskanalyser
- Internkontrollplaner

- Anvisningar och handbok för intern kontroll
- Självdeklaration gällande bedömningar av nämndernas och bolagens interna kontroll med förslag till åtgärder
- Kommunstyrelsens bedömning angående den interna kontrollen i kommunkoncernen

Intern kontroll handlar ytterst om att *säkerställa att nämndernas och bolagens uppdrag och de kommunala målen uppnås* varför den interna kontrollen är en del i kommunens styrsystem. I begreppet innefattas hela organisationen och alla de rutiner som syftar till att säkerställa att resurserna disponeras i enlighet med kommunfullmäktiges intentioner. Respektive förvaltningschef/VD ansvarar för att anvisningar utformas samt att nämnden löpande får information om hur den interna kontrollen fungerar.

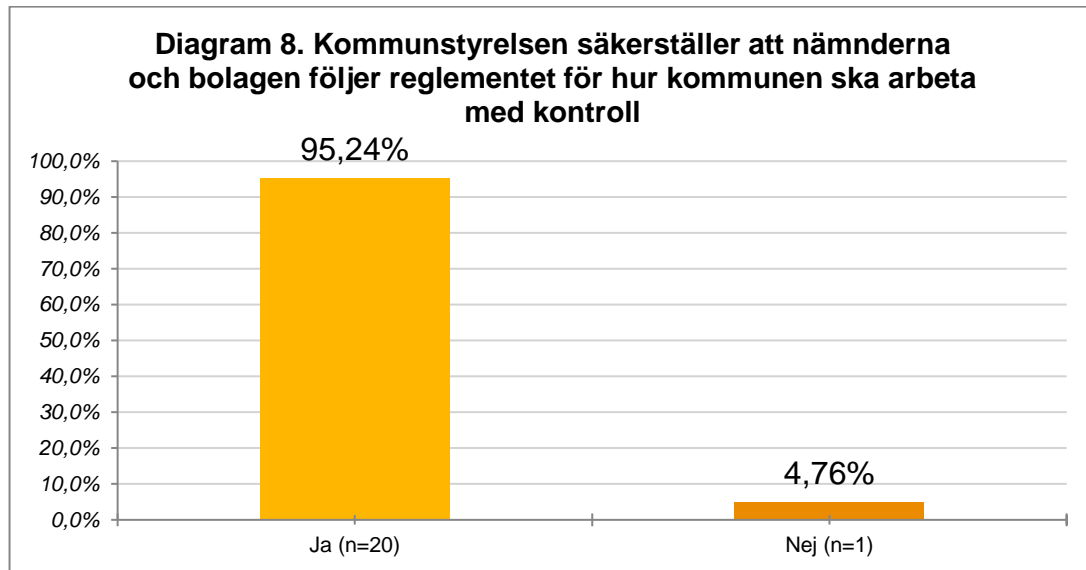


Enligt enkätsvar har 38 % av kommunstyrelsens ledamöter och ersättare deltagit i någon utbildning som innefattar information om intern kontroll och kommunstyrelsens ansvar i frågan.

Reglementet för intern kontroll omfattar nämnderna och beslutades i kommunfullmäktige år 2001.¹³ Reglementet klargör kommunstyrelsens och de olika nämndernas ansvar gällande intern kontroll. Reglementet innehåller dock inga bestämmelser gällande intern kontroll för bolagen. I företagspolicyn regleras formerna för bolagens interna kontroll och enligt denna ska det finnas fastställda regler för intern kontroll med i princip samma innehåll och inriktning som gäller för kommunen.

Utifrån enkätsvaren framgår att 95 % av de svarande anser att kommunstyrelsen säkerställer att nämnderna och bolagen följer reglementet för hur kommunen ska arbeta med kontroll.

¹³ Reglemente för intern kontroll Kristianstad kommun, 2002 fastställt av KF 2001-12-11 § 138.



Riskanalys/riskbedömningar ska göras utifrån:

- Mål för verksamheten utifrån styrkorten
- Förvaltningarnas huvud- och delprocesser
- Verksamhetsplaner och verksamhetsförändringar
- Revisionsrapporter och andra granskningar från t ex tillsynsmyndigheter.

Riskanalysen ska genomföras i tre steg nämligen processinventering, riskinventering och prioritering av risker. Den sista fasen genomförs utifrån följande väsentlighets- och risk-matris, se figur 2.

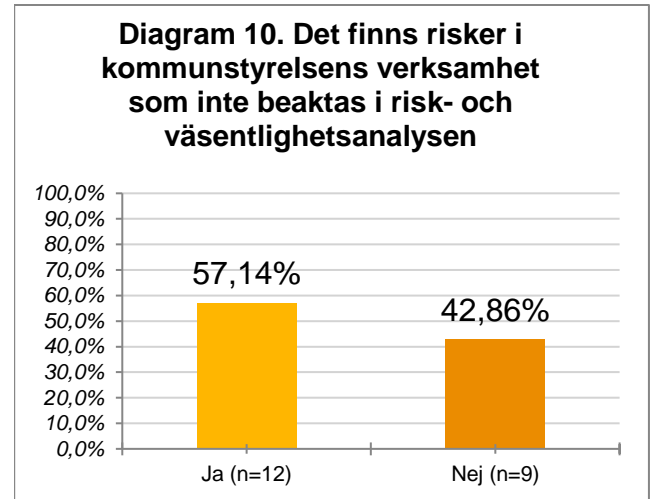
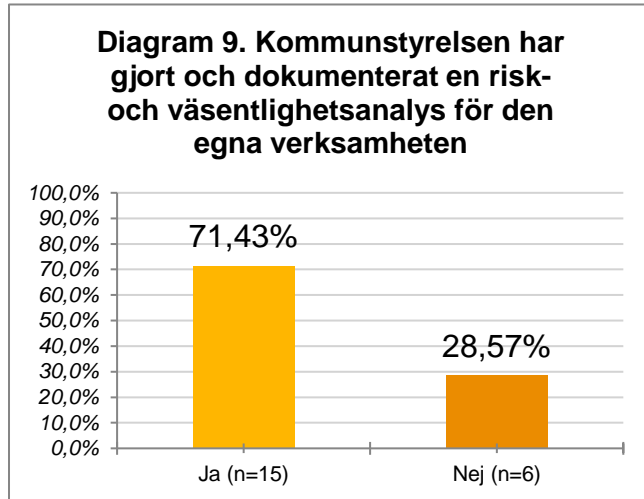
Figur 2 VoR-matris intern kontroll Kristianstads kommun

VoR-Matris					
VÄSENTLIGHET (KONSEKVENSN)					
4 - Allvarlig	4	8	12	16	
3 - Kännbar	3	6	9	12	
2 - Lindrig	2	4	6	8	
1 - Försumbar	1	2	3	4	
	1 - Osannolik	2 - Mindre Sannolik	3 - Möjlig	4 - Sannolik	RISK (SANNOLIKHET)

Källa: Internkontrollhandbok Kristianstads kommun

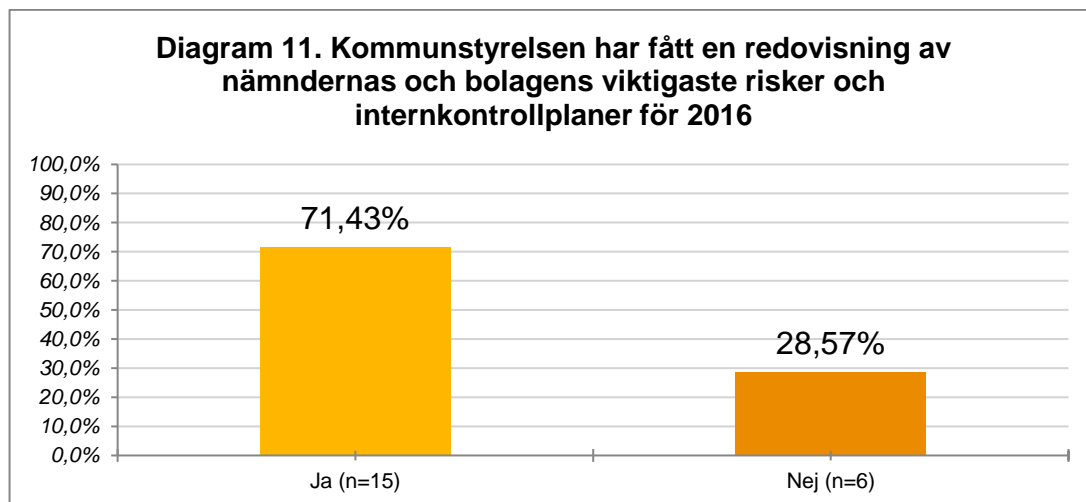
I enkätstudien framkommer att 71 % av kommunstyrelsens ledamöter och ersättare har uppfattningen att en risk- och väsentlighetsanalys har gjorts och dokumenterats. Gällande huruvida det finns risker i kommunstyrelsens verksamhet som inte beaktas i risk- och väsentlighetsanalysen är fördelningen mellan ja- och nej-svar något jämnare.

En av deltagarna i enkäten påpekar att det på grund av omvärldens föränderlighet alltid kommer att finnas risker i verksamheten som förbises i risk- och väsentlighetsanalysen. För att minimera skadan utav dessa krävs, enligt enkätsvaret, att analysen uppdateras regelbundet.



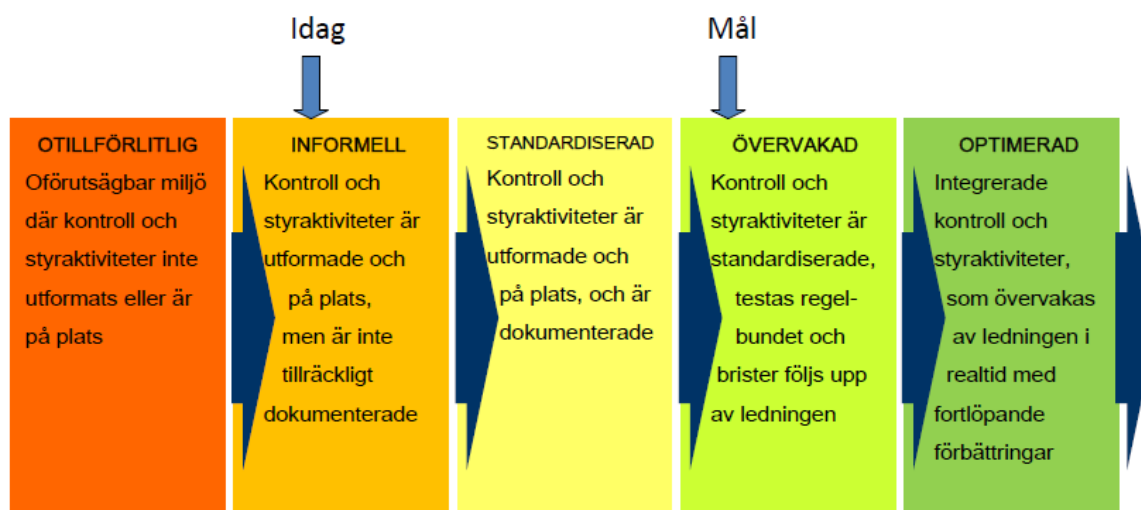
Respektive nämnd och bolag ska årligen utarbeta en **internkontrollplan** utifrån genomförd riskanalys. Kommunledningskansliet tar även fram årligen tre-fyra kommungemensamma kontrollområden som ska ingå i nämndernas interna kontrollplaner.

Enligt enkätsvar framgår att majoriteten av de svarande har uppfattningen att kommunstyrelsen har fått en redovisning av nämndernas och bolagens viktigaste risker och internkontrollplaner avseende år 2016.



Till stöd för arbetet med intern kontroll har kommunledningskontoret utarbetat **anvisningar och en handbok för intern kontroll**.¹⁴ Av dokumentationen framgår att kommunens målsättning är att gå från en *informell* till en *övervakad* intern kontroll.

¹⁴ Anvisningar och handbok för intern kontroll i Kristianstads kommun för år 2016

Figur 3 Intern kontroll Kristianstad kommun ¹⁵

Respektive nämnd och bolag ska årligen göra en **självdeklaration/självskattning** hur den interna kontrollen bedömts ha varit under året utifrån skalan: *svag, tillfredsställande, god* och *mycket god*. Bolagens styrelse ska årligen, precis som nämnderna, avge en *rapport till kommunstyrelsen* om hur den interna kontrollen bedrivits samt vilka slutsatser som dras med anledning av rapporteringen.

Utfallet av självskattningen 2016 är likartad den bedömning som genomfördes för nämnder och bolag år 2015, se figur 4 nedan. Ingennämnd eller bolag bedömer att den interna kontrollen varit svag och merparten av nämnderna och bolagen bedömer att den interna kontrollen varit god. Kristianstad Renhållning AB och Åhus Hamn och Stuveri bedömer att den interna kontrollen under 2016 varit mycket god.

Figur 4 Självskattning intern kontroll

Självskattning av arbetet och resultatet med intern kontroll 2016 ¹⁶

Nämnd/Bolag	Svag	Tillfredsställande	God	Mycket god
KS/Kommunledningskontoret			X	
KS/Räddningsnämnden		X		
Barn- och utbildningsnämnden			X	
Omsorgsnämnden		X		
Arbete- och välfärdsnämnden			X	
Tekniska nämnden			X	
Kultur- och fritidsnämnden			X	
Byggnadsnämnden			X	
Miljö- och hälsoskyddsnämnden			X	

¹⁵ Intern kontrollhandbok 2016

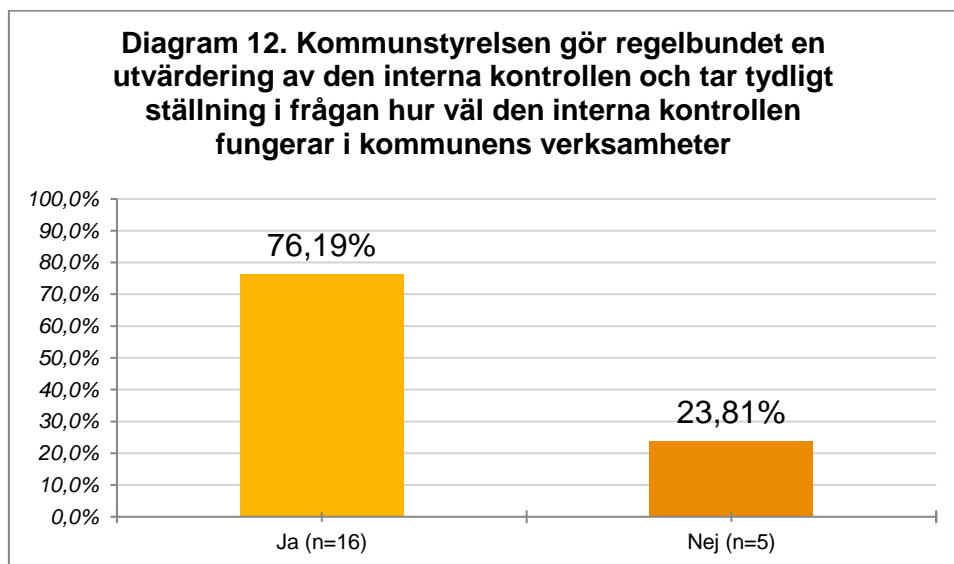
¹⁶ Tjänsteutlåtande 2017-01-25 Änr KS 2017/24

Östra Skånes Hjälpmedelsnämnd	X	
Gemensam nämnd	X	
AB Kristianstadsbyggen	X	
C4 Energi AB	X	
Kristianstads Renhållnings AB		X
Kristianstad Airport AB	X	
Åhus Hamn & Stuveri AB		X
Krinova AB	X	

Kommunstyrelsens bedömning angående den interna kontrollen i kommunkoncernen redovisas årligen i januari efterföljande år. Kommunstyrelsen fattade den 25 januari 2017 beslut om bedömningen gällande intern kontroll för år 2016, samt fastställde gemensamma kontrollområden, tidplan och anvisningar för år 2017.¹⁷ Enligt kommunstyrelsens presidie har inga ändringar gjorts av kommunstyrelsen av den bedömning som nämnden själva gjort angående nivån på den interna kontrollen. Enligt tjänsteutlåtandet var den samlade bedömningen att den interna kontrollen i nämnder och bolag under år 2016 varit *god*.

I samband med bokslutsberedningsarbetet i februari 2017 kommer även nämnderna att rapportera arbetet med intern kontroll i samband med bokslutsberedningen under februari månad 2017.

Sammanlagt 76 % av de svarande i enkätundersökningen anser att kommunstyrelsen regelbundet gör en utvärdering av den interna kontrollen samt att de tydligt tar ställning i frågan hur väl den interna kontrollen fungerar i kommunens verksamheter.



¹⁷ Tjänsteutlåtande 2017-01-25 Änr KS 2017/24

Utifrån enkätsvaren framgår att en klar majoritet av de svarande anser att kommunstyrelsen arbetar aktivt för att förebygga och upptäcka oegentligheter i verksamheten, samtidigt som bara drygt hälften bedömer att kommunstyrelsen arbetar aktivt för att förebygga och upptäcka förtroendeskadliga beteenden hos chefer och medarbetare.

Diagram 13. Kommunstyrelsen arbetar aktivt för att förebygga och upptäcka oegentligheter i verksamheten

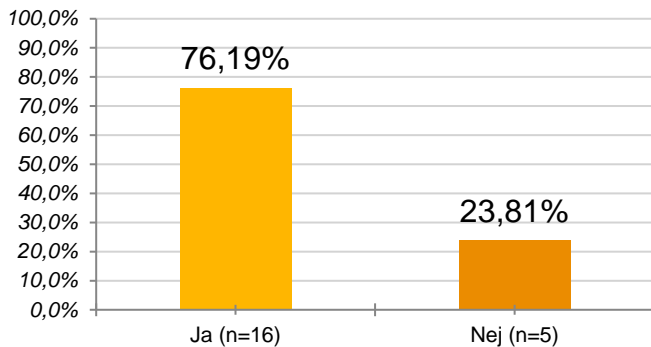
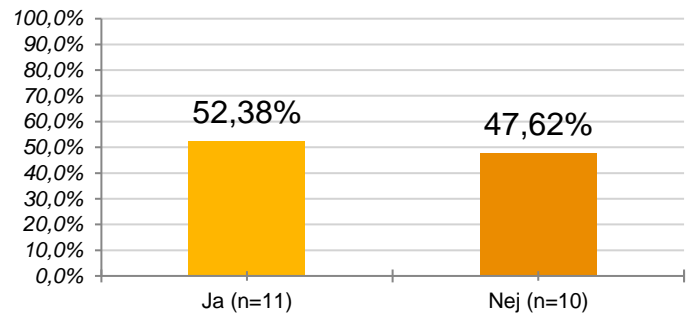


Diagram 14. Kommunstyrelsen arbetar aktivt för att förebygga och upptäcka förtroendeskadliga beteenden hos chefer och medarbetare



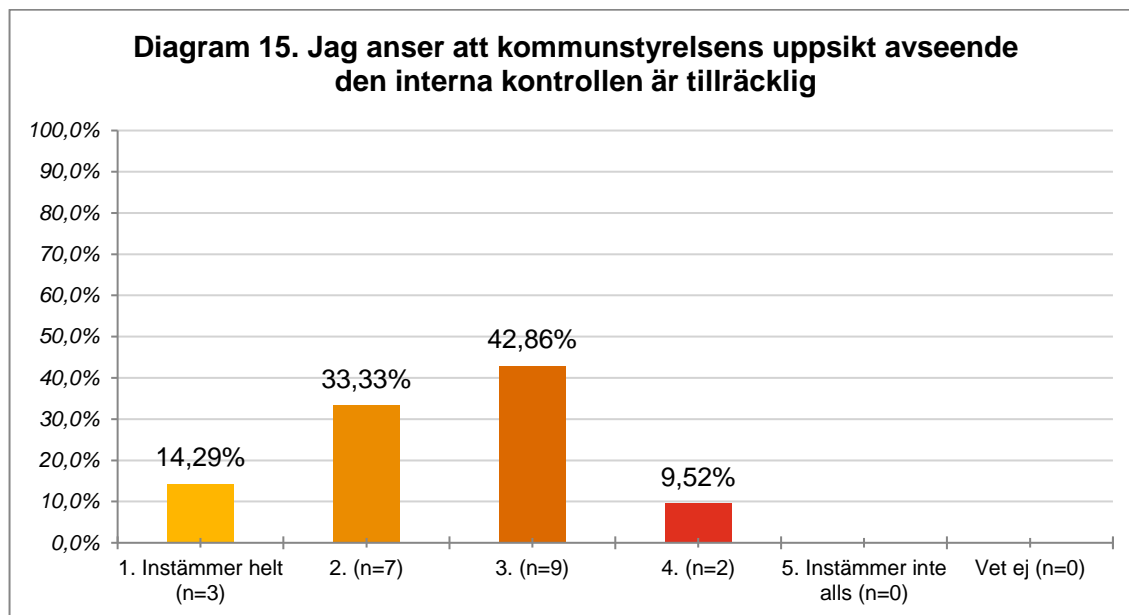
Bolagen anser att arbetet med intern kontroll sker i samverkan med kommunens utvecklingsarbete inom intern kontroll. Bolagen bedömer att det har skett en positiv utveckling beträffande den interna kontrollen under de senaste åren. Kristianstads Renhållning AB har intern kontroll som en stående punkt på sina styrelsemöten.

Vissa kontrollområden som kommunen föreslår är dock inte alltid relevanta för bolagen att ha med, därmed ställer sig några av de intervjuade tveksamma till att det enligt policyn ska vara ”i princip samma innehåll och inriktning som gäller för kommunen”. De anser att hänsyn måste tas till verksamheternas olikheter och specifika risker som gäller för olika branscher. I samband med granskningen av företagspolicyn framförde några av de intervjuade bolagen att de är kritiska till att kommunen vill uppnå nivån ”en övervakad” intern kontroll, då detta också medför en hög kontrollkostnad kontra kontrollnyttan.

De helägda bolagen tar ibland hjälp av varandra för att se hur arbetar med intern kontroll kan vidareutvecklas. En av de intervjuade hade gärna sett en organiserad internkontrollgrupp där gemensamma frågor och diskussioner kan tas upp och där både nämnder och bolag ingick i syfte att få ett koncernperspektiv på intern kontroll.

Arbete- och välfärdsnämnden fattar beslut om den interna kontrollplanen utifrån ett förslag från förvaltningen. I slutet av året tar nämnden även ett beslut om uppföljningen av den interna kontrollen. Förvaltningen beskriver att det lagts ned ett stort arbete med att utveckla den interna kontrollen och att det är ekonomerna som är kunniga och drivande i den interna kontrollen. Fortfarande återstår ett arbete med att dokumentera en del huvudprocesser inom nämndens ansvarsområde. I december 2016 bedömde nämnden att den interna kontrollen var god. Även tekniska nämnden fattar beslut om den interna kontrollen utifrån förvaltningens förslag. Om nämnden på ett sammanträde får en rapportering om att ett kontrollområde är ”rödmarkerat” tas samma område upp på nästkommande år.

Från enkätsvaren kan utläsas att ungefär hälften av respondenterna anser att uppsikten avseende den interna kontrollen är tillräcklig eller delvis tillräcklig samt att ca 43 % varken anser att uppsikten är tillräcklig eller otillräcklig, se diagram 15. En av enkätdeltagarna framhävde att kommunstyrelsen de senaste åren har arbetat mycket aktivt med den interna kontrollen och även "haft glädjen att ha mycket engagerade tjänstemän som drivit frågorna om intern kontroll framåt".



3.2.3. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsens uppsiktsplikt har en tillräcklig omfattning och innehåll med avseende på nämnderna och bolagen. Bedömningen görs mot bakgrund av att det finns ett antal väl fungerande strukturer för hur Kristianstads kommun styrs och leds gällande uppsiktspliktens innehåll och omfattning.

Vi bedömer att det utifrån beslutad vision och den strategiska färdplanen med tillhörande måldokument finns en tydlighet i hur kommunstyrelsen ska utöva sin uppsiktsplikt. Vi konstaterar att kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt genom ett antal dokument i styr- och uppföljningsprocesser som exempelvis budget, årsredovisning och ekonomistyrprinciper.

Vi bedömer också att kommunstyrelsen har en aktiv roll gällande uppsiktsplikten angående intern kontroll avseende nämnder och bolag. Vi konstaterar att nuvarande reglemente för intern kontroll inte uppdaterats på några år och vi föreslår att kommunstyrelsen initierar en översyn och bestämmelser angående bolagens interna kontroll inkluderas i reglementet. I praktiken gäller dock samma process för bolagen som för nämnderna när det gäller den interna kontrollen. Vi gör också bedömningen att kommunstyrelsen under de senaste åren arbetat systematiskt med att utveckla den interna kontrollen och bl a utarbetat en intern kontrollhandbok.

Utifrån genomförd bedömning av kommunstyrelsen i januari 2017, avseende intern kontroll år 2016, gör vi bedömningen att kommunstyrelsens övergripande och samordnande

ansvar för intern kontroll inom hela koncernen i stort fungerar på ett tillfredsställande sätt. Den interna kontrollen har på det hela taget bedrivits på ett bra sätt och utvecklingsarbete pågår.

Vi föreslår att fokus under 2017-2018 bör vara på att fortsätta att dokumentera nämndernas och styrelsens huvudprocesser och genomföra utbildnings- och kommunikationsinsatser av redan framtaget internkontrollmaterial. Särskild fokus bör läggas på det förebyggande arbetet t ex att upptäcka förtroendeskadliga beteenden hos chefer och medarbetare.

Vidare behövs konkreta aktiviteter i syfte att utveckla den interna kontrollen från nivån informella till nivån övervakad intern kontroll. I detta arbete behöver kommunstyrelsen också enligt vår bedömning fortsätta att utmana utmana nämndens egna årliga självskattning kring intern kontroll.

3.3. I vilken utsträckning begär styrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och fungerar detta tillfredsställande?

3.3.1. Uppsiktsplikt utifrån fyra perspektiv i styrmodellen

Kommunstyrelsen begär löpande in upplysningar från nämnder och bolag med avseende bl a på de prioriterade områdena:

- *Medarbetare* - Samtliga förvaltningar rapporterar vartannat år den genomförda medarbetarenkäten till kommunstyrelsen, vilken sen ligger till grund för det systematiska arbetsmiljöarbetet)
- *Medborgare* – Medborgarperspektivet är i fokus i kommunstyrelsens samtal med nämner och bolag utifrån uppställda målsättningar i budget.
- *Utveckling* – I samband med budgetdialoger och ägardialoger inhämtar kommunstyrelsen information om vilka förändringar som nämnderna och bolagen identifierat i omvärlden och hur detta kommer att påverka verksamheten.
- *Ekonomi* – motivering av äskanden till budgetberedning, avlämnande av delårsrapporter, verksamhetsberättelser till årsredovisningen samt bokslutsberedning. Nämnderna redovisar månatligen en ekonomirapport, samt årligen – förutom budget och bokslut – en personalrapport och uppföljning av intern kontroll. De menar också att även revisorernas arbete är en form av uppsiktsplikt.

Under 2016 har kommunstyrelsen vid ett flertal tillfällen utövat sin uppsiktsplikt gällande **omsorgsnämnden**:

- Tillfällig delegation till kommundirektören avseende omedelbara regleringar och åtgärder vid omsorgsförvaltningen.¹⁸

¹⁸ Kommunstyrelsen 2016-03-23, § 95

- Åtgärdsplan för att omgående initiera förändringsarbete vid omsorgsförvaltningen.¹⁹
- Redovisning av pågående arbete med åtgärdsplan för att omgående initiera förändringsarbetet vid omsorgsförvaltningen.²⁰

Ordförande för **arbete- och välfärdsnämnden** beskriver också den förvaltningsöver-skridande grupp som inrättades i samband med flyktingmottagandet under 2015 som ett exempel på ett förvaltningsövergripande arbetssätt där förvaltning och nämnd arbetat med BUN, kommunstyrelsens presidie och kommundirektören. Gruppen träffades initialt varannan månad för att under 2016 ha gått över till kvartalsvisa möten. Arbete- och välfärdsnämndens ordförande uttrycker att dessa träffar varit viktiga utifrån de beslut som nämnden hade i uppgift att fatta. Detta lyfts också fram som ett exempel när kommunstyrelsen utövat sin uppsiktsplikt och att det krävs en tydlighet när flera förvaltnings- ar/nämnder involveras. Fram till i december 2016 har dessa möten inte dokumenterats i minnesanteckningar men detta sker nu enligt ordförande i arbete- och välfärdsnämnden.

Tekniska nämndens presidie tar upp frågan om att kommunstyrelsen behöver utveckla remissförfarandet när flera nämnder är inblandade. Detta mot bakgrund av att flera nämnder kan driva fram ett ärende där man inte är samstämmiga och sedan ska detta sammanvägas i ett förslag till kommunstyrelsen vilket inte fungerar riktigt idag. Vid remisser utifrån (t ex länsstyrelsen) är det också viktigt med en gemensam kommunuppfattning även om de olika nämnderna kan ha olika uppfattningar.

Samtliga intervjuade upplever att de får tillräcklig information om verksamheten genom att inhämta upplysningar inom dessa områden. Som en röd tråd genom dessa områden går även de upplysningar som kommunstyrelsen hämtar in inom ramen för ansvaret för den interna kontrollen, vilket redovisats i avsnitt 3.2.

3.3.2. *Bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsen etablerat tillfredsställande former för att begära upplysningar från nämnder och bolagen samt att dessa former fungerar tillfredsställande. Att kommunstyrelsen under 2016 aktivt har använt sig av sin uppsiktsplikt gentemot omsorgsnämnden har bidragit till att begreppet har konkretiserats något, vilket gör att fokus på och förståelsen av uppsiktsplikten har ökat inom kommunstyrelsen. Även i specifika nämndsövergripande frågor lyfter de intervjuade fram vikten av att kommunstyrelsen initierar samverkan inom ramen för sin uppsiktsplikt.

Kommunstyrelsens arbetsutskott arbetar aktivt för att främja kommunens utveckling gällande ekonomi och verksamhet. I de fall information förmedlas, som har koppling till uppsiktsplikten, till KS-Au är det enligt vår uppfattning viktigt att informationen återges till hela kommunstyrelsen samt dokumenteras i protokoll.

¹⁹ Kommunstyrelsen 2016-04-27, § 114

²⁰ Kommunstyrelsen 2016-06-29, § 159

3.4. I vilken utsträckning sker rapporteringen till fullmäktige?

Enligt [KL 3 kap 9](#) § ska fullmäktige besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller större vikt för kommunen exempelvis mål och riktlinjer för verksamheten samt budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor.

3.4.1. Rapporteringens innehåll

I kommunstyrelsens reglemente regleras i § 11 vilken återrapportering som ska ske till kommunfullmäktige.²¹ ”Kommunstyrelsen skall se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser i detta reglemente. Kommunstyrelsen skall regelmässigt till kommunfullmäktige rapportera hur verksamheten i kommunen och de bolag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i utvecklas, och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret samt vid betydande avvikelser underrätta fullmäktige.”

Samtliga förvaltnings- eller kommunövergripande styrdokument samt reglementen och arbetsordningar ska rapporteras till kommunfullmäktige. Avseende riktlinjer kan nämnderna få delegation att fatta egna beslut om dessa, då de anses vara inom ramen för verkställigheten.

Kommunfullmäktiges presidium har en särskild ärendeberedning inför sina sammanträden där kanslichefen också deltar. På mötet bestäms vilka ärenden som ska behandlas på mötet samt kompletteringar begärs i de fall ett ärende inte är fullständigt. Målsättningen är att de ärenden som behandlas ska vara så tydliga som möjligt för medborgarna. Enligt kommunfullmäktiges presidium får kommunfullmäktige den information som behövs från nämnder och bolag vid t ex delårsrapporteringar och vid årsbokslut och de bedömer att återrapporteringen sammantaget fungerar på ett tillfredsställande sätt. Genom att kommunfullmäktiges ordförande även sitter i kommunstyrelsen säkerställs att ärenden som ska vidare till kommunfullmäktige för behandling verkligen når dit. Här lyfts även de förtroendevalda revisorers rapportering direkt till kommunfullmäktige fram som en viktig faktor för insyn och uppföljning av kommunstyrelsens arbete.

Det står inget i reglementet för intern kontroll om rapportering till fullmäktige. I kommunens årsredovisning inkluderas en särskild rapportering om intern kontroll. Kommunfullmäktiges presidium betonar vikten och ansvaret för nämndernas och styrelsens ledamöter när det gäller den interna kontrollen. Eventuellt skulle intern kontroll kunna tas upp mera regelbundet på kommunfullmäktiges agenda för att betona vikten av detta.

Kommunstyrelsen fattar årligen, i samband med årsredovisningen, beslut om att ”den verksamhet som bedrivits av helägda aktiebolag under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda *kommunala ändamålet* och utförts inom ramen för *de kom-*

²¹ Kommunstyrelsens reglemente antaget 17-18/12 1991 § 303 med senaste ändringar 29/8 2013 § 124 bih 73

munala befogenheterna."²² Någon rapportering av hur bolagen efterlever företagspolicyn görs inte till kommunfullmäktige.²³

Utifrån kommunfullmäktigesprotokoll kan vi konstatera att följande är exempel på ärende som har beslutats i fullmäktige under år 2016 med anledning av att det avser *återrapportering om kommunkoncernens ekonomi, verksamhet eller annan information* som berör verksamheten:

- Årsredovisning samt revisionsberättelse och fråga om ansvarsfrihet²⁴
- Förvärv²⁵
- Redovisning av obesvarade motioner samt besvarade och obesvarade medborgarförslag²⁶
- Försäljning av fastigheter²⁷
- Delårsrapport²⁸
- Beslut gällande Skåne Nordost²⁹
- Revidering av reglementen³⁰
- Detaljplaner³¹
- Borgensavgifter, borgensramar³²
- Fastställa taxor³³
- Utvidgning av verksamhetsområde³⁴
- Revidering av 2016 års budget samt fastställande av investeringsplan för 2017-2018, budget 2017 och flerårsplan 2018-2019³⁵
- Diverse strategier och handlingsplaner³⁶

²² Kommunfullmäktige 2016-04-19 § 82, 2015-04-21 § 85

²³ Se granskning av företagspolicyn, rapport PwC november 2016

²⁴ Kommunfullmäktige 2016-04-19 §§ 82, 83

²⁵ Kommunfullmäktige 2016-04-19 § 81

²⁶ Kommunfullmäktige 2016-04-19 § 90, 2016-10-18 § 197

²⁷ Kommunfullmäktige 2016-09-20 § 165

²⁸ Kommunfullmäktige 2016-10-18 § 204

²⁹ Kommunfullmäktige 2016-12-13 § 242

³⁰ Kommunfullmäktige 2016-09-20 § 168, 2016-05-17 § 102, 2016-06-21 § 144

³¹ Kommunfullmäktige 2016-06-21 §§ 139, 140, 2016-11-15 § 209, 2016-03-15 §§ 52, 53, 54

³² Kommunfullmäktige 2016-12-13 §§ 239, 240

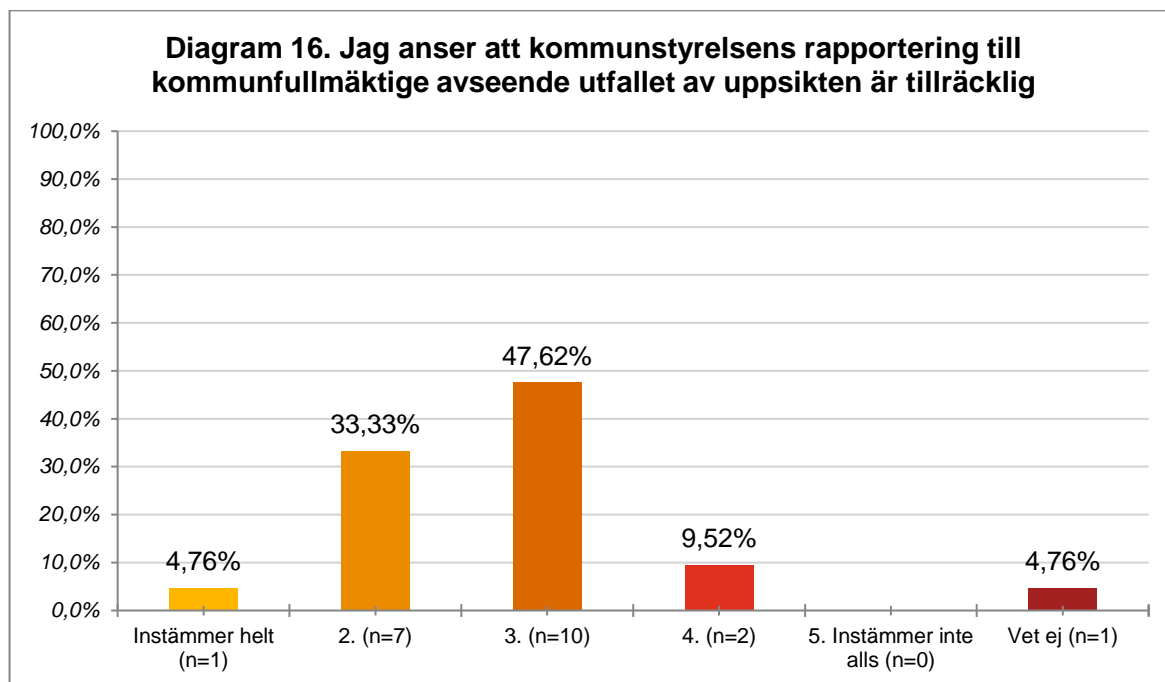
³³ Kommunfullmäktige 2016-12-13 § 244, 2016-10-18 § 194

³⁴ Kommunfullmäktige 2016-01-19 §§ 3, 4, 2016-10-18 § 195, 2016-02-16 § 35

³⁵ Kommunfullmäktige 2016-04-19 § 84, 2016-10-18 § 205

³⁶ Kommunfullmäktige 2016-05-17 § 103, 2016-06-21 §§ 141, 142, 2016-11-15 § 212, 2016-03-15 §§ 55, 56, 2016-02-16 § 33

I enkätsvaren framgår att 48 % av respondenterna anser att kommunstyrelsens rapportering till kommunfullmäktige varken är tillräcklig eller otillräcklig.



3.4.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har en tillräcklig återrapportering till kommunfullmäktige gällande kommunens verksamhet. Detta grundar vi på att det finns en tydlig och bra rapportering till fullmäktige från nämnder och bolag. Formerna för informationsförmedlingen till kommunfullmäktige gällande kommunal verksamhet i t ex stiftelser, kommunalförbund eller verksamhet som bedrivs på entreprenad bör dock förtydligas. Detta för att fullmäktige ska kunna göra en samlad bedömning av den kommunala verksamheten, oberoende av juridisk form.

Vi konstaterar att kommunstyrelsen i årsredovisningen inkluderar en återrapportering kring årets intern kontrollarbete vilket är positivt. På så sätt sker även en formell återrapportering av utfallet av det årliga intern kontrollarbetet till fullmäktige. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av att den interna kontrollen utgör en viktig del i kommunens styrsystem.

4. Sammanfattande revisionell bedömning

4.1. Bedömningar mot revisionsfrågor

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsens uppsikt gällande nämnder och bolagens verksamhet till delvis fungerar på ett ändamålsenligt och tillräckligt sätt. I granskningen har följande fyra revisionsfrågor ingått för att svara på den sammanfattande bedömningen avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt:

Kontrollmål	Kommentar
<p>Revisionsfråga 1: <i>Är formerna för uppsikten ändamålsenliga och fungerar dessa tillfredsställande?</i></p>	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har ändamålsenliga former för uppsiktsplikten och att dessa i stora delar fungerar tillfredsställande.</p> <p>Denna bedömning görs mot bakgrund av att det finns ett antal väl fungerande strukturer för hur Kristianstad styrs och leds med utgångspunkt i kommunfullmäktiges fastlagda strategiska färdplan med tillhörande styrmodell styrkan. Samtidigt gör vi bedömningen att kommunstyrelsen <i>bör dokumentera</i> hur arbete med uppsiktsplikten ska gå till i praktiken i syfte att klargöra vad som ingår i ansvaret. Då kommunkoncernen omfattar en rad olika organisationer som kommunstyrelsen ska ha uppsikt över rekommenderar vi att en <i>årscykel</i> utarbetas där det framgår när och vilken information respektive organisation ska lämna till kommunstyrelsen.</p> <p>Styrdokumentet avseende ärendehantering är från 2004 och vi föreslår att detta ses över och även inkluderar en flödesbeskrivning för själva ärendeberedningen i syfte att säkerställa en beskrivning av de olika momenten.</p> <p>Det är positivt att kommunstyrelsen i slutet av 2016 initierat ett särskilt ärende gällande uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av privata utförare.</p>
<p>Revisionsfråga 2: <i>I vilken omfattning och med vilket innehåll sker styrelsens uppsikt?</i></p>	<p>Uppfyllt</p> <p>Vi bedömer att kommunstyrelsens uppsiktsplikt har en tillräcklig omfattning och innehåll med avseende på nämnderna och bolagen. Bedömningen görs mot bakgrund av att det finns ett antal väl fungerande strukturer för hur Kristianstads kommun styrs och leds gällande uppsiktspliktens innehåll och omfattning.</p> <p>Vi bedömer att det utifrån beslutad vision och den</p>

strategiska färdplanen med tillhörande måldokument finns en tydlighet i hur kommunstyrelsen ska utöva sin uppsiktsplikt.

Vi bedömer också att kommunstyrelsen har en aktiv roll gällande uppsiktsplikten angående intern kontroll avseende nämnder och bolag. Vi konstaterar att nuvarande reglemente för intern kontroll inte uppdaterats på några år och vi föreslår att kommunstyrelsen initierar en översyn och bestämmelser angående bolagens interna kontroll inkluderas i reglementet.

Utifrån genomförd bedömning av kommunstyrelsen i januari 2017, avseende intern kontroll år 2016, gör vi bedömningen att kommunstyrelsens övergripande och samordnande ansvar för intern kontroll inom hela koncernen i stort fungerar på ett tillfredsställande sätt. Den interna kontrollen har på det hela taget bedrivits på ett bra sätt och utvecklingsarbete pågår.

Revisionsfråga 3:

I vilken utsträckning begär styrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och fungerar detta tillfredsställande?

Uppfyllt

Vi bedömer att kommunstyrelsen etablerat tillfredsställande former för att begära upplysningar från nämnder och bolagen samt att dessa former fungerar tillfredsställande. Att kommunstyrelsen under 2016 aktivt har använt sig av sin uppsiktsplikt gentemot omsorgsnämnden har bidragit till att begreppet har konkretiserats något, vilket gör att fokus på och förståelsen av uppsiktsplikten har ökat inom kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsens arbetsutskott arbetar aktivt för att främja kommunens utveckling gällande ekonomi och verksamhet. I de fall information förmedlas, som har koppling till uppsiktsplikten, till KS-Au är det enligt vår uppfattning viktigt att informationen återges till hela kommunstyrelsen samt dokumenteras i protokoll.

Revisionsfråga 4:

I vilken utsträckning sker rapporteringen till fullmäktige?

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har en tillräcklig återrapportering till kommunfullmäktige gällande kommunens verksamhet. Detta grundar vi på att det finns en tydlig och bra rapportering till fullmäktige från nämnder och bolag. Formerna för informationsförmedlingen till kommunfullmäktige gällande kommunal verksamhet i t ex stiftelser, kommunalförbund eller verksamhet som bedrivs på entreprenad bör dock förtydligas. Detta för att fullmäktige ska kunna göra en samlad bedömning av den kommunala verksamheten, oberoende av juridisk form.

Vi konstaterar att kommunstyrelsen i årsredovisningen inkluderar en återrapportering kring årets intern kontrollarbete vilket är positivt. På så sätt sker även en formell *återrapportering av utfallet av det årliga intern kontrollarbetet till fullmäktige*. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av att den interna kontrollen utgör en viktig del i kommunens styrsystem.

4.2. **Rekommendationer**

Nedan följer några rekommendationer som syftar till att förbättra kommunstyrelsens uppsiktsplikt gällande de olika verksamheterna.

1. **Strategi för uppsiktsplikten**

Vi bedömer att kommunstyrelsen *bör dokumentera* hur arbete med uppsiktsplikten ska gå till i praktiken i syfte att klargöra vad som ingår i ansvaret. Då kommunkoncernen omfattar en rad olika organisationer som kommunstyrelsen ska ha uppsikt över rekommenderar vi att en *årscykel* utarbetas där det framgår när och vilken information respektive organisation ska lämna till kommunstyrelsen. Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att det inte finns någon fastlagd god sed eller praxis vad gäller formerna för kommunstyrelsens uppsikt. Kommunstyrelsen ska utforma sina system och rutiner så att de känner att de fullgjort sin uppsiktsplikt.

2. **Uppsiktsplikt gällande intern kontroll**

Vi föreslår att fokus under 2017-2018 bör vara på att fortsätta att dokumentera nämndernas och styrelsens huvudprocesser och genomföra utbildnings- och kommunikationsinsatser av redan framtaget internkontrollmaterial. Särskild fokus bör läggas på det förebyggande arbetet t ex att upptäcka förtroendeskadliga beteenden hos chefer och medarbetare.

Vidare behövs konkreta aktiviteter i syfte att *utveckla den interna kontrollen från nivån informella till nivån övervakad intern kontroll*. I detta arbete behöver kommunstyrelsen också enligt vår bedömning utmana nämndens egna årliga självskattning kring intern kontroll.

3. **Uppsiktsplikt gällande stiftelser, finansiella samordningsförbund, privata utförare m fl.**

Enligt lagstiftningen ska kommunstyrelsens uppsiktsplikt gällande nämnderna även beakta den verksamhet som inbegriper den verksamhet som bedrivs av privata utförare. Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med *mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare*. Ett sådant program är för närvarande ute på remiss i kommunen och vi rekommenderar att detta också innehåller bestämmelser om på vilket sätt kommunstyrelsen ska utöva sin uppsiktsplikt i detta sammanhang.

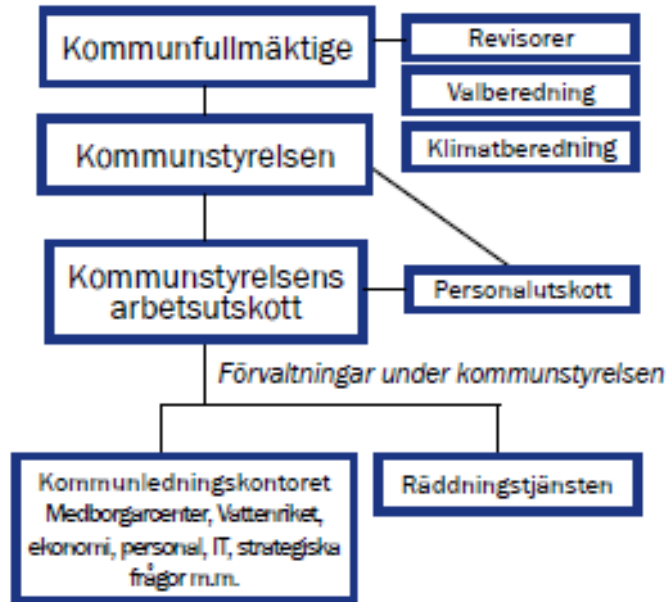
Februari 2017

Lena Salomon

Mimmi Praks

Bilaga 1: Kristianstads kommuns organisation

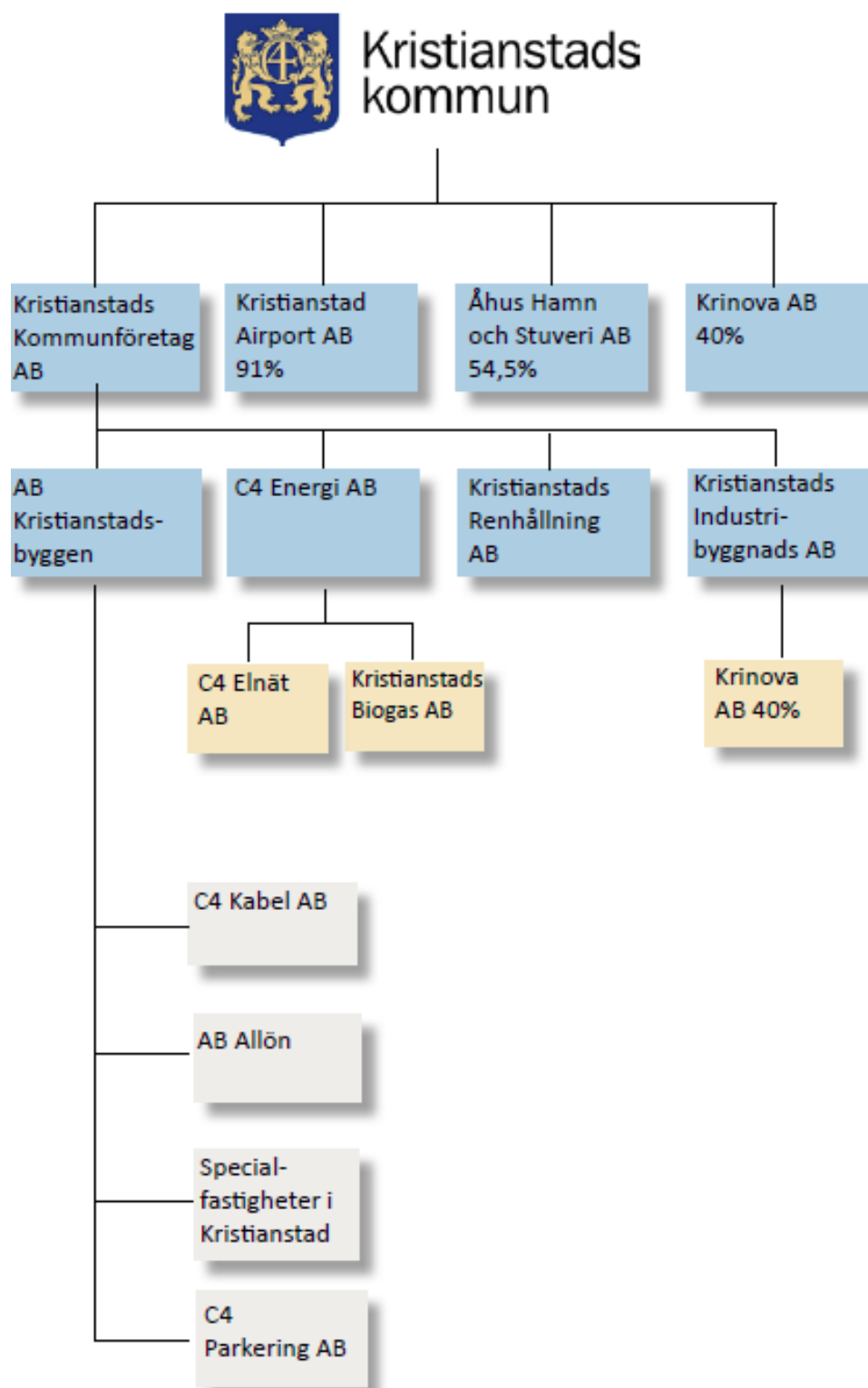
Kommunens organisation



Förvaltningar och nämnder



Bilaga 2: De kommunala bolagen



Bilaga 3: Kristianstads kommuns styrmodell

