

# Revisionsrapport

## *Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt avseende nämnder och förbund*

Sölvesborgs kommun

Projektledare  
**Lena Salomon**,  
Certifierad kommunal  
revisor

Projektmedarbetare  
**Emma Ekstén**  
Revisionskonsult

Augusti/2018

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sammanfattning .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>1. Inledning .....</b>  | <b>4</b>  |
| 1.1. Bakgrund.....   | 4         |
| 1.2. Syfte och Revisionsfrågor .....   | 4         |
| 1.3. Kontrollmål.....  | 4         |
| 1.4. Avgränsning.....  | 4         |
| 1.5. Metod .....   | 5         |
| <b>2. Uppsiktsplikt enligt Kommunallagen (KL).....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>3. Iakttagelser och bedömningar .....</b>   | <b>7</b>  |
| 3.1. Samordning, övervakning och uppföljning av nämndernas verksamhet.....                           | 7         |
| 3.1.1. Samordning av uppsiktsplikten.....  | 7         |
| 3.1.2. Kommunstyrelsens övervakning och uppföljning av nämnderna och deras verksamheter              | 8         |
| 3.1.3. Uppföljning genom intern kontroll .....   | 9         |
| 3.1.4. Bedömning.....  | 9         |
| 3.2. Kommunstyrelsens uppsikt över förbunden .....   | 10        |
| 3.2.1. Bedömning.....  | 12        |
| 3.3. Kommunstyrelsens återrapportering till kommunfullmäktige avseende nämnderna och förbunden ..... | 12        |
| 3.3.1. Rapporteringens innehåll .....  | 12        |
| 3.3.2. Bedömning.....  | 14        |
| <b>4. Sammanfattande revisionell bedömning.....</b>  | <b>15</b> |
| 4.1. Bedömningar mot kontrollmål.....  | 15        |
| 4.2. Rekommendationer .....  | 16        |

## Sammanfattning

Revisorerna i Sölvesborgs kommun har gett PwC i uppdrag att granska hur kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt avseende kommunens nämnder och förbund. I granskningen har tre kontrollmål ställts upp i syfte att besvara den övergripande revisionsfrågan.

**Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsens uppsikt avseende nämnderna delvis fungerar på ett tillräckligt sätt med avseende på innehåll, omfattning och genomförande.**

**Vi bedömer att kommunstyrelsens uppsikt avseende förbunden inte fungerar på ett tillräckligt sätt med avseende på innehåll, omfattning och genomförande.**

Bedömningen grundar vi på att det finns rutiner för att följa ekonomi och verksamhet gällande nämnderna och förbunden. Det finns en viss kunskap inom kommunstyrelsen gällande förbundens verksamheter då representanter från kommunstyrelsen finns representerade i förbunden. Däremot anser vi det vara av vikt att relevant information kommer hela kommunstyrelsen till del på ett strukturerat och dokumenterat sätt. Kommunfullmäktige har regelbundet under 2017 beslutat i olika frågor som rör kommunens nämnder och förbund. Dock har förbundens interna kontroll inte återrapporterats och årsredovisningarna för år 2017 avseende två av förbunden återrapporterades till kommunfullmäktige först i juni år 2018.

En årlig sammanfattning av dialogen med förbunden och nämnderna bör lämnas i en rapport till kommunstyrelsen. Vidare bör en årlig återrapportering av utfallet av förbundens och nämndernas interna kontroll återrapporteras till kommunfullmäktige. 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. Årshjul och styrdokument för uppföljning

Vi rekommenderar att det upprättas ett årshjul med tillhörande styrdokument för kommunstyrelsens uppsiktsplikt, både vad gäller nämnderna och förbunden. Ett årshjul kan hjälpa kommunstyrelsen att mer noga följa verksamheterna samt att kunna fatta rättvisande beslut, samt att årsredovisningarna för förbunden tas upp inom en rimlig tidsram. Detta skulle kunna göras genom att det i budgeten framgår vad kommunstyrelsen ska genomföra inom ramen för sin uppsiktsplikt samt att det i årsredovisningen finns en bedömning av uppsiktsplikten eller en sammanställning över vad som har genomförts. På så vis kan en sammanhållen process för uppsiktsplikten skapas.

#### 2. Införande av uppsiktsplikten i förbundsordningarna

För att stärka kommunens möjlighet till uppföljning och prövning av förbunden föreslår vi att en text om kommunstyrelsens uppsiktsplikt och formerna för denna skrivs in i respektive förbundsordning. På så vis kan också hela kommunstyrelsen få del av den uppföljning som görs av förbunden, mer än bara de kommunstyrelseledamöter som finns representerade i förbunden.

#### 3. Återrapportering av förbundens och nämndernas interna kontroll

Vi rekommenderar i enlighet med revisionens tidigare granskning att Sölvesborgs kommun, inklusive förbunden, arbetar utifrån en gemensam definition av intern kontroll. Vidare föreslår vi att kommunstyrelsen tar initiativ till ett prioriterat kommunövergripande arbete med intern kontroll (där också förbunden ingår), att kommunstyrelsen och

---

nämnderna säkerställer att de tar sitt ansvar gentemot gällande reglemente samt att kommunstyrelsen reviderar och årligen antar det arbetsdokument ekonomichefen tagit fram avseende intern kontroll av ekonomi.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen 6 kap 1 § ha uppsikt över kommunens nämnder, kommunens bolag och de kommunalförbund som kommunen är medlem i. 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 uppräknning av ansvarsområden.

Nämnderna ska enligt kommunallagen 6 kap 6 § 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 förbund som fullmäktige beslutat lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till med stöd av kommunallagen 3 kap 8 §. Kommunens styrdokument gäller i normalfallet för kommunstyrelsen, nämnderna och förbunden.

Fr om den 1 januari 2015 har kommunerna också en skyldighet att ha antagit ett särskilt program för verksamhet som utförs i privat regi.

## 1.2. Syfte och Revisionsfrågor

Granskningen är en fördjupad granskning med syftet att ge revisorerna underlag till deras bedömning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt avseende nämnderna och förbunden. Granskningen ska besvara nedanstående revisionsfråga:

- *Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig uppsiktsplikt med avseende på innehåll, omfattning och genomförande?*

## 1.3. Kontrollmål

För att besvara granskningens revisionsfrågor har följande tre kontrollmål varit styrande för granskningen:

- Kommunstyrelsen har en tillräcklig styr- och ledningsfunktion gällande samordning, övervakning och uppföljning av nämndernas verksamhet
- Kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt och prövning av Sölvesborgs förbund
- Kommunstyrelsen har en tillräcklig återrapportering avseende verksamheten i nämnder och förbund

## 1.4. Avgränsning

Granskningen berör samtliga nämnder och förbund. Vidare ingår återrapportering till kommunfullmäktige gällande uppsiktsplikten. Förbunden avser Sölvesborg Bromölla Kommunalförbund, Miljöförbundet Blekinge Väst, Räddningstjänsten Västra Blekinge samt Cura Individutveckling.

## 1.5. *Metod*

Granskningen har genomförts genom:

- Insamling och granskning av fastställda styrdokument och riktlinjer inom området. Bl.a.
  - Kommunens reglemente
  - Budget för 2018 med plan för 2019-2021
  - Årsredovisning för år 2017
  - Förbundsordningar för de kommunala förbunden Sölvesborg Bromölla Kommunalförbund, Miljöförbundet Blekinge Väst, Räddningstjänsten Västra Blekinge samt Cura Individutveckling
  - Protokoll från kommunfullmäktige och kommunstyrelsen
- Genomförda intervjuer enligt nedan:
  - Kommunchef
  - Ekonomichef
  - Kommunsekreterare
  - Kommunstyrelsens presidium
  - Kommunfullmäktiges vice ordförande

Rapporten har varit föremål för sakavstämning av de intervjuade.

## 2. Uppsiktsplikt enligt Kommunallagen (KL)

---

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

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

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

---

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

Av författningskommentarerna framgår att styrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med att man har en ledande och samordnande roll. Uppsikten är dock i praktiken begränsad till att lämna råd och anvisningar och påpekanden samt i de fall det anses nödvändigt se till att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs i kommunala förbund. För att hantera denna uppgift utfärdas i praktiken förbundsordningar för de kommunala förbunden där kommunstyrelsens rätt till insyn skrivs in. Uppsiktsplikten gäller även gemensamma nämnder och bolag som kommunen är medlem i eller har ägande i.

## **3. Iakttagelser och bedömningar**

### **3.1. Samordning, övervakning och uppföljning av nämndernas verksamhet**

---

#### **Kontrollmål 1**

*”Kommunstyrelsen har en tillräcklig styr- och ledningsfunktion gällande samordning, övervakning och uppföljning av nämndernas verksamhet”*

---

I Sölvesborg kommun finns förutom kommunstyrelsen sex nämnder och organisations-skiss över dessa finns i Bilaga 1.

#### **3.1.1. Samordning av uppsiktsplikten**

I Sölvesborgs finns inga styrdokument som reglerar uppsiktsplikten, varken kopplat till budget eller annat särskilt beslutat dokument. Av kommunstyrelsens reglemente, senast reviderat och beslutat kommunfullmäktige 2017-11-27 § 126/131 framgår det att kommunstyrelsen leder och samordnar planering och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamheter. Av reglementet framgår vidare att kommunstyrelsen ska ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag, kommunalförbund och gemensamma nämnder som kommunen helt eller delvis äger, är medlem i 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.

Det finns inte någon sammanställning över den samlade uppsiktsplikten i årsredovisningen eller i något annat sammanfattande dokument. Det finns inte heller någon anställd som är särskilt utsedd att hålla ihop och samordna arbetet med uppsiktsplikten gentemot nämnderna. Av intervju med kommunstyrelsens presidium framgår att begreppet uppsiktsplikt inte används i kommunen. Däremot menar de att det ändå förekommer aktiviteter inom ramen för uppsiktsplikten. Dessa aktiviteter är inte formaliserade i något årshjul, men förekommer ändå med jämna mellanrum såsom budgetberedningar, ramberedningar och bokslutsberedningar. Detta framgår av reglementet för ekonomi- och verksamhetsstyrning, antaget i kommunfullmäktige 2009-01-26 § 3. Vid beredningarna ges nämnderna och förbunden möjlighet att diskutera sina verksamheter.

Vidare har kommunstyrelsens ordförande också ordförandeberedningar med nämndernas ordförande och ibland även vice ordförande. I detta forum kan ibland frågor väckas som senare leder till uppdrag till tjänstemännen.



### 3.1.2. Kommunstyrelsens övervakning och uppföljning av nämnderna och deras verksamheter

Det finns i protokollen ingen punkt som berör kommunstyrelsens uppsiktsplikt specifikt. Varje månad gör ekonomichefen en ekonomisk dragning av nämndernas ekonomi som en muntlig information i vilken alla nämnderna ingår. Kommunchefen informerar bland annat om sjukfrånvaro och arbetslöshet vid kommunstyrelsens sammanträden. Utöver den information som ges om ekonomin förekommer rapportering om nämnderna och deras verksamheter enligt följande:

**Tabell 1 – Ärenden i kommunstyrelsen som behandlar nämndernas verksamheter år 2017 och januari-juni 2018**

|                                     | Antal ärenden i kommunstyrelsen 2017-juni 2018 |
|-------------------------------------|--|
| <b>Byggnadsnämnden</b>              | 9  |
| <b>Barn- och utbildningsnämnden</b> | 4  |
| <b>Omsorgsnämnden</b>               | 8  |
| <b>Fritid- och kulturnämnden</b>    | 3  |
| <b>Överförmyndarnämnden</b>         | 2  |
| <b>Valnämnden</b>                   | 1  |

**Källa: Kommunstyrelseprotokoll**

Tabellen visar hur många gånger från januari 2017 fram tills juni år 2018 som kommunstyrelsen berört de olika nämndernas verksamheter. Byggnadsnämnden har nämnts flest antal gånger och rör främst beslut om markanvisningar, delårsrapporter och årsredovisningar. När det gäller omsorgsnämnden och barn- och utbildningsnämnden har besluten främst berört ändringar av avgifter. De beslut som berörs i tabellen ovan är i huvudsak beslut som kommunstyrelsen enligt sitt reglemente ska fatta. Utöver dessa ärenden förekommer även delegationsbeslut som anmäls från de olika nämnderna när så behövs, främst från byggnadsnämnden. Det förekommer även meddelanden när någon nämnd har expedierat ett visst beslut till kommunstyrelsen för kännedom eller beslut. I tabellen är inte motioner rörande nämndernas verksamheter inräknade.

I kommunstyrelsens protokoll kan vi inte hitta några specifika informationspunkter från nämnderna, däremot har vi sett sådana i kommunfullmäktiges protokoll. Kommunstyrelsen i sin helhet har inga övriga träffar med nämnderna eller informationspunkter som berör nämndernas verksamheter. Likaså kan vi inte heller se att det i kommunstyrelsens arbetsutskott finns dokumenterade punkter som berör träffar med nämnderna. Det direkta informationsutbytet sker således enbart vid ramberedningarna och träffar mellan kommunstyrelseordförande och nämndernas ordförande. Det framhävs under intervju att kommunstyrelsens ordförande och kommunchef tillsammans med kommunsekreterare har en ärendeberedning innan sammanträdet där de diskuterar vilka ärenden som ska finnas med.

Av reglementet för ekonomi- och verksamhetsstyrning framgår att uppföljningen från nämnd till kommunstyrelsen i första hand görs i samband med delårsrapporter men kommunstyrelsen kan även besluta om tätare uppföljningsintervall eller begära uppföljning av särskild verksamhet. Det framgår vidare att nämnderna ansvarar för att åtgärder vidtas när större avvikelser från beslutade mål och riktlinjer befaras samt när ett budgetöverskridande prognostiseras. Om nämnden bedömer att behov finns att ändra av kom-

munfullmäktige beslutade mål eller inriktning för verksamheten så skall nämnden snarast aktualisera detta hos kommunstyrelsen. Likaså är nämnden skyldig att snarast informera kommunstyrelsen vid ett befarat budgetöverskridande.

Av intervju med representant från kommunfullmäktige framgår att informationen till kommunfullmäktige om och från nämnderna hade kunnat vara bättre. Vidare anges det att kommunfullmäktige inte får mer information än det som framgår av beslutsunderlagen. Kommunfullmäktige bjuder inte in nämnder eller förvaltningsledning till sina sammanträden, men vid behov bjuder fullmäktiges presidium in till möten med kommunens nämnder.

### *3.1.3. Uppföljning genom intern kontroll*

Sölvesborgs kommun har ett upprättat internkontrollreglemente, antaget av kommunfullmäktige 2012-05-07 § 41. Av reglementet framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. I detta ligger ett ansvar för att en intern kontrollorganisation upprättas samt att tillse att denna utvecklas utifrån kommunens kontrollbehov. Därvid skall förvaltningsövergripande anvisningar och regler upprättas. Nämnderna har ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Den enskilda nämnden har därvid att tillse att:

- en organisation upprättas, inom befintlig organisation, för den interna kontrollen
- nämndspecifika regler och anvisningar fastställs för den interna kontrollen

Nämnderna skall varje år anta en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen inom sin verksamhet. Resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen ska, med utgångspunkt från antagen plan, rapporteras till nämnden i den omfattning som fastställts i internkontrollplan. Nämnden skall årligen rapportera resultatet från uppföljningen av den interna kontrollen inom nämnden till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ska med utgångspunkt från nämndernas uppföljningsrapporter utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll och i de fall förbättringar behövs ge förslag om sådana. Kommunstyrelsen skall även informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala bolagen och i kommunalförbunden.

I september år 2017 antog revisionen en rapport angående en övergripande granskning av intern kontroll. Denna granskning visade på att kommunstyrelsen och nämnderna inte har säkerställt ändamålsenliga rutiner för den interna kontrollen. Bland annat stämde vissa nämnders planer inte överens med internkontrollreglementet, det fanns inga dokumenterade riskanalyser, reglementet med tillämpningsanvisningar följdes ej, nämndernas uppföljning har ej rapporterats till kommunstyrelsen samt får inte nämnderna del av resultatet av de kammungemensamma kontrollerna.

### *3.1.4. Bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har en tillräcklig styr- och ledningsfunktion gällande samordning, övervakning och uppföljning av nämndernas verksamhet. Bedömningen görs mot bakgrund av att det saknas styrdokument som reglerar i vilken form uppsiktsplikten ska ske i Sölvesborgs kommun. Vidare anser vi att kommunstyrelsen inte i tillräcklig omfattning dokumenterar hur de följer nämndernas verksamheter. Däremot gör vi bedömningen att det finns rutiner för att följa ekonomi och verksamhet för näm-

derna utifrån reglementet för ekonomi- och verksamhetsstyrning. Reglementet borde dock kompletteras med ett årshjul för kommunstyrelsens samordning av uppsiktsplikten.

Vi bedömer, liksom en tidigare rapport från revisionen att kommunstyrelsen arbetet med och uppföljningen av den intern kontroll behöver utvecklas.

Slutligen föreslår vi att det i budgeten framgår vad kommunstyrelsen ska genomföra inom ramen för sin uppsiktsplikt samt att det i årsredovisningen finns en bedömning av uppsiktsplikten eller en sammanställning över vad som har genomförts. På så vis kan en sammanhållen process för uppsiktsplikten skapas.

### **3.2. Kommunstyrelsens uppsikt över förbunden**

#### **Kontrollmål 2**

*”Kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt och prövning av Sölvesborgs förbund”*

I granskningen har vi undersökt kommunstyrelsens uppsikt gentemot följande förbund Sölvesborg Bromölla Kommunalförbund (framöver benämnt SBKF), Miljöförbundet Blekinge Väst, Räddningstjänsten Västra Blekinge samt Cura Individutveckling:

- SBKF - gymnasieskolan i Sölvesborg, vuxenutbildningen, kommunens lönekontor, IT-enhet, städ- och måltidsservice, i samarbete med Bromölla
- Miljöförbundet Blekinge Väst - miljö- och hälsoskyddstillsyn, i samarbete med Karlshamn och Olofström
- Räddningstjänsten Västra Blekinge - brand, kris etc., i samarbete med Karlshamn och Olofström
- Cura individutveckling – erbjuder i nära samarbete med medlemskommunerna olika kvalitativa former av institutionsvård inom de psykosociala och neuropsykiatriska områdena. Under senare tid har uppdraget vidgats till att bland annat även omfatta kompetenshöjande insatser, såsom utbildningar och handledning till kommunerna på hemmaplan.

Till varje förbund finns det en förbundsordning som reglerar kommunens respektive förbundets förpliktelser gentemot varandra samt vilket uppdrag som förbundet har. I förbundsordningarna finns det inget skrivet om kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Detta gäller för samtliga förbundsordningar för ovan nämnda förbund.

För SBKF finns även ett avtal beslutat i kommunfullmäktige 2010-11-29 § 123. Av avtalet framgår att förbundet enligt förbundsordningen ska, innan beslut av principiell eller strategisk betydelse, samråda med medlemskommunerna. Samråd mellan förbundet och medlemskommunerna ska ske regelbundet på lednings- och funktionsnivå. Av intervju med kommunchef framgår att det finns en fungerande dialog mellan förbundsledning och kommunledning genom regelbundna träffar som sker var sjätte vecka. Kommuncheferna i Bromölla och Sölvesborg är även inbjudna att medverka vid direktionens beredningar och sammanträden.

Då gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden inom SBKF har gått med underskott de senaste åren menar kommunstyrelsens ordförande att SBKF har följts särskilt noga under den senaste tiden. Vi kan se i protokoll att SBKF på något vis har berörts i kommunstyrelsen tre gånger under 2017 till och med juni 2018. Kommunfullmäktige har även fått information om rekrytering av ny förbundschef. Kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande är också en del av SBKF:s direktion samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnd, vilket gör att de anser sig ha en bra uppsikt över just SBKF. Detsamma gäller även övriga förbund där också medlemmar från kommunstyrelsen finns representerade i direktionerna för respektive förbund.

Förutom vid årsredovisning och delårsrapporter ser vi att förbunden enbart förekommer i protokollen vid ett fåtal tillfällen under år 2017 till juni år 2018. För miljöförbundet handlar ärendena oftast om revidering av taxor, i övrigt rör det främst förändringar i förbundsordning. Det finns ingen annan punkt på kommunstyrelsens föredragningslistor som visar på dialog mellan kommunstyrelse och förbund.

För att kommunstyrelsen ska kunna besluta om förbundens verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna samt om de uppfyllt sitt uppdrag för året, finns inget dokumenterat förutom respektive förbunds delårsrapport och årsredovisning. Det genomförs ingen sammanställning av förbundens måluppfyllelse eller fullgörande av uppdrag. Vi konstaterar att förbundens årsredovisningar uppkommer i kommunstyrelsen tillsammans med revisorernas granskning av densamma, där hela granskningsrapporten bifogas handlingarna. Däremot ser vi att två av de granskade förbundens årsredovisningar för år 2017 först kommer upp i kommunfullmäktige i juni år 2018,<sup>1</sup> detta trots att revisionsberättelserna är undertecknade i mars år 2018. Vi ser också att kommunfullmäktige på nästkommande sammanträde beslutar om ansvarsfrihet.

Kommunfullmäktige beslutade i mars 2017 § 21 och mars 2018 § 27 att godkänna den sammanställda redovisningen för kommunkoncernen som består av kommunens nämnder, Sölvesborgs kommunföretag AB, Sölvesborgs energi och vatten AB, Sölvesborgshem samt SBKF. Under sammanträdena i mars både år 2017<sup>2</sup> och år 2018<sup>3</sup> beslutar kommunfullmäktige att godkänna förbundens revisionsberättelser avseende 2016 samt 2017 års verksamheter samt beviljande av ansvarsfrihet för samtliga förbund.

Vi har i samband med granskningen tagit del en återrapportering från kommunstyrelsen till kommunfullmäktige under 2017 gällande behov av att vidta åtgärder med anledning av underskott i budget för SBKF.<sup>4</sup> Kommunfullmäktige beslutar att utöka kommunbidraget engångsvis för 2017 till SBKF med 2 840 tkr som en engångsinsats för uppnående av budgeterat resultat 2017. Kommunfullmäktige beslutar även att utöka kommunbidraget engångsvis för 2017 till SBKF med 2 377 tkr som en engångsinsats för täckande av 2014 års underskott. I övrigt finns inga återrapporteringar om vidtagna åtgärder i kommunfullmäktige.

<sup>1</sup> KF 2018-06-18 § 91 (Räddningstjänsten Västra Blekinge), § 92 (Miljöförbundet Blekinge Väst)

<sup>2</sup> KF 2017-03-27 § 20, § 22, § 23, § 24

<sup>3</sup> KF 2018-03-26 § 26, § 28

<sup>4</sup> KF 2017-06-19 § 83

### 3.2.1. *Bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har en tillräcklig uppsikt och prövning av Sölvesborgs förbund. Detta grundar vi på att det i förbundsordningarna inte finns inskrivet att kommunstyrelsen har uppsiktsplikt över förbunden. Vi bedömer att det finns en viss kunskap inom kommunstyrelsen gällande förbundens verksamheter då representanter från kommunstyrelsen finns representerade i förbunden. Däremot anser vi det vara av vikt att relevant information kommer hela kommunstyrelsen till dels så att prövningen kan ske på rättvisa grunder. Vidare noterar vi att förbunden nästan enbart tas upp som ärende i kommunstyrelsen när årsredovisningarna presenteras, vilket vi inte anser är tillräckligt. Det är positivt att förbundens årsredovisningar för år 2017 delges kommunfullmäktige. Vi konstaterar däremot att rapporteringen av två av förbundens årsredovisningar för år 2017 behandlades i kommunfullmäktige först i juni år 2018, vilket vi bedömer som otillfredställande. En snabb rapportering är viktigt i de fall uppföljningen skulle redovisa en avvikelse från gällande regelverk och kommunstyrelsen behöver informera fullmäktige och föreslå åtgärder.

För att stärka kommunens uppsikt och möjlighet till prövning av förbunden rekommenderar vi att det tas fram ett årshjul även för uppföljningen av förbunden och att denna uppföljning när den genomförs dokumenteras i protokoll.

## 3.3. *Kommunstyrelsens återrapportering till kommunfullmäktige avseende nämnderna och förbunden*

### Kontrollmål 3

*”Kommunstyrelsen har en tillräcklig återrapportering avseende verksamheten i nämnder och förbund”*

#### 3.3.1. *Rapporteringens innehåll*

I kommunstyrelsens reglemente<sup>5</sup> regleras återrapportering till kommunfullmäktige i 3 §: I kommunstyrelsens styrfunktion ingår att övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning sköts rationellt och ekonomiskt. Kommunstyrelsen ska även tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Av 9 § i reglementet framgår att kommunstyrelsen regelmässigt ska rapportera till fullmäktige hur verksamheten utvecklats och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Enligt representant från kommunfullmäktiges presidium får inte alltid kommunfullmäktige den information som behövs från nämnderna och förbunden och återrapporteringen har inte alltid fungerar på ett tillfredställande sätt. Det framhävs att det inte alltid finns tillräckligt med information med i handlingarna, samt att nämndernas och förbundens verksamheter nästan enbart bara diskuteras vid delårsrapport och årsbokslut.

<sup>5</sup> 2014-12-15 § 140 KF, senast reviderad 2017-11-27 § 126/131 KF

Enligt de intervjuade är det tydligt när ett ärende ska vidare i ärendebehandlingen från nämnderna eller förbunden till kommunfullmäktige. Om det skulle finnas oklarheter, beroende av ärendets art, kring om ett ärende ska till kommunfullmäktige eller inte stämmer nämnderna av med kommunstyrelsens ordförande, kommundirektören eller ekonomidirektören. Det finns enligt kommunstyrelsens ordförande en tradition av att hellre föra vidare ett ärende än att låta det stanna. Däremot framhäver representant från kommunfullmäktige att vissa ärenden som hade varit bra för fullmäktige att ha kännedom om stannar på kommunstyrelsenivå. Ett exempel på detta är en revisionsrapport om styrning och ledning av gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden inom SBKF som visade på ett antal brister. Enligt intervjusvar har denna stannat på kommunstyrelsenivå och just denna rapport hade enligt intervjusvar ansetts vara av värde för kommunfullmäktige att ta del av. Av revisionsberättelsen för SBKF (både direktionen och nämnden) kan vi se att det framgår en sammanfattning av rapporten.

Förbundsdirektörer och förvaltningschefer deltar inte på några fullmäktigesammanträden för att återrapportera måluppfyllelse eller eventuella uppdrag. Det sker således ingen direkt dialog mellan kommunfullmäktige och nämnderna/förbunden. Däremot bjuder kommunfullmäktiges presidium in till möte med nämndernas presidium om behov finns

Utifrån genomgång av kommunfullmäktigesprotokoll konstaterar vi att fullmäktige berört ärenden gällande förbunden eller nämnderna vid samtliga sammanträden förutom ett. Vi konstaterar vidare att kommunfullmäktige tagit beslut avseende budget, delårsrapporter samt årsredovisning 2016 och 2017 för Sölvesborgs kommunkoncern där nämnderna, bolagen och SBKF ingår. Vidare ser vi att fullmäktige tagit del av och beslutat om ansvarsfrihet för förbunden utifrån upprättade revisionsberättelser.

Följande är exempel på ärende som har beslutats i fullmäktige under år 2017 fram till juni år 2018 med anledning av att det avser återrapportering om nämndernas och förbundens ekonomi, verksamhet eller annan information som berör verksamheten:

- Information om rekrytering av Sölvesborg Bromölla kommunförbundschef<sup>6</sup>
- Förslag till organisationsförändring: överföring av överförmyndarhandläggarna från Barn- och utbildningsförvaltningen till kommunledningsförvaltningen<sup>7</sup>
- Förslag till ändring av Kommunsamverkan Cura Individutvecklings förbundsordning<sup>8</sup>
- Revisionsberättelse avseende 2016 års verksamhet samt beviljande ansvarsfrihet – Sölvesborgs kommun, SBK, Räddningstjänsten västra Blekinge, Cura individutveckling<sup>9</sup>
- Extra kommunbidrag till Sölvesborg Bromölla kommunalförbund<sup>10</sup>
- Information från omsorgen gällande ny lag om hemsjukvård<sup>11</sup>
- Valdistriktsindelning inför valen 2018<sup>12</sup>
- Revidering av reglemente för skolskjuts<sup>13</sup>

<sup>6</sup> 2017-01-30 § 3

<sup>7</sup> 2017-01-30 § 6

<sup>8</sup> 2017-03-27 § 15

<sup>9</sup> 2017-03-27 §§ 20-24

<sup>10</sup> 2017-06-19 § 83

<sup>11</sup> 2017-09-04 § 92

<sup>12</sup> 2017-09-04 § 97

- Anhållan om att medlemskommunerna ska utse arkivmyndighet och godkänna arkivreglemente för Miljöförbundet Västra Blekinge<sup>14</sup>
- Fastställande av dygnersättning LOV SÄBO 2018, omsorgsavgift 2018, revidering av övriga omsorgsavgifter inom omsorgsnämndens verksamhetsområde<sup>15</sup>
- Ekonomisk flerårsplan 2019-2020 och plan för investeringar 2019-2022, ramar och preliminära prioriteringar – Sölvesborgs kommun<sup>16</sup>
- Ny organisation av Kommunledningsförvaltningen inkl. Fritids- och kulturorganisationen<sup>17</sup>

Förutom ovanstående exempel handlar flera ärenden om avsägelse av uppdrag som ersätare inom nämnderna och förbunden eller fyllnadsval av uppdrag som ledamot. Övriga ärenden handlar även om svar på motioner och interpellationer som i vissa fall berör nämndernas verksamheter.

### *3.3.2. Bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsen har en tillräcklig återrapportering till kommunfullmäktige gällande nämndernas och förbundens verksamhet. Detta grundar vi på att kommunfullmäktige regelbundet under 2017 beslutat i olika frågor som rör nämnderna och förbunden. Vi anser dock att det är viktigt att kommunfullmäktige även får ta del av de revisionsrapporter som berör de kommunala förbunden.

Vi noterar att förbundens interna kontroll inte återrapporteras till kommunfullmäktige. Vi rekommenderar att det även görs en återrapportering av utfallet av det årliga internkontrollarbetet till fullmäktige i syfte att tydliggöra statusen på den interna kontrollen. En övergripande redovisning kan sen med fördel ske i årsredovisningen.

---

<sup>13</sup> 2017-09-04 § 98

<sup>14</sup> 2017-11-27 § 128

<sup>15</sup> 2017-11-27 §§ 134-136

<sup>16</sup> 2017-11-27 § 144

<sup>17</sup> 2018-01-29 § 11

## 4. Sammanfattande revisionell bedömning

### 4.1. Bedömningar mot kontrollmål

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsens uppsikt avseende *nämnderna delvis* fungerar på ett tillräckligt sätt med avseende på innehåll, omfattning och genomförande.

Vi bedömer att kommunstyrelsens uppsikt avseende *förbunden inte* fungerar på ett tillräckligt sätt med avseende på innehåll, omfattning och genomförande.

| Kontrollmål  | Kommentar  |
|--|--|
| <i>Kommunstyrelsen har en tillräcklig styr- och ledningsfunktion gällande samordning, övervakning och uppföljning av nämndernas verksamhet</i> | <p><b>Delvis uppfyllt</b></p> <p>Det saknas styrdokument som reglerar i vilken form uppsiktsplikten ska ske i Sölvesborgs kommun. Vidare anser vi att kommunstyrelsen inte i tillräckligt följer nämndernas verksamheter. Däremot gör vi bedömningen att det finns rutiner för att följa ekonomi och verksamhet för nämnderna utifrån reglementet för ekonomi- och verksamhetsstyrning.</p> <p>Vi bedömer, liksom en tidigare rapport från revisionen att uppföljningen genom intern kontroll behöver utvecklas.</p>   |
| <i>Kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt och prövning av Sölvesborgs förbund</i>  | <p><b>Ej uppfyllt</b></p> <p>I förbundsordningarna finns det inte inskrivet att kommunstyrelsen har uppsiktsplikt över förbunden. Vi bedömer att det finns en viss kunskap inom kommunstyrelsen gällande förbundens verksamheter då representanter från kommunstyrelsen finns representerade i förbunden. Däremot anser vi det vara av vikt att relevant information kommer hela kommunstyrelsen till dels så att prövningen kan ske på rättvisa grunder. Vidare noterar vi att förbunden nästan enbart tas upp som ärende i kommunstyrelsen när årsredovisningarna presenteras, vilket vi inte anser är tillräckligt.</p> |
| <i>Kommunstyrelsen har en tillräcklig återrapportering avseende verksamheten i nämnder och förbund</i>   | <p><b>Delvis uppfyllt</b></p> <p>Kommunfullmäktige har regelbundet under 2017 beslutat i olika frågor som rör de kommunala nämnderna och förbunden. Vi konstaterar dock att förbundens interna kontroll inte</p>   |



återrapporteras till kommunfullmäktige samt att årsredovisningarna för år 2017 avseende två av förbunden återrapporteras i kommunfullmäktige först i juni år 2018.

## **4.2. Rekommendationer**

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

### **1. Årshjul och styrdokument för uppföljning**

Vi rekommenderar att det upprättas ett årshjul med tillhörande styrdokument för kommunstyrelsens uppsiktsplikt, både vad gäller nämnderna och förbunden. Ett årshjul kan hjälpa kommunstyrelsen att mer noggsamt följa verksamheterna samt att kunna fatta rättvisande beslut, samt att årsredovisningarna för förbunden tas upp inom en rimlig tidsram. Detta skulle kunna göras genom att det i budgeten framgår vad kommunstyrelsen ska genomföra inom ramen för sin uppsiktsplikt samt att det i årsredovisningen finns en bedömning av uppsiktsplikten eller en sammanställning över vad som har genomförts. På så vis kan en sammanhållen process för uppsiktsplikten skapas.

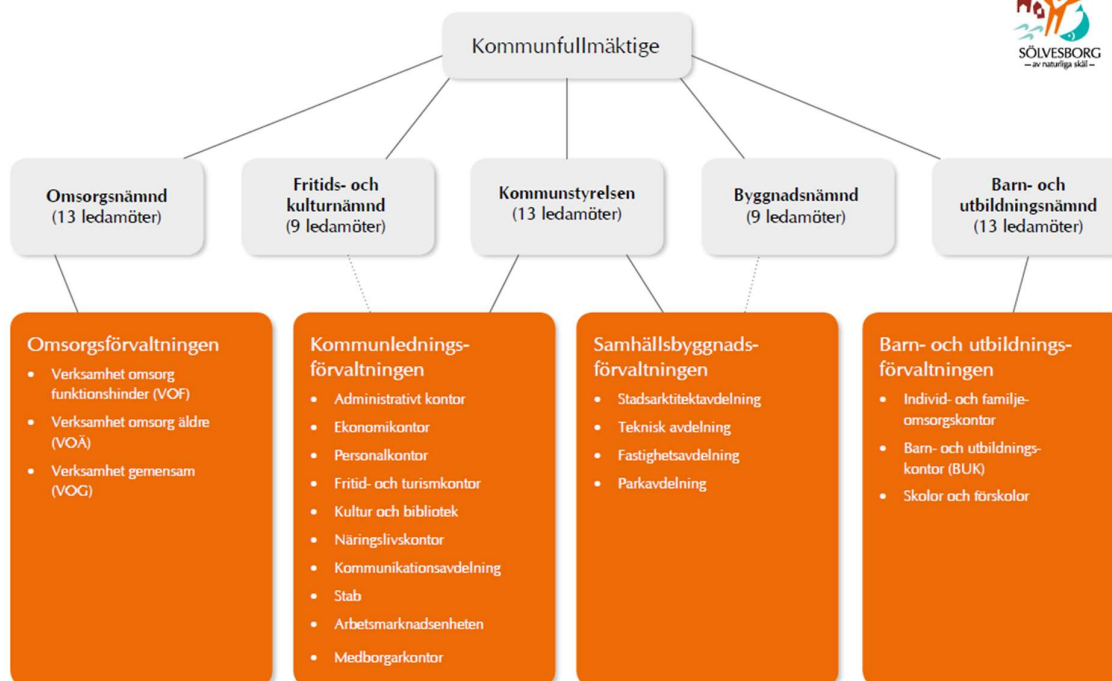
### **2. Införande av uppsiktsplikten i förbundsordningarna**

För att stärka kommunens möjlighet till uppföljning och prövning av förbunden föreslår vi att en text om kommunstyrelsens uppsiktsplikt och formerna för denna skrivs in i respektive förbundsordning. På så vis kan också hela kommunstyrelsen få del av den uppföljning som görs av förbunden, mer än bara de kommunstyrelseledamöter som finns representerade i förbunden.

### **3. Återrapportering av förbundens och nämndernas interna kontroll**

Vi rekommenderar i enlighet med revisionens tidigare granskning att Sölvesborgs kommun, inklusive förbunden, arbetar utifrån en gemensam definition av intern kontroll, att kommunstyrelsen tar initiativ till ett prioriterat kommunövergripande arbete med intern kontroll (där också förbunden ingår), att kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer att de tar sitt ansvar gentemot gällande reglemente samt att kommunstyrelsen reviderar och årligen antar det arbetsdokument ekonomichefen tagit fram avseende intern kontroll av ekonomi.

## Bilaga 1 – Organisationsskiss över kommunens verksamheter



2018-08-22

**Mattias Johansson**

Uppdragsledare

**Lena Salomon**

Projektledare