

Svedala kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Teodora Heim, projektledare
Pernilla Lihnell, kvalitetssäkrare

Innehåll

1. Sammanfattning.....	2
2. Inledning	4
3. Bakgrund	6
4. Granskningsresultat.....	9
Bilaga 1 – Intervjuade personer.....	19

1. Sammanfattning

Revisorerna i Svedalas kommun har identifierat kommunstyrelsens uppsiktsplikt som central och viktig för en fördjupad granskning. Uppdraget har varit att bedöma om kommunstyrelsen i Svedala kommun utövar sin uppsiktsplikt på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Vi gör den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna, bolagen och samordningsförbundet är i huvudsak ändamålsenlig och tillräcklig. Uppsikten är dock inte tillräckligt effektiv för att den ska anses vara tillfredsställande. Bedömningen grundar sig på observationerna som visar att uppsiktsplikten fungerar i praktiken men att det saknas ett strukturerat arbetssätt för att utöva den.

Vår granskning visar

- att förutsättningarna för kommunstyrelsen att kunna utöva sin uppsiktsplikt är goda, men att det saknas ett rutinemässigt och strukturerat sätt för att utöva uppsiktsplikten över nämnder och bolag.
- att den ekonomiska rapporteringen till kommunstyrelsen avseende nämndernas och kommunens ekonomi är tillräckligt omfattande och sker inom rimlig tid.
- att kommunstyrelsen utövar en formaliserad uppsyn över bolagens verksamheter men att det finns möjligheter för att förstärka denna uppsyn.
- att kommunstyrelsen inte säkerställer sin uppsyn över de entreprenader som vissa nämnder ansvarar för.
- att kommunstyrelsen följer upp att kommunfullmäktiges beslut blir verkställda och återrapporterar eventuella brister till kommunfullmäktige.
- att kommunstyrelsen har lämnat påpekande vid brister i hur nämnderna sköter sin ekonomi men att kommunstyrelsen har överträtt sina befogenheter och brustit i sin uppsiktsplikt när man har fattat beslut i frågor som rör en annan nämnds ansvarsområde.
- att kommunstyrelsens arbete med utvecklingsfrågorna kring intern kontroll inte är prioriterat.

Mot ovan bakgrund rekommenderar vi

- att kommunstyrelsen överväger nyttan av en arbetsordning som tydliggör formerna och dokumenterar rutinerna för hur uppsiktsplikten ska utövas.
- att kommunstyrelsen tillser att den informella informationen som når kommunstyrelsens enskilda ledamöter görs tillgänglig för samtliga ledamöter i kommunstyrelsen.
- att kommunstyrelsen vidtar åtgärder i fall då en nämnd inte kan anses vara funktionell och skjuter sina beslut till kommunstyrelsen, genom att påkalla kommunfullmäktiges uppmärksamhet.
- att kommunstyrelsen utvärderar möjligheten om en egen riskbedömning skulle ge bättre uppsikt över bolagens verksamheter.

- att kommunstyrelsen följer upp att en översyn görs av ägardirektiven.
- att kommunstyrelsen förstärker sin uppsikt genom att ett förtydligande görs där det framgår att ansvarig nämnd har möjlighet att granska den verksamhet som entreprenören bedriver på kommunens uppdrag.
- att kommunstyrelsen påbörjar ett mer aktivt utvecklingsarbete kring intern kontroll.

2015-09-29

Teodora Heim
Projektledare

2. Inledning

2.1 Uppdrag och revisionsfrågor

Revisorerna i Svedalas kommun har identifierat kommunstyrelsens uppsiktsplikt som central och viktig för en fördjupad granskning. Syftet med granskningen har varit att ge revisorerna ett underlag inför ansvarsprövningen.

Uppdraget har varit att bedöma om kommunstyrelsen i Svedala kommun utövar sin uppsiktsplikt på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Granskningen tar sin utgångspunkt i följande revisionsfrågor:

- Vilka rutiner och processer har kommunstyrelsen för att säkerställa att de:
 - har överblick och kännedom om hela förvaltningen
 - har kontroll över att fullmäktiges beslut blir verkställda
 - lämnar råd och anvisningar samt påpekande vid brister
 - påkallar ingripande av fullmäktige när så erfordras
- Hur har uppsiktsplikten formaliserats/strukturerats i kommunen?
- Vilken omfattning och vilket innehåll har kommunstyrelsens uppsikt?
- Är formerna för ägarstyrningen ändamålsenliga och fungerar dessa tillfredsställande?
- Hur integreras kommunalförbunden i uppsiktsplikten?
- På vilket sätt sker uppsiktsplikten avseende nämndernas och bolagens arbete med intern kontroll?

2.2 Metod och avgränsning

2.2.1 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentationsgranskning och intervjuer med representanter för kommunstyrelsen, nämnderna och det kommunala bolaget Bostadsaktiebolaget Svedalahem (se bilaga 1). Övervägande del av kommunalråden, oppositionsråden samt ordföranden eller vice ordföranden i nämnderna har fått möjlighet att bli intervjuade.

I granskningen har även kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges protokoll för 2015 genomlästs och granskats.

Rapporten har sakgranskats av de intervjuade politikerna och tjänstemännen.

2.2.2 Avgränsning

I uppdraget har inte ingått att intervju representanter för stiftelserna. Bostadsaktiebolaget Svedalahems VD, styrelseordförande samt vice ordförande har intervjuats även i egenskap av representanter för det helägda dotterbolaget Svedala Exploaterings AB SVEDAB.

Granskningen omfattar inte valnämnden.

2.2.3 Revisionskriterier

Kommunallagen (1991:900) 6 kap § 1

Kommunallagen (1991:900) 3 kap §§ 19 och 19 a

Kommunallagen (1991:900) 6 kap 7 §

Kommunstyrelsens reglemente

Nämndernas reglemente

Lag om finansiell samverkan, SFS 2003:1210

2.2.4 Ansvarig nämnd

Kommunstyrelsen

3. Bakgrund

3.1 Lagrum och regler

Allmänt

Enligt Kommunallagens 6 kap 1 § ska kommunstyrelsen ha uppsikt över nämnder, gemensamma nämnder, kommunalförbund och de kommunala företagen. Styrelsen har enligt lagen en särställning bland nämnderna genom den ledande och samordnande rollen. Det innebär att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Kommunstyrelsen ska övervaka den ekonomiska förvaltningen, att nämndernas, bolagens och kommunalförbundens verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige beslutat, att lagar och förordningar följs och att medlen används ändamålsenligt.

Kommunstyrelsen har således en skyldighet att utöva löpande tillsyn. Kommunstyrelsen bestämmer formerna för hur tillsynen ska gå till. Formerna kan exempelvis bestå i krav på kontinuerliga ekonomiska rapporter, riskbedömningar av kommunens bolag eller särskilda granskningar. Uppsikten anses¹ vara begränsad till rätten att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt uppmärksamma fullmäktige på och ge förslag till åtgärder vid behov. Uppsikten och styrelsens särställning innebär dock inte att kommunstyrelsen kan besluta över övriga nämnder.

Det är viktigt att betona att ansvaret för uppsiktsplikten åvilar i huvudsak kommunstyrelsens samtliga ordinarie ledamöter.

I bland annat reglementet för kommunstyrelsen liksom i reglementet för intern kontroll återfinns styrelsens uppsiktsplikt. Den interna kontrollen är av väsentlig betydelse i styrelsens uppsikt över nämnderna och bolagen.

De kommunala bolagen

Kommunstyrelsen ska enligt Kommunallagens bestämmelser ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag som kommunen äger helt eller delvis. Uppsikten gäller främst bolagens ekonomi samt hur bolagen efterlever det kommunala ändamålet med verksamheten. Kommunstyrelsen har rätt att inspektera bolagen och deras verksamheter. För ändamålet har kommunstyrelsen rätt att ta del av bolagens handlingar och räkenskaper. Detta gäller dock endast i den mån hinder inte möter på grund av författningsreglerad sekretess.

I fråga om uppsikten över de kommunala bolagen kan inte styrelsen med Kommunallagen som grund begära in yttranden och upplysningar på samma sätt som när det gäller nämnderna. För att styrelsen ska kunna fullgöra sin uppsiktsplikt bör därför bolagen genom bolagsordningen och ägardirektiven åläggas att lämna de uppgifter som behövs.

¹ Enligt SKL:s kommentarer till kommunallagen

Kommunalförbund

Vad gäller kommunalförbund ska det enligt Kommunallagen anges i förbundsordningen hur förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet ska regleras.

Finansiella samordningsförbund

Det finns en särskild lag om finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet som beskriver hur kommuner, regioner, arbetsförmedling och försäkringskassan kan samverka i ett gemensamt organ (SFS 2003:1210). Den finansiella samordningen mellan olika huvudmän inom rehabiliteringsområdet ska underlätta en effektiv resursanvändning.

Entreprenad

I kommunallagen 3 kap. 19 och 19 a §§ framgår följande:

”19 § Innan en kommun eller ett landsting lämnar över värden av en kommunal angelägenhet till någon annan än som avses i 17 och 18 §§ skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

19 a § Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i 17 och 18 §§ om att denne skall utföra en kommunal angelägenhet skall kommunen eller landstinget beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.”

3.2 Svedala kommuns organisation

Svedala kommun har, sedan januari 2015, följande nämnder utöver kommunstyrelsen:

- Bygg- och miljönämnd
- Kultur- och fritidsnämnd
- Socialnämnd
- Teknisk nämnd
- Utbildningsnämnd
- Överförmyndarnämnd
- Valnämnden

Valnämnden ingår inte i denna granskning och Svedala kommun ingår i dagsläget inte i något kommunalförbund. Avseende Svedala kommuns överförmyndarverksamhet sköts den sedan den 1 juli 2014 av personal från Trelleborgs kommun.

Svedala kommun har även ett helägt bolag, Bostadsaktiebolaget Svedalahem (hädanefter ”Svedalahem”). Svedalahem har i sin tur ett helägt dotterbolag, Svedala Exploaterings AB SVEDAB (hädanefter ”SVEDAB”). Svedala kommun är dessutom delägare i Sturupsaxelns Exploaterings AB, som är ett vilande aktiebolag.

Svedala kommun ingår dessutom i Samordningsförbundet Nils tillsammans med Skurups kommun.

3.3 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen består av 11 ledamöter och lika många ersättare samt en insynsplats. Kommunstyrelsens presidium består av ordförande, 1:e vice ordförande och 2:e vice ordförande. Kommunstyrelsens ordförande och andra vice ordförande är fulltidspolitiker medan övriga ledamöter är fritidspolitiker.

Kommunstyrelsen sammanträder en gång i månaden med undantag för juli månad.

Reglemente för kommunstyrelsen

Utöver lagstiftningens bestämmelser om styrelsens uppsikt stadgar kommunstyrelsens reglemente hur kommunstyrelsen ska arbeta med ledning och samordning.

I reglementets 1 § står följande:

- "Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning.
- Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter.
- Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet."

I reglementets 3 § står följande:

"I kommunstyrelsens styrfunktion ingår att

1. Leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, göra framställningar i målfrågor som inte i lag är förbehållna annan nämnd
2. Övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt
3. Tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret
4. Ansvara för samordningsträffar med nämndpresidierna
5. Ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag, som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen
6. . I årliga beslut för varje sådant aktiebolag pröva den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med de fastställda kommunala ändamålen och utförs inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, skall den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.
7. Tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i."

Reglemente för intern kontroll

Den interna kontrollen är av väsentlig betydelse i styrelsens uppsikt över nämnder, kommunalförbund och bolag. Kommunen har ett reglemente för intern kontroll som kommunfullmäktige antog den 8 december 2014. Av reglementet framgår bland annat följande:

"Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. I detta ligger ett ansvar för att en organisation kring intern kontroll upprättas inom kommunen samt att se till att denna utvecklas utifrån kommunens kontrollbehov."

4. Granskningsresultat

Nedan har vi sammanställt vårt granskningsresultat för respektive revisionsfråga. Avsnittets första del beskriver den information som framkom i samband med våra intervjuer och dokumentstudier. Därefter följer våra bedömningar och rekommendationer.

4.1.1 Vilka rutiner och processer har kommunstyrelsen för att säkerställa att de:

- har överblick och kännedom om hela förvaltningen

Nämnderna

Kommunstyrelsens ordförande och andra vice ordförande är fulltidspolitiker. Övriga ledamöter är fritidspolitiker. Ordföranden och andra vice ordföranden har en nyckelroll vad gäller kunskap om förvaltningen och dessa visade vid våra intervjuer en god insyn i nämndernas och de kommunala bolagens verksamheter. Utöver våra intervjuer skickade vi även ut kompletterande frågor till kommunstyrelsens ledamöter. Dessa frågor besvarades uteslutande av kommunstyrelsens ordförande och andra vice ordförande. Övriga ledamöter lämnade inga kommentarer, med undantag för en kommentar från insynsplatsen.

Enligt intervjuerna förekommer det personunion på flera nivåer i kommunen. Det finns personunion mellan kommunstyrelsen och granskade nämnder. Det betyder att det lämnas informell information till kommunstyrelsen om arbetet inom nämnderna.

Det framkom också vid intervjuerna att mycket information om nämndernas arbete och om aktuella frågor i kommunen lämnas till kommunstyrelsens ledamöter via partigruppmötena. Dessa möten är inte protokollförda och allmänheten har inte insyn. Dessutom kan det inte säkerställas att samtliga ledamöter får information eller att de får samma information. Partigruppmötena bör därför ses som en informell kanal till informationsbyte.

Kommunstyrelsen får månadsvis rapporter om ekonomin sedan januari 2015. De ekonomiska rapporterna innehåller följande information:

- om ekonomi efter att månaden är stängd med undantag för januari, februari, juni och juli. Denna rapport innehåller kort information om utfallet per nämnd. I april gör ekonomiavdelningen även en avstämning mot gällande mål och helårsprognos, liksom i delårsrapporten per den siste augusti.
- om pensionsfonderna (marknadsutveckling) – dessa sammanställer ekonomiavdelningen varje månad (utom juli) utifrån förvaltningsrapporterna.
- om de kommunala bolagen per siste april och i delårsrapporten per siste augusti.

Kommunstyrelsens sammanträden innehåller regelbundet en punkt som kallas "Rapporter och anmälningar" där information lämnas om kommunens olika verksamheter. Som exempel kan nämnas information om en pågående process inom SYSAV, personalförändringar bland chefstjänsterna, eller att någon förvaltningschef bjuds in för en diskussion kring aktuella frågor.

Granskningen tyder på att den genomförda förändringen till nämndstruktur ännu inte har fått fullt genomslag. Även om organisationen är på plats sedan januari 2015 så finns mycket av det gamla sättet att hantera ärendena kvar. Flera nämnder visar för lite kunskap om sitt eget ansvar, vilket i vissa fall leder till att de skickar vidare sina ärenden till kommunstyrelsen för ytterligare ett beslut. Enligt granskning av protokoll förekom det vid flertal tillfällen att kultur- och fritidsnämnden beslutade i frågor som de sedan skickade vidare till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen tog sedan samma beslut en gång till trots att frågan enligt reglementet tydligt hörde till nämndens ansvarsområde.

All överförmyndarverksamhet sköts av personal från Trelleborgs kommun sedan den 1 juli 2014. Enligt lagen ska kommunstyrelsen utöva uppsikt över överförmyndarnämndens verksamhet även om den inte sköts inom kommunens egen regi. Enligt kommunstyrelsens protokoll från februari 2015 redovisade överförmyndarnämnden en utförd intern kontroll som kommunstyrelsen godkände. Enligt uppgift från kommunstyrelsen behandlas nämnden i övrigt enligt samma rutiner som övriga nämnder.

De kommunala bolagen

Uppsikten över bolagen säkerställs genom bolagsordningarna och ägardirektiven. Dessutom sitter kommunstyrelsens ordförande som styrelsesuppleant i bolagets styrelse och deltar vid styrelsemötena. Vidare se nedan under punkten 4.1.4.

Kommunalförbund

Svedala kommun ingår inte i något kommunalförbund.

Samordningsförbundet NILS

Samordningsförbundets förbundsordning stadgar att medlemmarna ska ha insyn i verksamheten. De två kommunerna utser dessutom vars en ledamot i styrelsen och har uppgiften att utse ordförande. Kommunens representant i samordningsförbundets styrelse deltar i sammanträdena. Kommunstyrelsen behandlade samordningsförbundets årsberättelse för 2014 vid sitt sammanträde i april.

Entreprenad

Uppsiktsplikten över nämnderna inbegriper även att beakta de entreprenader som nämnderna ansvarar för. Granskningen visar att i reglementen för kommunstyrelsen eller andra nämnder har detta inte reglerats.

- har kontroll över att fullmäktiges beslut blir verkställda

Från kommunstyrelsens protokoll framgår att kommunstyrelsen regelbundet behandlar ärenden som gäller ej verkställda beslut och att vid varje sammanträde har kommunstyrelsen en redovisning av obesvarade medborgarförslag samt obesvarade motioner.

Även i de ekonomiska rapporterna som kommunstyrelsen får månatligen behandlas måluppfyllelsen.

- lämnar råd och anvisningar samt påpekande vid brister

Vår protokollgranskning visade exempel på när kommunstyrelsen påpekade brister i hur en nämnd hanterade sin ekonomi. I den ekonomiska rapporten som kommunstyrelsen behandlade vid sitt sammanträde i april framkom att socialnämnden visade ett budgetunderskott. Kommunstyrelsen tog beslut att uppdra åt socialnämnden att redovisa en handlingsplan för att nå ekonomisk balans för 2015 senast den 15 juni 2015. Handlingsplanen presenterades på kommunstyrelsens sammanträde enligt detta datum.

Vi kommunstyrelsens sammanträdde i maj uppdrogs även åt bygg- och miljönämnden att återkomma med en handlingsplan för att nå ekonomisk balans under 2015. Även denna plan presenterades den 15 juni 2015.

Granskningen visar dock att kommunstyrelsen tar beslut för kultur- och fritidsnämndens vägnar istället för att påtala att beslut som avser nämndens verksamhet bör tas av nämnden.

- påkallar ingripande av fullmäktige när så erfordras

Det framgår av reglementet för kommunstyrelsen att uppföljning ska rapporteras till fullmäktige avseende hur kommunens verksamhet utvecklas samt avseende den ekonomiska ställningen under budgetåret. Detta sker genom att månatliga ekonomiska rapporterna lämnas till kommunfullmäktige, utöver delårs- och helårsboksluten. Det är också viktigt att fullmäktige informeras ytterligare i det fall nämnderna eller bolagen går med underskott eller har problem med verksamheten, vilket också har gjorts enligt de protokoll som vi har tagit del av.

Granskningen visar att kommunstyrelsen vidarebefordrar ärenden till kommunfullmäktige när så erfordras. Exempel på detta är när socialnämndens budgetunderskott upptäcktes. I övrigt finns det en löpande rapportering till kommunfullmäktige om bland annat den ekonomiska uppföljningen som kommunstyrelsen får månatligen. Även resultatet av genomförda interna kontroller i nämnderna rapporteras till kommunfullmäktige, liksom de icke verkställda besluten.

4.1.2 Hur har uppsiktsplikten formaliserats/strukturerats i kommunen?

Granskningen visar att förutom den månatliga ekonomiska rapporteringen finns det inget formaliserat sätt för kommunstyrelsen att få insyn i nämndernas verksamheter. Detta betyder inte att man inte får in information om nämndernas arbete, men denna informationsinsamling är inte formaliserat och det finns inga rutiner för hur det ska ske.

Enligt kommunstyrelsens reglemente ansvarar kommunstyrelsen för samordningsträffar med nämndpresidierna. Granskningen visar att några strukturerade samordningsträffar inte har förekommit hittills.

Det finns en ambition om att ha regelbundna sammanträden med bolagets representanter, och hittills har man genomfört ett protokollfört möte under 2015. Det har också påbörjats ett organiserat samarbete mellan kommunens och bolagets ekonomiavdelningar.

4.1.3 Vilken omfattning och vilket innehåll har kommunstyrelsens uppsikt?

Kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över samtliga nämnder och kommunala bolag genom de månatliga ekonomiska rapporterna och återrapporteringen av de genomförda interna kontrollerna. Bolagen ingår i de ekonomiska rapporterna två gånger årligen. Kommunen har dessutom en plats i bolagens styrelser som suppleant. Undantaget är Sturupaxelns Exploaterings AB. Uppsikten omfattar således nämndernas och bolagens ekonomi och till viss del verksamhet.

Granskningen visar att mycket av informationsbytet sker genom informella kanaler, vid partigruppmötena och genom personunion.

4.1.4 Är formerna för ägarstyrningen ändamålsenliga och fungerar dessa tillfredsstäl-lande?

I bolagsordningen för Svedalahem framgår det att "Bolaget skall i samverkan med Svedala kommun medverka till att tillgodose behovet av hyreslägenheter i kommunen." För SVEDAB står det att "Bolaget ska verka i allmännyttigt syfte" samt att bolaget ska "förse Svedala kommuns verksamheter med för ändamålet lämpliga lokaler". Det framgår också av bolagsordningarna att kommunfullmäktige har rätt att ta ställning innan beslut av principiell beskaffenhet fattas. Dessutom har kommunstyrelsen inspektionsrätt som ger kommunstyrelsen rätt att ta del av bolagens handlingar och räkenskaper. Även offentlighetens insyn finns inskrivet i bolagsordningarna som ger allmänheten rätt att ta del av handlingar hos bolaget i den mån som föreskrivs i lag om allmänna handlingars offentlighet.

Svedala kommuns ägardirektiv för Svedalahem och dess dotterbolag SVEDAB är antagna av kommunfullmäktige den 10 februari 2014. Ägardirektiven anger att bolagen ska vara en del av den kommunala organisationen samt att kommunen har direktivrätt. De anger också att kommunen ska fortlöpande hållas informerad av bolagen om dess verksamhet. Ägardirektiven anger även ekonomiska mål för bolagen och ger direktiv om hur bolagen ska skötas. Det stadgas att direktiven ska genomgå en översyn under 2015.

I Svedalahems och SVEDAB:s styrelse ingår kommunstyrelsens ordförande som suppleant. Hon deltar vid bolagens styrelsemöten. (Hittills har det varit ett ordinarie möte sedan hon har blivit vald.)

Gällande Sturupaxelns Exploaterings AB så framgår det inte av bolagsordningen att kommunen ska beredas insyn. Det finns inte heller ägardirektiv för detta bolag. Vid kommunstyrelsens sammanträde utsåg man ombud till bolagstämman. Enligt intervjuerna diskuteras det att detta bolag ska likvideras eftersom det bedriver ingen verksamhet.

Under 2015 har Svedalahem och SVEDAB varit inbjudna till kommunledningsgruppens möten. Pehr Carlberg och Staffan Sundström informerade om SVEDAB:s verksamhet i mars. I maj ägde ett möte rum mellan Svedalahems och SVEDABs ordförande och vice ordförande samt kommunstyrelsens ordförande för fortsatta diskussioner kring samarbetet mellan kommunen och SVEDAB. I augusti ägde ytterligare ett möte rum mellan bolagens representanter och kommunstyrelsens ordförande och andra vice ordförande.

4.1.5 Hur integreras kommunalförbunden i uppsiktsplikten?

Svedala kommun ingår inte i något kommunalförbund.

4.1.6 På vilket sätt sker uppsiktsplikten avseende nämndernas och bolagens arbete med intern kontroll?

Intern kontroll är ett begrepp i kommunallagen som berör nämndernas ansvar för sina verksamhetsområden. Den interna kontrollen kan avse ansvar och befogenheter, redovisningssystem och administrativa system i syfte att stärka ändamålsenligheten i verksamheten och att verksamheten bedrivs effektivt och säkert. Utformningen av denna måste bygga på en helhetssyn på den kommunala verksamheten och utifrån beaktande av risk- och väsentlighetsaspekter.

En god intern kontroll kännetecknas bl.a. av

- ändamålsenliga och väl dokumenterade system och rutiner för styrning samt att organisationen har god kunskap om styrprocessen
- en rättvisande och tillförlitlig redovisning och övrig information om verksamheten som underlag för problemidentifikation och beslut

- säkerställande av att lagar, policyer, reglementen och andra styrdokument tillämpas
- skydd mot förluster eller förstörelse av kommunens tillgångar
- eliminering eller upptäckt av allvarliga fel, oavsiktliga såväl som avsiktliga.

Kommunen har ett av kommunfullmäktige antaget intern kontroll reglemente. Enligt detta reglemente ska kommunstyrelsen ha det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll i organisationen. Det ingår även i kommunstyrelsens uppgift att utveckla arbetet med den interna kontrollen i hela organisationen. Även i kommunstyrelsens reglemente står det att kommunstyrelsen ska ha hand om den interna kontrollen.

Denna del av uppsiktsplikten ansåg de som intervjuades vara uppfylld genom att kommunstyrelsen erhåller nämndernas ekonomiska rapporter samt att resultaten av de genomförda kontrollerna inkluderas i årsredovisningen. Utöver detta har kommunstyrelsen de intervjuade inte insyn i hur nämnderna och bolagen arbetar med den interna kontrollen.

4.2 Bedömningar och rekommendationer

Vi gör den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna, bolagen och samordningsförbundet är i huvudsak ändamålsenlig och tillräcklig. Uppsikten är dock inte tillräckligt effektiv för att den ska anses vara tillfredsställande. Bedömningen grundar sig på observationerna som visar att uppsiktsplikten fungerar i praktiken men att det saknas ett strukturerat arbetssätt för att utöva den.

4.2.1 Vilka rutiner och processer har kommunstyrelsen för att säkerställa att de:

- har överblick och kännedom om hela förvaltningen

Nämnderna

Bedömningar

I avsnitt 3 beskrevs reglerna och de styrdokument som reglerar uppsiktsplikten i Svedala kommun. Dessa är i de flesta avseenden tydliga i sin utformning. Det innebär att förutsättningarna för att kunna utöva uppsiktsplikten är goda i kommunen.

Vid granskningen konstaterades att inte alla i kommunstyrelsen och bland kommunalråden/oppositionsråden hade tillräcklig kännedom om reglerna för uppsiktsplikten. Ett av skälen till detta är troligtvis att uppsiktsplikten, och de dokument som är kopplade till denna, inte diskuteras i kommunstyrelsen i någon större utsträckning. Uppsiktsplikten utövas även informellt i stor utsträckning och inte gemensamt av hela kommunstyrelsen. Inte heller finns det någon gemensam linje för hur det informella informationsutbytet sker i de båda politiska blocken. Det finns med andra ord ingen enhetlig struktur för att utöva uppsiktsplikten över nämnder och bolag. Det är viktigt att påpeka att uppsiktsplikten gäller kommunstyrelsens samtliga ledamöter.

Den informella uppsiktsplikten är väl så viktig som den formella. Det som kan förbättras är att samtliga kommunstyrelseledamöter informeras om relevanta delar som framkommer via de informella kanalerna som äger rum i olika forum. Informationen till politikerna bör vara väl avvägd och lättåtkomlig, med tanke på omfånget av den information kommunstyrelseledamöterna har att hantera.

Rapporteringen till kommunstyrelsen avseende nämndernas och kommunens ekonomi är tillräckligt omfattande och sker inom rimlig tid. Generellt bedöms den ekonomiska rapporte-

ringen vara tillfredsställande och utgöra en bra utgångspunkt för att kunna utöva uppsiktsplikten. Det är positivt att kommunstyrelsen agerar i de fall nämnderna har problem med sin ekonomi genom att träffa nämndsrepresentanterna.

Enligt Kommunallagens 3 kap 13 § ska nämnderna besluta i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha. Således är det felaktigt när kommunstyrelsen beslutar i frågor som ligger under en annan nämnds ansvarsområde². Mot bakgrund av denna gransknings huvudfrågeställning ska det påpekas att uppsiktsplikten inte ger kommunstyrelsen rätt att ta beslut åt annan nämnds vägnar. Om kommunstyrelsen tar beslut i fråga som avser en annan nämnds ansvarsområde överträder kommunstyrelsen sina befogenheter. Kommunstyrelsens ansvar ligger i att tydliggöra nämnden dess ansvar.

Överförmyndarnämndens verksamhet, som sköts av Trelleborgs kommun, bevakas inte särskilt. Enligt granskningen har nämnden inte haft några sammanträden under 2015. Vi ser en risk i att nämnden inte får tillräcklig insyn i verksamheten eftersom den inte utförs av tjänstemän i Svedala kommun.

Rekommendationer

Mot bakgrund av ovan iakttagelser rekommenderar vi:

- att kommunstyrelsen överväger nyttan av en arbetsordning som tydliggör formerna och dokumenterar rutinerna för hur uppsiktsplikten ska utövas
- att kommunstyrelsen tillser att den informella informationen som når kommunstyrelsens enskilda ledamöter görs tillgänglig för samtliga ledamöter i kommunstyrelsen
- att kommunstyrelsen vidtar åtgärder i fall då en nämnd inte kan anses vara funktionell och skjuter sina beslut till kommunstyrelsen (se vidare nedan, under punkten "kommunstyrelsen lämnar råd och anvisningar samt *påpekanden* vid brister")
- att överförmyndarnämnden utarbetar rutiner för att få en tillräcklig insyn i hur verksamheten sköts och att kommunstyrelsen begär regelbundna rapporter om denna uppföljning.

De kommunala bolagen

Bedömningar

Kommunstyrelsen utövar en formaliserad uppsyn över bolagens verksamheter. Den skulle dock kunna utvecklas genom till exempel att kommunstyrelsen genomför en egen riskbedömning av Svedalahems och SVEDABs verksamheter. Detta skulle kunna genomföras av en oberoende part och rapporteras direkt till kommunstyrelsen, inom ramen för uppsiktsplikten. På så sätt skulle kommunstyrelsen ha en egen bild av vilka risker som finns för kommunen i egenskap av ägare istället för att som idag, förlita sig på bolagets egen riskbedömning, som främst görs ur ett bolagsperspektiv. Det finns flera frågor i sammanhanget som kan vara intressanta att fundera på: Vad händer om ränteläget förändras med någon eller några procentenheter? Följer bolagen det kommunala ändamålet?

Vidare se nedan under punkten 4.2.4.

Rekommendationer

Mot bakgrund av ovan iakttagelser rekommenderar vi:

² KS protokoll § 84 visar att KS har fått ett ärende från kultur- och fritidsnämnden för att fastställa avgiften för sommarsimskola. KS har lagt sitt förslag till KF.

KS protokoll § 113, hyresavgift för kommunens kultur- och fritidslokaler

KS protokoll § 114, entréavgift på friluftsbaden

KS protokoll § 146, avtal om bidrag till lokalhyra i Svedalahallen

- att kommunstyrelsen utvärderar möjligheten om en egen riskbedömning skulle ge bättre uppsikt över bolagens verksamheter.

Kommunalförbund

Bedömningar

Svedala kommun ingår inte i något kommunalförbund.

Samordningsförbundet NILS

Bedömningar

Granskningen visar att kommunstyrelsen utövar en effektiv och tillräcklig uppsyn över Samordningsförbundet NILS verksamhet.

Entreprenad

Bedömningar

Uppsiktsplikten över nämnderna inbegriper även att beakta de entreprenader som vissa nämnder ansvarar för. Det är viktigt att kommunstyrelsen även beaktar denna typ av verksamhet vid sin uppsiktsplikt av nämnderna, vilket inte sker idag. Ett förtydligande³ av att ansvarig nämnd ska ha möjlighet att granska den verksamhet som entreprenören bedriver på kommunens uppdrag skulle förbättra förutsättningarna för att kunna skapa en god intern kontroll för ansvarig nämnd. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt gentemot aktuell nämnd skulle därmed bli enklare och tydligare i detta avseende.

Rekommendationer

Mot bakgrund av ovan iakttagelser rekommenderar vi:

- att kommunstyrelsen förstärker sin uppsikt genom att ett förtydligande görs där det framgår att ansvarig nämnd har möjlighet att granska den verksamhet som entreprenören bedriver på kommunens uppdrag.

- har kontroll över att fullmäktiges beslut blir verkställda

Bedömningar

Granskningen visar att kommunstyrelsen följer upp att kommunfullmäktiges beslut blir verkställda och återrapporterar eventuella brister till kommunfullmäktige. Vi ser det positivt att kommunstyrelsen har en rutin som gör att samtliga beslut som inte har verkställts rapporteras rutinmässigt.

Rekommendationer

Mot bakgrund av ovan iakttagelser rekommenderar vi:

- att kommunstyrelsen dokumenterar denna rutin som en del av sitt arbetssätt.

- lämnar råd och anvisningar samt påpekande vid brister

Bedömningar

Granskningen visar att kommunstyrelsen har lämnat påpekande vid brister i hur nämnderna sköter sin ekonomi och i dessa fall har nämndernas representanter kallats till kommunstyrelsens sammanträde.

Granskningen visar att kommunstyrelsen har vid flertalet tillfällen tagit beslut för kultur- och fritidsnämndens vägnar istället för att påtala att beslut som avser nämndens verksamhet bör tas av nämnden. I kommunstyrelsens uppsiktsplikt ingår att säkerställa att nämnderna

³ En sådan skrivelse finns i några avtal som kommunen har med leverantörerna, men skrivningen är inte en standardutformning.

utövar sitt ansvar i frågor som rör deras ansvarsområden. Kommunstyrelsen bör i samtliga sådana fall säkerställa att nämnden fattar beslut i de frågor som enligt reglementet ligger inom nämndens ansvarsområde. Vår sammanfattande bedömning är därför att kommunstyrelsen inte uppfyller sin uppsiktsplikt att lämna råd och anvisningar vid brister i en nämnds verksamhet.

Rekommendationer

Mot bakgrund av ovan iakttagelser rekommenderar vi:

- att kommunstyrelsen genast vidtar åtgärder och tydliggör kultur- och fritidsnämndens ansvar samt att kommunstyrelsen för frågan vidare till kommunfullmäktige.

- påkallar ingripande av fullmäktige när så erfordras

Bedömningar

Från vår granskning kan vi konstatera att rapporteringen till fullmäktige är i flera avseenden tydlig och bra. Granskningen visar att kommunstyrelsen vidarebefordrar ärenden till kommunfullmäktige när så erfordras.

Rekommendationer

Mot bakgrund av ovan iakttagelser rekommenderar vi:

- att kommunstyrelsen dokumenterar den befintliga rutinen samt att kommunstyrelsen överväger nyttan av en arbetsordning som beskriver hur uppsiktsplikten ska utövas.

4.2.2 Hur har uppsiktsplikten formaliserats/strukturerats i kommunen?

Bedömningar

Granskningen visar att, utöver den ekonomiska rapporteringen, saknas det ett formaliserat och strukturerat sätt för hur kommunstyrelsen ska utöva sin uppsiktsplikt.

Det är viktigt att poängtera att det inte finns någon fastlagd god sed eller praxis vad gäller formerna för kommunstyrelsens uppsikt, utan det är upp till kommunstyrelsen själv att utforma system och rutiner för att fullgöra sin uppsiktsplikt.

Vår granskning visar att det finns ett behov av att tydliggöra formerna för kommunstyrelsens uppsiktsplikt, genom att skapa en tydligare struktur för rapportering och dialog. Detta är särskilt viktigt med tanke på att kommunens verksamhet bedrivs i en rad olika verksamhetsformer som nämnder, hel- och delägda bolag och ett samordningsförbund. Formaliseringen av uppsiktsplikten kan exempelvis handla om att utarbeta en arbetsordning för kommunstyrelsen som innehåller vägledning för hur uppsiktsplikten ska utövas. Den skulle exempelvis kunna innehålla instruktioner för:

- Hur uppsiktsplikten ska tillämpas (möten, informellt och formellt)
- Vem som ansvarar för de olika komponenterna i uppsiktsplikten
- Vad som ska ingå i uppsiktsplikten
- Prioriterade områden
- Formaliserade dialoger med olika instanser
- Rutiner för återrapportering till fullmäktige

En formalisering av uppsiktsplikten är viktig för att det ska bli enklare att reda ut ansvarsfrågorna mellan kommunstyrelsens ledamöter. Dessutom ökar kontinuiteten i uppsiktsplikten om personer i kommunstyrelsen entledigas eller vid ett eventuellt mandatskifte. Förutsättningarna för att få en ändamålsenlig och tydlig uppsiktsplikt skulle således förbättras.

De redan befintliga genomgångarna med de högre tjänstemännen samt den löpande inrapporteringen på kommunstyrelsens sammanträden från olika delar av verksamheten som förekommer kan ses som strukturerade former för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. En ytterligare förbättring skulle vara att ha ett mötesschema där nämnderna regelbundet blir kallade till kommunstyrelsens sammanträde för en rutinmässig genomgång av verksamheten och pågående ärenden. Detta skulle tillgodose kommunstyrelsens ansvar enligt reglementet för att ansvara för samordningsträffar med nämndpresidierna.

Rekommendationer

Mot bakgrund av ovan iakttagelser rekommenderar vi sammanfattningsvis:

- att kommunstyrelsen överväger nyttan av en arbetsordning som inkluderar formerna för uppsiktsplikten
- att kommunstyrelsen inför ett årligt mötesschema med nämndernas presidier.

4.2.3 Vilken omfattning och vilket innehåll har kommunstyrelsens uppsikt?

Bedömningar

Kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt främst genom de månatliga ekonomiska rapporterna och återrapporteringen av de genomförda interna kontrollerna. Vi rekommenderar att man inför ett mer strukturerat arbetssätt (se ovan).

Granskningen visar att mycket av informationsbytet sker genom informella kanaler, vid partigruppmötena och genom personunion. Det informella utbytet är viktigt, men det är också viktigt att de informella kanalerna inte blir de primära informationskällorna (se ovan).

Rekommendationer

Mot bakgrund av ovan iakttagelser rekommenderar vi:

- att kommunstyrelsen tillser att den informella informationen som når kommunstyrelsens enskilda ledamöter görs tillgänglig för samtliga ledamöter i kommunstyrelsen

4.2.4 Är formerna för ägarstyrningen ändamålsenliga och fungerar dessa tillfredsställande?

Bedömningar

Bolagsordningarna för Svedalahem och SVEDAB samt kommunens ägardirektiv ger goda förutsättningar för att kommunstyrelsen ska kunna utöva sin uppsiktsplikt. Granskningens resultat tyder på att kommunstyrelsen har ett väl fungerande samarbete med bolagens ledning.

Kommunstyrelsen kunde förstärka ytterligare sin uppsikt genom att införa ett mer strukturerat arbetssätt. Man kan till exempel säkerställa att det påbörjade organiserade arbetet med att träffa bolagens representanter dokumenteras och att regelbundna, protokollförda sammanträden införs som en rutin. Det kan med fördel inkluderas i en arbetsordning för kommunstyrelsen (se ovan).

Det stadgas att ägardirektiven ska genomgå en översyn under 2015.

Gällande Sturupaxelns Exploaterings AB så framgår det inte av bolagsordningen att kommunen ska beredas insyn. Det finns inte heller ägardirektiv för detta bolag.

Rekommendationer

Mot bakgrund av ovan iakttagelser rekommenderar vi:

- att kommunstyrelsen förstärker sin uppsikt genom ett mer strukturerat arbetssätt
- att kommunstyrelsen följer upp att en översyn görs av ägardirektiven

- att kommunstyrelsen upprättar erforderliga dokument även för Sturupaxelns Exploaterings AB, förutsatt att bolaget finns kvar.

4.2.5 Hur integreras kommunalförbunden i uppsiktsplikten?

Bedömningar

Svedala kommun ingår inte i något kommunalförbund.

4.2.6 På vilket sätt sker uppsiktsplikten avseende nämndernas och bolagens arbete med intern kontroll?

Bedömningar

Granskningen visar att kommunstyrelsens arbete med utvecklingsfrågorna kring intern kontroll inte är prioriterat. Det är viktigt att nämndernas och bolagens arbete med intern kontroll finns med inom ramen för uppsiktsplikten. För att fullfölja reglementet om intern kontroll bör kommunstyrelsen mer aktivt arbeta för att utveckla den interna kontrollen inom hela organisationen och inte bara följa upp de genomförda kontrollerna.

Den interna kontrollen i bolagen kan förbättras på så sätt att samma system tillämpas i hela "kommunkoncernen" i den mån det är möjligt. Utvecklingsarbetet med den interna kontrollen bör också ingå som en del i en arbetsordning för kommunstyrelsen.

Rekommendationer

Mot bakgrund av ovan iakttagelser rekommenderar vi:

- att kommunstyrelsen påbörjar ett mer aktivt utvecklingsarbete kring intern kontroll.

Bilaga 1 – Intervjuade personer

Linda Allansson Wester, kommunstyrelsens ordförande
Anette Jelvemark Nordqvist, kommunstyrelsens förste ordförande
Ambjörn Hardenstedt, kommunstyrelsens andra vice ordförande
Per Mattsson, ledamot i kommunstyrelsen och ordförande i socialnämnden
Daniel Pedersen, ledamot i kommunstyrelsen och ordförande i utbildningsnämnden
Lars Lundgren, ledamot i kommunstyrelsen
Ingrid Pedersen, ledamot i kommunstyrelsen
Jörgen Persson, insynsplats i kommunstyrelsen, i socialnämnden och i kultur- och fritidsnämnden
Sverker Nordgren, ordförande i bygg- och miljönämnden
Geir Hansen, andra vice ordförande i bygg- och miljönämnden
Birgitta Delring, ordförande i kultur- och fritidsnämnden
Torbjörn Sköld, andra vice ordförande i socialnämnden
Per Olof Lindgren, ordförande i tekniska nämnden
Björn Jönsson, andra vice ordförande i tekniska nämnden
Pehr Calrberg, VD i Bostadsaktiebolaget Svedalahem
Kenneth Hovold, styrelseordförande i Bostadsaktiebolaget Svedalahem
Gunilla Nordgren, styrelseledamot i Bostadsaktiebolaget Svedalahem