

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt

På uppdrag av revisorerna i Upplands Väsby



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1 Inledning	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Syfte och revisionsfrågor	4
1.3 Avgränsning	4
1.4 Ansvarig nämnd	4
1.5 Revisionskriterier.....	4
1.6 Metod.....	5
1.7 Kvalitetssäkring	5
2 Uppsikt – Styrande utgångspunkter	6
2.1 Uppsikt enligt kommunallagen.....	6
2.1.1 Kommentar	6
2.1.2 Uppsikt över kommunala bolagen	7
2.2 Hur ska uppsikten utformas?.....	7
2.2.1 Förutsättningar för uppsiktens genomförande	8
2.3 Kommentar	9
3 Förutsättningar för uppsikt i Upplands Väsby	10
3.1 Kommunstyrelsens reglemente.....	10
3.1.1 Instruktion för kommundirektören	10
3.2 Omsorgsnämndens och utbildningsnämndens reglementen	11
3.2.1 Bedömning.....	11
3.3 AB Väsbyhem	11
3.3.1 Bolagsordning	12
3.3.2 Ägardirektiv	12
3.3.3 Bedömning.....	13
3.4 Upplands Väsby kommuns styrmodell.....	14
3.4.1 Ledningssystem14	
3.4.2 Flerårsplan	15
3.5 Intern kontroll	16
3.6 Bedömning.....	17
4 Genomförande av uppsikten	20
4.1.1 Kommunstyrelsens definition av uppsiktsansvaret	20
4.2 Kommunstyrelsens uppsikt över nämnders verksamhet.....	20
4.3 Uppsikt över AB Väsbyhem.....	21
4.4 Kommunstyrelsens agerande till följd av uppsikten	22
4.4.1 Bedömning.....	23
5 Svar på revisionsfrågorna	24

Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning med syftet att bedöma om kommunstyrelsen utövar uppsikt över kommunens nämnder och bolag i enlighet med kommunallagens bestämmelser samt om den uppsikt som utövas är effektiv.

Enligt kommunallagen (KL) ska kommunstyrelsen ha uppsikt över övriga nämnder (inklusive gemensamma nämnder) och kommunal verksamhet som bedrivs av sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§ som kommunen är medlem i. Varken kommunallagen eller dess förarbeten reglerar närmare, förutom vad gäller kommunalt ägda bolag, vad som ingår i uppsiktsskyldigheten, hur den ska genomföras och hur kommunstyrelsen ska agera på förekommen anledning.

Av granskningen framgår att kommunstyrelsen inte har definierat uppsikten och att särskilda rutiner inte har tagits fram för uppsiktens genomförande. Med rutiner menar vi att kommunstyrelsen har beskrivit när, hur och i vilken omfattning som uppsikten ska genomföras. Kommunstyrelsen beslutar inte om en årlig plan för uppsiktens genomförande. Vår bedömning är att kommunstyrelsen saknar tydliga förutsättningar för att bedriva en planmässig och effektiv uppsikt som täcker in hela uppsiktsansvaret.

Kommunstyrelsens uppsikt kan underlättas, i första hand över de nämnder och styrelser som ingår i kommunkoncernen, om det finns tydliga förutsättningar för styrning, uppföljning och kontroll. Upplands Väsby kommun har en tillämpad gemensam styrmodell som omfattar nämnder och styrelser för genomförande av fullmäktiges mål och uppdrag som ger kommunstyrelsen information om verksamhet och ekonomi. För den interna kontrollen inom förvaltningsorganisationen finns ett reglemente som fastställts av kommunfullmäktige. Enligt vår bedömning är det inte i ägardirektiv tydliggjort att reglementet för intern kontroll också omfattar AB Väsbyhem.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen har tillfredställande förutsättningar, framförallt med stöd av ledningssystemet, att ha uppsikt över nämnders och bolags ekonomiska resultat och utveckling. Vi anser också att kommunstyrelsen har en i stort sett tillräcklig uppsikt över nämnders och bolags verksamhet i förhållande till fullmäktiges mål enligt reglementen/bolagsordning/ägardirektiv samt flerårsplan. Samtidigt är det vår bedömning att uppsikten har ett starkare fokus på ekonomin än på verksamheten.

Områden som inte på ett tydligt sätt omfattas av uppsikten gäller nämndernas genomförande av fullmäktige beslutade styrdokument. Det har inte heller framkommit att uppsikten har inriktats på nämndernas process för att säkerställa en kostnadseffektiv verksamhet. Uppsikten över nämndernas arbete med intern styrning och kontroll är inte heller tillräcklig enbart med stöd av den rapportering som nämnderna gör.

I uppsikten ingår att kommunstyrelsen även bör ha ett granskande och prövande förhållningssätt. Att följa en nämnds eller en styrelses genomförande av fullmäktiges mål och uppdrag genom att ta del av uppföljning och återrapportering sätter fokus på att identifiera eventuella avvikelser och att reagera när de inträffar. Den formen av uppsikt måste naturligtvis finnas men det är en fördel om uppsikten även kan riktas mot nämndernas förutsättningar att bedriva en ändamålsenlig och effektiv verksamhet i förhållande till fullmäktiges uppdrag, d.v.s. en mer proaktiv uppsikt. Uppsikten syftar även till att granska verksamheternas effektivitet och legalitet som normalt kräver mer information och underlag än vad som framkommer i den ordinarie uppföljningen.

Slutsatsen är att kommunstyrelsen, för att kunna genomföra sin uppsikt på ett effektivt sätt måste definiera vad uppsikten innebär och vad den ska inriktas på och hur styrelsen i sin helhet ska kunna få tillgång till den information som är väsentlig för uppsikten. För närvarande har kommunstyrelsens ledamöter sannolikt olika stor tillgång till information om nämnders/styrelser genomförande av sina uppgifter. Av särskild vikt är det att fastställa rutiner som täcker in samtliga organ som omfattas av uppsiktsansvaret, för hur nödvändig information regelmässigt ska inhämtas och analyseras.

Vår sammanfattande bedömning är att uppsikten delvis utövas på ett ändamålsenligt sätt. Samtidigt finns det ett antal förbättringsområden som bör övervägas för att kunna utforma en mer proaktiv och effektiv uppsikt. Framförallt kan uppsikten bedrivas på ett mer medvetet, förebyggande och effektivt sätt genom att kommunstyrelsen definierar vad uppsikten innebär och vad den ska riktas emot samt tydliggör allmänna och specifika krav på informationsinhämtningen och hur dialog ska föras med nämnder och bolag.

Mot bakgrund av det som framkommit i granskningen lämnas kommunstyrelsen följande rekommendationer:

- ▶ Kommunstyrelsen bör definiera:
 - ▶ Uppsiktens innebörd och innehåll.
 - ▶ Vad uppsikten ska inriktas mot och hur den ska genomföras.
 - ▶ Vilken information som behövs från verksamheterna för att fullgöra uppsikten.
 - ▶ Hur informationen ska samlas in och redovisas till kommunstyrelsen.
 - ▶ Vilka åtgärder som kommunstyrelsen vid behov kan vidta tillsammans med en strategi för hur kommunstyrelsen ska agera då avvikelser framkommer.
- ▶ Besluta om riktlinjer för kommunstyrelsens uppsikt som tydliggör uppsiktens inriktning, omfattning, genomförande och återrapportering.
- ▶ Fastställ rutiner för hur när, hur och i vilken omfattning som uppsikten ska genomföras.
- ▶ Besluta om en årlig plan för uppsiktens genomförande.
- ▶ Kommunstyrelsen bör årligen i samband med årsredovisningen lämna en kortfattad redogörelse till kommunfullmäktige över uppsiktens genomförande.
- ▶ Innebörden av kommunstyrelsens uppsiktsansvar i förhållande till nämnderna bör framgå av kommunstyrelsens reglemente.
- ▶ Kommunstyrelsens uppgift att företräda ägarrollen i förhållande till bolagen bör framgå i kommunstyrelsens reglemente.
- ▶ Utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll i enlighet med reglementet för intern kontroll.
- ▶ Säkerställ att kommunstyrelsen i ett beslut tar ställning om den verksamhet som bolagen bedrivit under året har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.
- ▶ Överväg om bolagen ska omfattas av reglemente för intern kontroll.
- ▶ Om det är ägarens avsikt att AB Väsbyhem ska följa kommunens styrdokument bör det överföras i form av ett ägardirektiv.
- ▶ Överväg att införa krav på att AB Väsbyhem ska upprätta en årlig bolagsstyrningsrapport.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Av kommunallagens (KL) 6 kapitel framgår ett antal uppdrag till kommunstyrelsen som innebär en uppsiktsplikt över andra kommunala nämnder samt koncernbolag.

En särskild förutsättning vad gäller kravet på att kommunstyrelsen ska utöva uppsikt över övriga nämnder m.fl. är att det inte finns tydliga utgångspunkter för uppsikten i de förarbeten som har legat till grund för bestämmelsens införande i kommunallagen. I och med detta har inte kommunstyrelsen ett tydligt stöd för hur uppsikten ska utformas och genomföras.

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

Revisorerna har bedömt som angeläget att granska kommunstyrelsens uppsikt över kommunens nämnder och bolag.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen utövar uppsikt över kommunens nämnder och bolag i enlighet med kommunallagens bestämmelser samt om den uppsikt som utövas är effektiv.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska genomföras?
- ▶ Hur utövar kommunstyrelsen sin uppsikt över nämnder och bolag?
- ▶ Är uppsikten tillräcklig och effektiv?

1.3 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och AB Väsbyhem.

1.4 Ansvarig nämnd

Kommunstyrelsen.

1.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen.

- ▶ Kommunstyrelsens reglemente.
- ▶ Förutsättningar som redovisas i avsnittet 2.2.1. "Förutsättningar för uppsiktens genomförande".

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer samt genomgång av relevanta dokument. En del i dokumentgranskningen har varit kommunstyrelsens handlingar och protokoll.

Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Ordförande och andre vice ordförande i kommunstyrelsen
- ▶ Kommundirektör och ekonomidirektör.
- ▶ Ordförande och vice ordförande i Utbildningsnämnd och Omsorgsnämnd.
- ▶ Socialchef och utbildningschef
- ▶ Styrelseordförande och vice ordförande i AB Väsbyhem.
- ▶ VD, AB Väsbyhem.

Källförteckning

- ▶ Flerårsplan 2019-2022.
- ▶ Kommunstyrelsens och berörda nämnders reglementen.
- ▶ Reglemente för intern kontroll.
- ▶ Verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser.
- ▶ Delårsrapporter, verksamhetsberättelser och kommunens årsredovisning.
- ▶ Direktiv till flerårsplan 2020-2022.
- ▶ Förutsättningar till flerårsplan
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll.
- ▶ Granskade nämnders protokoll
- ▶ Bolagsordning.
- ▶ Ägardirektiv.
- ▶ Affärsplan och årsredovisning.

1.7 Kvalitetssäkring

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på utkastet till rapport för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

2 Uppsikt – Styrande utgångspunkter

2.1 Uppsikt enligt kommunallagen

Av 6 kapitlet 1 § kommunallagen (KL) framgår att:

- ▶ Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.
- ▶ Styrelsen ska ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs av sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

I ett tillägg till kommunlagen infördes fr.o.m. 2013 att:

- ▶ Styrelsen ska enligt 6 kap. 9 § i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.
- ▶ Enligt 10 § ska styrelsen vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3-5 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i dessa bestämmelser.

Av ovanstående följer att kommunstyrelsens ansvar för uppsikt över:

- ▶ Övriga nämnder.
- ▶ Gemensamma nämnder.
- ▶ Kommunalförbund.
- ▶ Hel- och delägda kommunala bolag (även handelsbolag).
- ▶ Av kommunen bildad stiftelse för en kommunal angelägenhet.
- ▶ Förening där kommunen bestämmer tillsammans med någon annan eller stiftelse bildad tillsammans med någon annan för ett kommunalt ändamål.

2.1.1 Kommentar

Kommunallagen och dess förarbeten ger inga tydliga anvisningar om uppsiktens innehåll, utformning eller genomförande. Kommunstyrelsen bestämmer därför i princip själv formerna för hur uppsikten ska genomföras. Ansvaret för uppsikten vilar på hela kommunstyrelsen och kan därför inte delegeras till ett utskott eller till tjänstemän. Däremot kan ansvaret att samla in, analysera och delge kommunstyrelsen information som behövs för uppsikten överlämnas till andra. I princip har varje ledamot i styrelsen ansvar för att hålla sig informerad om de frågor som kan påverka kommunens utveckling och dess ekonomiska ställning. Uppsikten kan inte fullgöras genom s.k. personunion, d.v.s. att ledamöter i kommunstyrelsen också är ledamöter i en annan nämnd.

En viktig förutsättning när det gäller uppsikten är att kommunallagen inte ger kommunstyrelsen några specifika "maktmedel" i förhållande till övriga nämnder och styrelser. I Kommunallagen med kommentarer och praxis, femte upplagan 2011, ges kommentaren att uppsikten måste i princip anses vara begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i sin egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Vidare sägs i kommentaren att kommunstyrelsen har en skyldighet att utöva

löpande tillsyn, och styrelsen måste utöva sin kontrollfunktion i någon omfattning även om det inte finns en konkret anledning till granskning. Kommunstyrelsen bestämmer själv formerna för hur tillsynen ska gå till. För att kunna fullgöra sin uppsikt måste kommunstyrelsen kunna begära in de yttranden och upplysningar som behövs.

Av Kommunallagen, En kommentar, Olle Lundin och Tom Madell (2018) framgår att styrelsen kan lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder, som den anser bör vidtas. Om dessa inte följs och behov av bindande direktiv föreligger, kan styrelsen initiera ett ärende i fullmäktige som då kan ge nämnden ett direktiv.

2.1.2 Uppsikt över kommunala bolagen

Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över verksamhet som bedrivs av de kommunala bolagen som avses i 10 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen. Bestämmelsen infördes i kommunallagen fr.o.m. 1992. Bedömningen var att det fanns ett behov av en bättre insyn och kontroll av kommunala bolag.

Sedan 2013 gäller en s.k. förstärkt uppsikt (framgår under avsnitt 2.1) över de kommunala bolagen. En bakgrund till införandet av förstärkt uppsiktsplikt var att det bedömdes som en brist att det inte fanns krav på redovisning av resultatet av uppsiktsplikten vad gäller kompetenslig verksamhet. Den förstärkta uppsikten innebär att kommunstyrelsens uppsikt redovisas samt att beslutet kan överklagas enligt 13 kap. i kommunallagen. Bedömningen är att denna förändring även ska stärka möjligheterna till rättslig prövning av kompetensligheten av de kommunala företagens verksamhet.

I kommunallagen framkommer att det kommunala ändamålet ska föras in i bolagsordningen vilket innebär att ägardirektiv eller avtal inte längre är tillräckliga för att ange ändamålet. Vidare ska de kommunala principer som utgör ramen för verksamheten anges i bolagsordningen. Fullmäktiges möjlighet att ta ställning beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt beslut ska anges i bolagsordningen.

Kommunstyrelsen kan dock inte utifrån kommunallagen begära in yttranden och upplysningar från bolagen. Kommunallagen tar inte över aktiebolagslagen som saknar anvisningar om kontinuerlig information till aktieägarna. För att kommunstyrelsen ska kunna fullfölja sin uppsikt bör bolagen genom ägardirektiven åläggas att lämna kommunstyrelsen de uppgifter den anser sig behöva.

2.2 Hur ska uppsikten utformas?

Eftersom kommunallagen inte närmare reglerar hur kommunstyrelsen ska utforma sin uppsikt över övriga nämnder blir det i princip upp till respektive kommunstyrelse att själv utforma ändamålsenliga former för uppsiktens genomförande.

I en PM angående uppsiktsplikten tolkar SKL:s jurister att omfattningen av uppsikten *”främst handlar om att göra en övergripande granskning av verksamheternas legalitet, effektivitet, budgetstyrning och ekonomi i stort, d.v.s. en uppsikt som bör vara likformig och normalt inte omfatta detaljer”*.

Högsta förvaltningsdomstolen ha i en dom den 22 maj 2018 prövat omfattningen av kommunstyrelsens förstärkta uppsiktsplikt över kommunala aktiebolag. Av domen framgår bl.a. att kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet över all kommunal verksamhet är övergripande.

Utifrån SKL:s PM om uppsikt görs bedömning att kommunstyrelsens uppsikt bör omfatta:

Områden	Vad ska uppsikten omfatta?
Ekonomisk ställning och utveckling	Kommunens resultat, finansiell ställning och utveckling. Nämnders och bolagens resultat och ekonomiska utveckling. Budgetföljsamhet och efterlevnad av regler för budget och uppföljning.
Kommunala ändamålet utifrån reglementen, bolagsordningar och ägardirektiv samt fullmäktiges mål, uppdrag, beslut och riktlinjer. Tillämpliga lagar och förordningar.	Nämndernas och bolagens verksamhet i förhållande till fullmäktiges mål och enligt reglemente/bolagsordning/ägardirektiv. Uppnås ändamålet och bedrivs verksamheten i enlighet med de kommunala befogenheterna samt i förekommande fall i enlighet med gällande lagar och förordningar.
Styrning, uppföljning och kontroll.	Att det finns en process/systematik för att stödja nämndens/styrelsens arbete med att nyttja resurserna effektivt och att tillhandahålla tjänster med god kvalitet samt att verksamheterna bedrivs med en tillräcklig intern kontroll.

2.2.1 Förutsättningar för uppsiktens genomförande

Vissa generella krav på uppsiktens genomförande kan definieras med utgångspunkt ifrån förarbeten och kommentarer till kommunallagen. Kommunstyrelsen måste, för att på ett effektivt sätt kunna leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, ha uppsikt över nämndernas och de kommunala företagens genomförande av sina respektive uppdrag och av styrelser/nämnders styrning och kontroll. Ett generellt krav är att uppsiktsplikten måste kunna genomföras på ett medvetet, förebyggande och kontinuerligt sätt.

För att kommunstyrelsen ska kunna fullfölja sin uppsikt på ett tillfredställande sätt behöver begreppet uppsikt definieras avseende vad den omfattar och hur den ska genomföras. Nedan följer några grundläggande förutsättningar som har definierats av EY som utgångspunkt för bedömning av hur uppsikten utövas.

- ▶ Kommunstyrelsen har klargjort vad uppsikten innebär och vad den i huvudsak ska omfatta.
- ▶ Kommunstyrelsen har tydliggjort vilken information som behövs för uppsikten i allmänhet och vilken särskild information som kan behövas från nämnder och bolag.
- ▶ Det finns rutiner för hur nödvändig information regelmässigt ska fångas in samt forum för dialog mellan kommunledning och berörd nämnd/styrelse.
- ▶ Den information som framkommer till följd av uppsikten analyseras och vid behov vidtas åtgärder.

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

- ▶ Det finns en ändamålsenlig och effektiv modell för styrning och uppföljning i kommunen och för ägarstyrning av kommunens bolag.
- ▶ En gemensam och relevant modell för intern kontroll har införts och tillämpas av nämnder och styrelser.

- ▶ Nämnder och styrelser har ett tydligt uppdrag ifrån fullmäktige.
 - ▶ Det framgår av respektive reglemente/bolagsordning vad nämnderna/styrelserna ska ansvara för och ändamålet med verksamheten.
 - ▶ Det framgår av mål, styrdokument, policys, bolagsordningar och ägardirektiv m.m. vad nämnderna/styrelserna ska uppnå.
- ▶ Nämnderna/styrelserna har tagit emot och tolkat uppdraget i sin helhet och omvandlat det till genomförbara åtaganden som i sin tur beskrivs i verksamhets-/affärsplaner.
- ▶ Nämndernas/styrelsernas avvikelshantering är effektiv (både förebyggande och avhjälpande).
- ▶ Nämnderna/styrelserna har system och verktyg för styrning, ledning, uppföljning och intern styrning och kontroll av verksamheten.
- ▶ Nämnderna/styrelserna redovisar hur uppdraget har genomförts, tillsammans med resultaten, i förhållande till t ex mål, budget, uppdrag och ägardirektiv.

2.3 Kommentarer

Uppsikten är ett medel för att kommunstyrelsen på ett effektivt sätt ska kunna leda och samordna hela den kommunala verksamheten. Ett övergripande syfte med uppsikten är att löpande följa och granska att nämnders/styrelser verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används effektivt. En särskild förutsättning vad gäller kravet på uppsikt är att det inte finns tydliga utgångspunkter för uppsikten i de förarbeten som har legat till grund för bestämmelsens införande i kommunallagen. I och med detta har inte kommunstyrelsen ett tydligt stöd för hur uppsikten ska utformas och genomföras.

Generellt gäller dock att kommunstyrelsen måste utöva sin uppsikt oavsett om det finns en konkret anledning till granskning eller inte. För att kunna bedriva en tillräcklig uppsikt är det därför nödvändigt att kommunstyrelsen tydligt definierar vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras. Uppsikten kan inte enbart begränsas till information som framgår t.ex. månadsrapporter och delårsrapporter. Kommunstyrelsen måste också ha en beredskap att agera beroende på vad som framkommer vid uppsiktens genomförande. Ett generellt krav är att uppsiktsplikten måste kunna genomföras på ett medvetet, förebyggande och kontinuerligt sätt.

En tolkning av den förstärkta uppsiktsplikten och då framförallt av 6 kapitlet 1 b § är att kommunstyrelsen får en mer aktiv roll i förhållande till bolagen. Kommunstyrelsen ska vid behov agera så att bolagens verksamhet svarar mot ändamål och kommunala befogenheter. För att kunna fullgöra denna uppgift måste kommunstyrelsen löpande följa bolagens genomförande i förhållande till ändamål och kommunal kompetens. Uppsikten blir ett medel för att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet i bolagen. Vilken information som behövs och hur den ska lämnas bör framgå av ett ägardirektiv eftersom kommunstyrelsen inte direkt på grund av kommunallagen kan begära in yttranden och upplysningar på samma sätt som gäller i en fråga om nämnderna enligt 6 kap. 12 §.

3 Förutsättningar för uppsikt i Upplands Väsby

3.1 Kommunstyrelsens reglemente

Reglementet definierar kommunstyrelsens övergripande uppgifter och övriga uppgifter. I kommunstyrelsens övergripande uppgifter ingår ledningsfunktionen och styrfunktionen. Under styrfunktionen framgår bl.a. följande uppgifter:

- ▶ Övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt.
- ▶ Genom ägardirektiv styra och följa upp den kommunala produktionen av välfärdstjänster.
- ▶ Från ett helhetsperspektiv övervaka hur målen gentemot brukare/kund uppfylls.
- ▶ Ansvara för samordningsträffar med nämndpresidierna och förvaltningschefer.
- ▶ 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.
- ▶ Löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap 3-4 §§ kommunallagen är uppfyllda beträffande de aktiebolag kommunen innehar aktier i.
- ▶ Årligen i beslut pröva om den verksamhet som bedrivits i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i enligt 10 kap 3-4 §§ kommunallagen under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska överlämnas till kommunfullmäktige senast två veckor innan kommunfullmäktige behandlar ärendet. Om kommunstyrelsen finner att det finns brister ska kommunstyrelsen samtidigt lämna förslag till kommunfullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Av reglementet framgår vidare att kommunstyrelsen regelmässigt till fullmäktige ska rapportera hur verksamheten i kommunen och de bolag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i utvecklas och hur den totala ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Reglementet reglerar även vilka åligganden kommunstyrelsens ordförande har. Av dessa framgår att det åligger kommunstyrelsens ordförande att närmast under kommunstyrelsen ha uppsikt över kommunens hela tjänstemannaorganisation.

3.1.1 Instruktion för kommundirektören

Enligt instruktionen har kommundirektören till uppgift att biträda kommunstyrelsen i dess uppgift, enligt kommunallagen, att leda och samordna förvaltningen av kommunens uppgifter och ha uppsikt över de övriga nämndernas, de gemensamma nämndernas, kommunalförbundens och de kommunala bolagens verksamhet.

3.2 Omsorgsnämndens och utbildningsnämndens reglementen

De nämndspecifika reglementena definierar respektive nämnds ansvar och uppgifter. Därutöver anger reglementena bl.a. att nämndernas ansvar också omfattar att formulera nämndspecifika mål utifrån kommunfullmäktigemål (verksamhetsplan). Nämnderna ska regelmässigt till fullmäktige rapportera hur välfärdstjänster utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

3.2.1 Bedömning

Kommunstyrelsens ansvar för uppsikten över övriga nämnder m.fl. klargörs inte explicit i kommunstyrelsens reglemente. Istället framgår av reglementet uppgifter för kommunstyrelsen som är av uppsiktskaraktär. Det gäller t.ex. uppgifterna att övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamhet och ekonomi efterlevs och att övervaka från ett helhetsperspektiv hur målen gentemot brukare/kund uppfylls.

En reflektion är att eftersom kommunstyrelsens uppsiktsansvar är reglerat i kommunallagen så behöver det inte framgå av reglementet. Samtidigt finns det motiv för att ta med ansvaret för uppsikt över övriga nämnder m.fl. i reglementet för att betona att uppsikten är ett för kommunstyrelsen väsentligt uppdrag. Vår bedömning är att kommunstyrelsens uppsiktsansvar över övriga nämnder, gemensamma nämnder, kommunalförbund och eventuella stiftelser och föreningar ska framgå av reglementet.

När det gäller de företag som kommunen helt eller delvis äger så klargör reglementet kommunstyrelsens uppsiktsansvar och kommunstyrelsens skyldighet att i ett årligt beslut pröva om verksamheten bedrivits i enlighet med ändamålet och inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår inte att kommunstyrelsen ska utöva ägarrollen i förhållande till kommunens bolag. Kommunallagen tycks utgå från att kommunfullmäktige utövar ägarrollen. I praktiken är dock kommunfullmäktige knappast ett lämpligt organ för att utöva ägarrollen. Av den anledningen är det lämpligt att fullmäktige delegerar den strategiska och operativa ägarrollen till kommunstyrelsen. Enligt vår bedömning krävs ett aktivt beslut där det framgår att kommunfullmäktige har delegerat rätt att utöva ägarrollen till kommunstyrelsen.

En uppgift som framgår av kommunstyrelsens reglemente är att genom ägardirektiv styra och följa upp den kommunala produktionen av välfärdstjänster. Vi ställer oss frågande till vad denna uppgift innebär utifrån gällande organisation och ansvarsfördelning. Dessutom anser vi att begreppet ägardirektiv inte är lämpligt att använda för verksamhet i kommunal förvaltningsform.

När det gäller kommunstyrelsens ordförande så anger reglementet att det ankommer på ordförande att närmast under kommunstyrelsen ha uppsikt över kommunens hela tjänstemannaorganisation. Uppsikten enligt kommunallagen avser nämnd, bolag, kommunalförbund m.m. och inte specifikt tjänstemannaorganisationen. Vad som egentligen menas med den skrivningen i kommunstyrelsens reglemente är enligt vår bedömning otydligt.

3.3 AB Väsbyhem

Kommunfullmäktige beslutade om ny bolagsordning och ägardirektiv för AB Väsbyhem den 17 december 2018. På Väsbyhems bolagsstämma den 29 januari fattades beslut om att anta både ägardirektiv och bolagsordning. Den huvudsakliga förändringen i förhållande till tidigare

bolagsordning och ägardirektiv är att möjligheten att hålla bolagsstämma per capsulam inför.

3.3.1 Bolagsordning

I bolagsordningen för Väsbyhem anges att bolaget har till föremål för sin verksamhet att förvärva, sälja, äga, bygga, förvalta och upplåta fastigheter och tomträtter med bostäder, affärs- och kontorslägenheter samt kollektiva anordningar. Bolaget äger även rätt att bedriva liknande byggnads-, förvaltnings- och driftuppdrag för annan uppdragsgivares räkning.

Enligt ändamålet ska bolaget i allmännyttigt syfte med iakttagande av kommunallagens lokaliseringsprincip främja bostadsförsörjningen i Upplands Väsby kommun. Hyresgästerna ska erbjudas möjlighet till boendeinflytande. Verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer.

Av bolagsordning framgår kommunstyrelsens rätt att ta del av handlingar, räkenskaper och att i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet.

3.3.2 Ägardirektiv

Av ägardirektivet följer att bolagets verksamhet regleras, utöver av lag och bolagsordning, av direktiv utfärdade av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen, fastställda på bolagsstämman. Kommunstyrelsen kan endast utfärda direktiv i ärenden av icke principiell natur. Bolaget ska därutöver fullgöra de uppgifter och åligganden i form av t.ex. uppdrag till bolaget som fullmäktige beslutar om i flerårsplan med budget eller i ett särskilt beslut. Därvid kan, om så påkallas av någondera parten, särskilt avtal träffas om villkoren m.m. för sådant bolagets uppdrag.

Kommunstyrelsen har rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet. Bolaget ska lämna kommunstyrelsen den information om verksamheten som kommunstyrelsen begär. Den närmare omfattningen av informationen fastställs i samråd med bolagets styrelse.

Ägaren ska fortlöpande hållas informerad av bolaget om dess verksamhet. Bolaget ska uppmärksamma kommunstyrelsen på viktigare omständigheter och förändringar som kan inverka på bolagets verksamhet. Minst en gång per år ska bolagets styrelse, VD och andra nyckelpersoner delta vid möten med företrädare för kommunen (ägardialog).

Bolagets rapportering ska följa rapporteringen enligt ledningssystemet som kommunfullmäktige fastställt. Med utgångspunkt från ledningssystemet ska bolaget till kommunstyrelsen lämna verksamhetsplan samt efter varje tertiäl lämna rapportering om den ekonomiska och verksamhetsmässiga utvecklingen inom bolaget. Utan dröjsmål ska KS få ta del av protokoll från styrelsemöten och bolagsstämmor.

Bolagets styrelse ska årligen i förvaltningsberättelsen, utöver vad aktiebolagslagen stadgar, redovisa hur verksamheten bedrivits och utvecklats mot bakgrund av det i bolagsordningen och i ägardirektivet angivna syftet och ramarna för densamma. Uttalandet ska vara så utformat att det kan läggas till grund för lekmannarevisorns granskning liksom för kommunstyrelsens uppsikt och beslut enligt 6 kap 1 och 1 a §§ kommunallagen.

Bolaget ska enligt ägardirektivet se till att kommunstyrelsens ledamöter (som har närvarorätt vid ordinarie bolagsstämma) och ersättare bereds tillfälle att ställa frågor om bolagets verk-

samhet vid bolagets ordinarie bolagsstämma. Motsvarande skrivning finns inte i bolagsordningen. En notering är att senaste ordinarie bolagsstämma genomfördes per capsulam den 13 mars 2019.

3.3.3 Bedömning

Väsbyhems bolagsordning definierar ändamålet med verksamheten och de kommunala befogenheterna samt tydliggör att kommunstyrelsen har rätt att ta del av handlingar och inspektera bolaget och dess verksamhet. Motsvarande skrivning avseende rätt att ta del av handlingar och att inspektera bolaget framgår även av ägardirektivet.

Enligt ägardirektivet så regleras bolagets verksamhet utöver bolagsordning och lag av direktiv utfärdade av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens rätt att utfärda ägardirektiv är begränsad till ärenden av icke principiell karaktär. Vad som menas med ärenden av icke principiell natur definieras inte i ägardirektivet. Någon delegering i särskild ordning till kommunstyrelsen avseende rätten att besluta om ägardirektiv har inte framkommit i granskningen. Vår bedömning är att det bör framgå av bestämmelse i bolagsordningen om kompetens delegeras, t.ex. till kommunstyrelsen.

Av ägardirektivet följer att bolaget ska fullgöra de övriga uppgifter och åligganden som överlämnas till bolaget av kommunen. Sådana uppdrag kan enligt ägardirektivet överlämnas i fullmäktiges årliga beslut om flerårsplan med budget. Vår tolkning av direktivet i detta avseende är dels att styrelse och VD ska följa uppdrag riktade till bolaget som ges i flerårsplanen, dels uppgifter och åligganden i övrigt som överlämnas till bolaget av kommunen. Vad som menas med det senare förefaller oklart då det inte framgår vad det är för uppgifter och åligganden som avses samt om någon annan än fullmäktige kan överlämna uppgifter/uppdrag.

När det gäller direktiv som lämnas till ett bolag är det viktigt att framhålla att ställföreträdare för bolaget, enligt 8 kap. 41 § andra stycket ABL, inte får följa en anvisning från bolagsstämman eller annat bolagsorgan om anvisningen strider mot ABL, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen. Bolagsstyrelse och VD får inte heller följa direktiv som strider mot bolagets intressen. När styrelsen mottar ett direktiv från bolagsstämman ska den pröva om direktivet strider mot någon rättslig princip.

Enligt "Kommunal aktiebolagsrätt, upplaga 2:1 2007 av Daniel Stattin" får inte direktiv vara så ingripande att de i realiteten tar ifrån styrelsen eller VD funktionen som bolagsorgan. Direktiv kan också på olika grunder vara alltför ingripande om de är många, generellt eller principiellt utformade, eller har lång livslängd. Direktivet till Väsbyhem om att fullgöra uppgifter/åligganden och t ex uppdrag i flerårsplanen är enligt vår bedömning principiellt utformat och saknade ett materiellt innehåll när det beslutades av stämman. Uppdragen i flerårsplanen, som exempel, får ett innehåll först i och med fullmäktiges beslut om flerårsplan. Enligt vår uppfattning måste styrelsen då pröva om uppdragen strider mot någon rättslig princip. Vår bedömning är att direktiv i form av uppdrag bör överlämnas genom beslut på bolagsstämman. Det är ingenting som hindrar att beslut om ägardirektiv fastställs tillsammans med flerårsplanen.

Genom ägardirektivet är Väsbyhem bundet till att rapportera i enlighet med ledningssystemet och att med utgångspunkt från ledningssystemet lämna en verksamhetsplan till kommunstyrelsen. I förvaltningsberättelsen ska bolaget årligen redovisa hur verksamheten bedrivits och utvecklats i förhållande till angivet syfte i bolagsordning och ägardirektiv.

Av ägardirektivet till Väsbyhem framgår inte att bolaget i tillämpliga delar har att följa av fullmäktige beslutade policyer, planer och program. Enligt vår erfarenhet är det relativt vanligt

att kommunala bolag har direktiv om att i tillämpliga delar följa av fullmäktige beslutade policyer och motsvarande styrdokument. Det finns dock en skrivning i flerårsplanens generella uppdrag som enligt vår bedömning är otydlig men som säger att bl.a. styrelser ska genomföra sin verksamhet utifrån av fullmäktige/kommunstyrelsen beslutade styrdokument/ägardirektiv.

En iakttagelse är att enligt ägardirektivet har kommunstyrelsens ledamöter och ersättare närvarorätt vid ordinarie bolagstämma. Motsvarande skrivning finns inte i bolagsordningen. Frågan är dock hur en sådan närvarorätt ska tillgodoseas när bolagsstämman genomförs per capsulam.

3.4 Upplands Väsby kommuns styrmodell

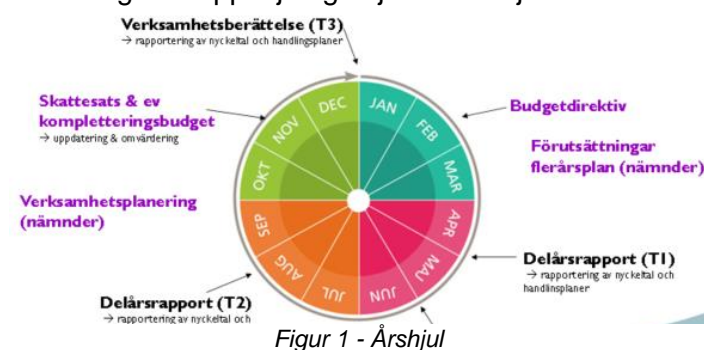
3.4.1 Ledningssystem

I mars 2007 beslutade fullmäktige om att införa ett ledningssystem för hela den kommunala verksamheten, inklusive de kommunala bolagen. Ledningssystemet utgick ifrån vägledande principer om att ledning och styrning ska bygga på dialog om mål och uppdrag samt uppföljning och resultat. Utgångspunkten för styrningen var fullmäktiges beslutade vision och övergripande mål i fyra perspektiv; kund, samhälle och miljö, medarbetare och ekonomi.

En vidareutveckling av ledningssystemet implementerades under 2011. Ett syfte med utvecklingen var att stärka ledningssystemets förmåga att säkerställa en god ekonomisk hushållning, bl.a. genom att integrera systematiskt kvalitetsarbete och miljöledning i ledningssystemet. Samtidigt infördes en strukturerad omvärldsanalys i ledningssystemet. Senare (2016) har också internkontrollarbetet inkluderats i ledningssystemet. Under 2010 infördes ett webbaserat verktyg, Stratsys, för att stödja och förenkla verksamhetsstyrningsprocessen från planering och dokumentation till operativt arbete med uppföljning, rapportering och analys.

Enligt hur ledningssystemet därefter har tillämpats fastställer fullmäktige i flerårsplanen målområden utifrån de fyra perspektiven, medborgare, samhälle och miljö, medarbetare och ekonomi. Nämnderna svarar i verksamhetsplaner med att formulera nämndmål i förhållande till fullmäktiges målområden och nyckeltal samt handlingsplaner med aktiviteter som ska genomföras för att uppnå målen. På motsvarande sätt beslutar Väsbyhem om affärsplan med nyckeltal och strategier/handlingsplan. Måluppfyllelsen följs upp med stöd av nyckeltalen. I den tillämpade styrmodellen ingår också att fullmäktige i flerårsplaner anger generella och specifika uppdrag. Ett centralt inslag i ledningssystemet är de dialoger som genomförs mellan representanter för nämnderna och kommunstyrelsen. Dialogerna förs både på politik- och tjänstemannanivå.

Planering och uppföljning följer ett årshjul. Utöver nämndernas och Väsbyhems månatliga



uppföljning av budget tas en sammanställd uppföljning av mål och uppdrag fram vid 3 tillfällen per år och redovisas till fullmäktige i samband med; delårsrapport 1, delårsrapport 2 samt årsredovisningen. Som underlag till årsredovisningen redovisar respektive nämnd en verksamhetsberättelse och Väsbyhem en årsredovisning. Nämndernas rappor-

ter utgör underlag för de resultatdialoger som förs både på politiker- och tjänstemannanivå mellan kommunstyrelse och nämnderna.

3.4.1.1 Revidering av ledningssystemet

Vi har tagit del av den övergripande beskrivning av ledningssystemet som framgår av "Direktiv till flerårsplan med budget 2020-2022".



Figur 2 Kommunens styrmodell

Under år 2019 pågår implementering av en reviderad styrmodell inom ramen för kommunens ledningssystem. Syftet med revideringen av styrmodellen är att åstadkomma en tydligare målstyrning för att den politiska ledning ska få genomslag för sina prioriterade utvecklingsområden samtidigt som verksamheterna ges i uppdrag att tydligare arbeta med att utveckla och kvalitetssäkra sina grunduppdrag.

Utveckling utifrån politisk styrning är kommunens målstyrning med kommunövergripande politiska mål samt specifika uppdrag som kommunfullmäktige fattat beslut om. Målstyrningsmodellen är indelad i fyra perspektiv. Inom perspektiven beslutar kommunfullmäktige om övergripande och strategiska inriktningsmål där berörda nämnder och verksamheter ska genomföra förändringar i enlighet med kommunens flerårsplan.

Kvalitetssäkring och utveckling av grunduppdraget innebär att verksamheterna med stöd av kvalitetsindikatorer (fr.o.m. 2020) och internkontroll säkerställer att grunduppdraget genomförs på ett effektivt sätt. Ett arbete pågår f.n. inom nämnderna att utveckla kvalitetsindikatorer. Grunduppdraget ska inte rapporteras till fullmäktige utan ansvarig nämnd säkerställer att verksamheterna levererar utifrån sina ansvarsområden på ett bra sätt och med god kvalitet.

3.4.2 Flerårsplan

Flerårsplanen är det viktigaste styrdokumentet för de kommande åren och innehåller kommunfullmäktiges övergripande mål med nämndspecifika uppdrag och ekonomiska förutsättningar för nämnder, styrelser, utskott och bolag.

I beredningsprocessen av flerårsplanen beslutar kommunstyrelsen om direktiv till flerårsplan med budget. Utifrån direktiven beslutar nämnderna och Väsbyhem om förutsättningar till flerårsplan. Exempel på direktiv är att nämnderna ska hantera kostnadsökningar utöver ram genom att föreslå effektiviseringar i motsvarande omfattning. Eventuell åtgärdsplan för ekonomi i balans ska redovisas. I processen för flerårsplan 2020-2022 skulle nämnderna ta beslut om förutsättningar senast den 26 april 2019. Utbildningsnämndens beslut har dock senarelagts till den 22 maj 2019 p.g.a. diskussioner om hanteringen av nämndens ekonomi och svårigheten att balansera budgeten.

I flerårsplan 2019-2022 har fullmäktige fastställt sex övergripande målområden för kommunen som helhet fördelat per perspektiv enligt följande; ekonomi 1, medborgare 2, samhälle och miljö 2 samt medarbetare 1. Inom varje målområde kan det finnas nämndspecifika uppdrag som är obligatoriska för nämnderna att svara upp mot i sina verksamhetsplaner. Ambitioner inom ramen för grunduppdragen kan nämnderna välja att hantera genom mål och handlingsplaner i verksamhetsplanerna.

Fullmäktige har i flerårsplan 2019-2022 beslutat om 24 uppdrag varav 10 avser KS (1 i förening med Väsbyhem), 5 utbildningsnämnden, 1 socialnämnden, 3 omsorgsnämnden, 3 kultur- och fritidsnämnden och 2 Väsbyhem (1 i förening med KS). Därutöver har fullmäktige beslutat om 5 generella uppdrag som gäller styrelser (inklusive styrelsen för Väsbyhem), nämnder och utskott.

Det framgår av de generella uppdragen att styrelser, nämnder och utskott ska genomföra verksamheten utifrån uppsatta mål i ledningssystemet och gällande reglemente samt övriga av kommunfullmäktige/kommunstyrelsen beslutade styrdokument/ägardirektiv. Under målområdena i flerårsplanen hänvisas sammanlagt till 23 kommunövergripande styrdokument. Enligt de generella uppdragen ska styrelser, nämnder och utskott rapportera måluppfyllelse och ekonomi till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i enlighet med fastställd rutin för uppföljning och rapportering. Rapportering ska ske utifrån perspektiven ekonomi, medborgare, samhälle och miljö samt medarbetare.

Jämfört med tidigare flerårsplaner har flerårsplanen 2019-2022 tillförts, under respektive målområde, åtgärder som ska verkställas. Sammanlagt innehåller flerårsplanen 55 åtgärder att verkställa. Åtgärder att verkställa är inte direkt adresserade till specifika nämnder eller Väsbyhem. Enligt uppgift så får respektive nämnd och bolag identifiera vilka verkställighetsåtgärder som de har ansvar för.

3.5 Intern kontroll

Kommunfullmäktige antog ett reglemente för intern kontroll och styrning med anvisningar för Upplands Väsby kommun den 24 september 2007.

Av reglementet följer att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. I ansvaret ingår att en intern kontrollorganisation upprättas inom kommunen och att den utvecklas utifrån kommunens kontrollbehov. Därvid ska förvaltningsövergripande anvisningar och regler upprättas.

Nämnderna har utifrån sitt yttersta ansvar för intern kontroll att tillse att en organisation upprättas för den interna kontrollen samt att regler och anvisningar antas. Nämnderna har enligt reglementet en skyldighet att styra och löpande följa upp det interna kontrollsystemet samt att genomföra riskbedömningar inom sitt respektive verksamhetsområde. En intern kontrollplan ska fastställas för uppföljning av den interna kontrollen och senast i samband med årsredovisningen upprättas till kommunstyrelsen rapportera resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen.

Kommunstyrelsen ska med utgångspunkt från nämndernas uppföljningsrapporter utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll, och i de fall förbättringar behövs, se till att dessa görs. Kommunstyrelsen ska även informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala företagen.

Av anvisningarna till reglemente för intern kontroll framgår att förvaltningschefen minst en gång per år till nämnd i en skriftlig rapport ge en samlad bedömning av hur den interna kontrollen fungerar. En internkontrollplan ska antas senast i samband med upprättandet av verksamhetsplanen. Av den dokumentation av reglementet för intern kontroll som vi tagit del av ingår "Förslag till nytt reglemente" framgår t.ex. att uppföljningen av den del av internkontrollen som avser efterlevnad av lagar, fel och brister i den dagliga verksamheten och oegentligheter tas om hand i internkontrollplanen. Ändamålsenlig verksamhet och kostnadseffektivitet samt tillförlitlig finansiell rapportering tas om hand via målstyrning, planering och uppföljning.

I beredningen av flerårsplan ingår att nämnderna redovisar förutsättningar för flerårsplan och i den respektive nämnds riskanalys (kartläggning och värdering av risker). Riskanalysen ligger sedan till grund till internkontrollplanen som nämnderna sedan redovisar i verksamhetsplanen.

I verksamhetsplanerna 2019 för omsorgsnämnden och utbildningsnämnderna ingår under rubriken "Internkontroll" årets internkontrollplan. Omsorgsnämndens plan innehåller 10 risker med kontrollåtgärder fördelade enligt perspektiven i styrmodellen. Utbildningsnämnden har för sin del identifierat 16 risker med kontrollåtgärder. Kommunstyrelsen anger 17 risker i sin verksamhetsplan 2019. I kommunstyrelsens förutsättningar till flerårsplan 2010-2022 redovisas en riskanalys utifrån de lagar och styrdokument som är kopplade till kommunstyrelsens övergripande processer. De risker som har analyserats avser risken att kommunens styrdokument inte efterlevs.

Nämndernas interkontrollplaner följs sedan upp i delårsrapporterna och i verksamhetsplanen. I kommunens årsredovisning görs en samlad redovisning av genomförandet av verksamhetsårets interna kontroll. Vi har dock inte noterat att det på nämndnivå, för de nämnder som omfattas av denna granskning, har lämnats en skriftlig bedömning av hur den interna kontrollen fungerar. Det har inte heller framgått att kommunstyrelsen utvärderat kommunens samlade system för intern kontroll.

Väsbyhem har ett av styrelsen fastställt internkontrolldokument som innefattar en handlingsplan för den kontroll som ska genomföras under verksamhetsåret. Planen innefattar kontroller (stickprov) som ska utföras avseende hyreskontrakt, ekonomi, upphandling och nyproduktion/investeringskalkyler. Interkontrollplanen tas fram i samarbete med bolagets yrkesrevisor. Minst en gång per år görs en utvärdering av Väsbyhems processer varvid risker samtidigt går igenom. För de risker som identifierats definieras åtgärder/förebyggande arbete.

3.6 Bedömning

Upplands Väsby kommun tillämpar för kommunkoncernen, efter beslut i kommunfullmäktige 2007, ett ledningssystem för planering, styrning och uppföljning av verksamheten som integrerar systematiskt kvalitetsarbete, miljöledning och intern kontroll. Inom ramen för ledningssystemet genomförs regelbundna dialoger på tjänstemanna- och politikernivå i samband med budgetberedning, delårsrapportering och bokslut.

Ledningssystemet har över åren varit föremål för revidering/utveckling och under 2019 implementeras ytterligare förändring av ledningssystemet. Vi har noterat att det inte finns en samlad dokumentation av ledningssystemet och därtill kopplade riktlinjer som definierar bl.a. ansvar och roller vid genomförandet respektive nämnds och styrelses verksamhet. Vår bedömning är att det bör finnas en dokumentation av ledningssystemet tillsammans med tillämpningsanvisningar.

I denna granskning görs ingen fördjupad bedömning av ledningssystemet. Ett konstaterade är dock att ledningssystemet förefaller väl implementerat i kommunens organisation i sin helhet och att det finns en tydlig styrkedja från fullmäktige till verksamheten. Ledningssystemet är också integrerat i den meningen att det även innefattar miljö- och kvalitetsledning samt intern kontroll.

Kommunen använder Stratsys som stöd för planering, styrning och uppföljning i enlighet med ledningssystemet. Vår bedömning är att Stratsys bidrar till att tydliggöra och effektivisera målstyrning och rapportering över ansvarsnivåerna i kommunen organisation.

Kännetecknande för ledningssystemet har varit att fullmäktige med utgångspunkt från visionen har formulerat mål i fyra perspektiv och nämndspecifika och generella uppdrag medan nämnderna har beslutat om nämndmål och nyckeltal. I flerårsplanen 2019-2022 har fullmäktige också beslutat om uppgifter för nämnder och bolag att verkställa inom ramen för respektive grunduppdrag. Styrningen kan karaktäriseras som en kombination av mål- och detaljstyrning. En iakttagelse är att en intention vid revideringar av ledningssystemet har varit att koncentrera den målbild som fullmäktige beslutar om för att därigenom effektivisera styrningen. Även om antalet mål och uppdrag har begränsats så är de styrsignaler som träffar nämnderna relativt omfattande. Det samlade resultatet av mål-, uppdrag och verkställighetsuppgifter tillsammans med nämndernas mål och nyckeltal innebär en fortsatt relativt omfattande mål- och uppdragbild på nämndnivå.

Införandet i flerårsplanen av uppgifter att verkställa inom nämndernas målområden innebär att uppföljningen och kommunstyrelsens uppsikt måste omfatta dessa verkställighetsuppgifter.

I den aktuella flerårsplanen hänvisas under de olika målområdena till kommunövergripande styrdokument (sammanlagt 23 stycken) som nämnder och styrelser ska genomföra verksamheten utifrån. Vi tolkar det som ett tydliggörande för nämnderna av vilka styrdokument de har att förhålla sig inom respektive målområde. Frågan är dock hur skrivningen, under de generella uppdragen, ska tolkas i förhållande till Väsbyhem. Är innebörden att Väsbyhem i och med det generella uppdraget är bundet att tillämpa styrdokumentet i sin verksamhet? Bedömningen är att det i detta fall saknas ett tydligt ägardirektiv. Vår uppfattning är att en ändamålsenlig ägarstyrning förutsätter tydliga och transparenta ägardirektiv som överlämnas på ett formellt korrekt sätt.

När det gäller huruvida Väsbyhem i formell mening är bundet av de verkställighetsuppgifter som fullmäktige beslutat om i flerårsplanen 2019-2022 så har det inte framgått att så är fallet av de ägardirektiv som beslutats av bolagsstämman.

Utifrån de styrsignaler som ges i flerårsplanen och reglementen/bolagsordning/ägardirektiv svarar nämnder och bolag med en verksamhets- eller affärsplan. En väsentlig fråga är om nämndernas men även Väsbyhems mål är relevanta i förhållande till respektive uppdrag¹ och om uppfyllelsen av dem är tillräcklig. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen utifrån sitt uppsiktsansvar pröva om nämnders och bolags mål är relevanta och om uppfyllelsen är tillräcklig.

I ledningssystemet ingår att dialoger förs mellan budgetberedning och nämnderna i samband med beredning av flerårsplanen och verksamhetsplanerna och i samband med delårsrapport 2 och verksamhetsberättelser. Representanter för oppositionen i kommunstyrelsen medverkar också i dialoger i samband med förutsättningar för flerårsplan och nämndernas verksamhetsplaner. Med hänvisning till att uppsiktsansvaret omfattar kommunstyrelsen i sin helhet är det väsentligt enligt vår bedömning att information som framkommer vid dialogerna också redovisas till kommunstyrelsen.

Nämndernas internkontroll har integrerats i ledningssystemet, vilket enligt vår bedömning är positivt eftersom intern kontroll är en del av styrningen. Det framgår i granskningen att nämnderna redovisar riskanalyser i sina underlag till beredningen av kommunens flerårsplan samt internkontrollplaner i respektive nämnds verksamhetsplan. Uppföljningen av internkontrollpla-

¹ Fullmäktiges mål, tillämplig lagstiftning och övriga författningar.

nerna rapporteras i delårsrapporterna och verksamhetsberättelserna samt i kommunens årsredovisning. Det har inte framgått att en skriftlig bedömning av hur den interna kontrollen fungerar har lämnats till de nämnder som granskats.

Vid en översiktlig genomgång av årsredovisningen för 2018 framgår inte att kommunstyrelsen redovisar någon utvärdering av kommunens samlade system för intern kontroll. Däremot görs en sammanfattande rapportering i årsredovisningen av genomförandet av årets internkontrollplaner. Det är i sammanhanget viktigt att notera att den samlade interna kontrollen inte enbart utgörs utav internkontrollplanerna utan består av många komponenter som t.ex. organisation (struktur, kultur, ledarskap och kompetens), riskanalys, inbyggda och etablerade kontroller. Kommunstyrelsens granskning av nämnders och styrelsers styrning och kontroll av sin verksamhet är ett centralt inslag i uppsikten. Sammantaget är det också av väsentlig betydelse för utveckling av den interna styrningen och kontrollen att kommunstyrelsen bedömer respektive nämnds styrning och kontroll och återkopplar till nämnderna. Enligt vår uppfattning är syftet med internkontroll att bl.a. säkerställa en ändamålsenligt och kostnadseffektiv verksamhet samt tillförlitlig finansiell rapportering. Riskanalyserna bör därför också omfatta dessa områden och resultera dels i en internkontrollplan, dels i åtgärder som behöver vidtas för att reducera risker. Ett syfte med att bedöma riskers sannolikhet och konsekvens är att få ett underlag för att uppskatta nivån på respektive risk för att ta ställning till om risken kan accepteras, bör åtgärdas eller måste åtgärdas. För risker som bedöms som väsentliga ska, enligt vår uppfattning, de bakomliggande orsakerna som driver risken klargöras tillsammans med åtgärdsförslag.

Förutom den riskanalys som görs inom ramen för intern kontroll finns det krav om riskanalyser/riskhantering inom ett antal områden t.ex. extraordinära händelser, arbetsmiljö, vård och omsorg m.m. För att uppnå en helhetssyn på risker och effektivisera riskarbetet finns det exempel att riskarbetet utifrån olika utgångspunkter har integrerats. Vår bedömning är att det bör övervägas att göra en översyn av internkontrollreglementet från 2007.

Baserat på en översiktlig granskning av ett par riskanalyser och internkontrollplaner så är det vår uppfattning att de i begränsad utsträckning omfattar risker relaterade till ändamålsenligt och kostnadseffektiv verksamhet.

Något ägardirektiv om att bolagen ska tillämpa kommunens reglemente för intern kontroll har inte beslutats. Istället finns ett gemensamt uppdrag i flerårsplanen som kan tolkas som att Väsbyhem ska förhålla sig till de övergripande styrdokument som anges i flerårsplanen. Om det är ägarens uppfattning att Väsbyhem ska tillämpa kommunens internkontrollreglemente så bör det enligt vår uppfattning överlämnas som ett ägardirektiv till Väsbyhem.

Väsbyhem skiljer på den riskanalys som görs med avseende på finansiella risker och den som görs med avseende på övriga risker. En årlig internkontrollplan beslutas som innehåller kontroller inom områdena hyreskontrakt, ekonomi, upphandling samt nyproduktion och investeringskalkyler. Analysen av risker i bolagets processer resulterar i en plan för åtgärder/förebyggande men inte i en internkontrollplan. Vår bedömning är att om det är ägarens intention att Väsbyhem ska tillämpa kommunens reglemente för intern kontroll så ska det framgå av ägardirektiv. Vår bedömning är också att kommunens reglemente för intern kontroll bör bli föremål för översyn och förslagsvis utgå från ett etablerat ramverk för intern kontroll.

4 Genomförande av uppsikten

4.1.1 Kommunstyrelsens definition av uppsiktsansvaret

Kommunstyrelsen har inte för egen del i form av riktlinjer eller på annat sätt definierat vad uppsiktsansvaret innebär, hur det ska genomföras i förhållande till nämnderna, hel- och delägda bolag, gemensamma nämnder, m.fl. Kommunstyrelsen har inte definierat vilken specifik information utöver den som följer av ledningssystemet som behövs från nämnderna och från bolagen för att kunna bedriva en tillräcklig uppsikt. En årlig plan för uppsiktens genomförande fastställs inte.

Av vad som tidigare har framgått i rapporten tydliggör inte kommunstyrelsens reglemente i särskild ordning ansvaret för uppsikten förutom avseende de kommunala bolagen. Samtidigt kan det konstateras att det i reglementet under kommunstyrelsens styrfunktioner framgår uppgifter som kan betraktas ingå i uppsiktsansvaret, t.ex. övervaka de av fullmäktige fastställda målen, planerna och ekonomin efterlevs. Enligt reglementet för intern kontroll har kommunstyrelsen bl.a. uppgiften att utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll. Vidare följer av reglementet att kommunstyrelsen (i ledningsfunktionen) leder och samordnar planering och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamheter.

Kommunstyrelsen har med utgångspunkt från sina särskilda uppgifter enligt kommunallagen svarat för beredningen av kommunens styrmodell, ledningssystemet, som i sin tur också ger förutsättningar för kommunstyrelsens uppsikt. Ledningssystemet tillämpas sedan för genomförande och uppföljning av flerårsplanen.

För uppsikten av bolagen anges i kommunstyrelsens reglemente vad den ska inriktas på (ändamål, ekonomi, uppställda direktiv och övriga förhållanden av betydelse för kommunen). Vidare framgår att kommunstyrelsen i ett årligt beslut ska pröva om respektive bolags verksamhet varit förenligt med fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för det kommunala ändamålet. Av kommunstyrelsens protokoll för 2018 och hittills för 2019 har inte framkommit att kommunstyrelsen har fattat ett sådant årligt beslut.

4.2 Kommunstyrelsens uppsikt över nämnders verksamhet

Kommunstyrelsen genomför inte inom ramen för sitt uppsiktansvar specifika aktiviteter eller riktade granskningar. I praktiken utövar kommunstyrelsen sin uppsikt över nämnder genom tillämpning av den gemensamma planerings-, styr- och uppföljningsprocess som är en konsekvens av kommunens styrmodell, d.v.s. ledningssystemet.

I ledningssystemets årshjul ingår bl.a. både rapportering och dialoger. Av årskalendarium, planering och uppföljning 2019 framgår följande rapportering till kommunstyrelsen:

- ▶ Nämndernas verksamhetsberättelse 2018.
- ▶ Månadsrapport mars 2019.
- ▶ Förutsättningar för flerårsplan 2020-2022.
- ▶ Delårsrapport 1.
- ▶ Månadsrapport juli.
- ▶ Delårsrapport 2.
- ▶ Verksamhetsplan 2020.
- ▶ Månadsrapport oktober.

Vid behov om t.ex. en kompletterande flerårsplan beslutas av fullmäktige kan det bli aktuellt att nämnderna redovisar en kompletterande verksamhetsplan. Enligt årskalendariet ska nämnder med avvikelser redovisa månadsrapporter för februari, maj, september och november. Dessa månadsrapporter redovisas för kommunalråden.

All rapportering sker enligt anvisningar och mallar i Stratsys. Verksamhetsplanerna innehåller budget, ekonomi, volymer, mål, nyckeltal, handlingsplaner, uppdrag och internkontrollplan, m.m. Månadsrapporterna omfattar förutom ekonomiskt utfall och helårsprognoser också volymer och kostnadsnyckeltal. Omsorgsnämndens månadsrapport för mars 2019 innehåller dessutom översiktliga åtgärder för verksamheter som prognosticerar ett negativt årsresultat för 2019. Delårsrapporterna innehåller huvudsakligen utfall och prognoser med avseende på mål, nyckeltal, ekonomi, volym handlingsplaner, åtgärder och intern kontrollplan. Verksamhetsberättelserna redovisar med motsvarande innehåll utfallet för året.

Vid ett antal tillfällen under planerings- och uppföljningsarbetet genomförs dialoger mellan kommunstyrelsens budgetberedning (majoritetens kommunalråd) och representanter för nämnderna.

1. Verksamhetsberättelser, nämnderna 2018 (Ordförandekonferens).
2. Förutsättningar till flerårsplan 2020-2022.
3. Delårsrapport 2.
4. Verksamhetsplan 2020, nämnderna.
5. Vid behov – Verksamhetsplan 2020, komplettering.

Innan ovanstående dialoger genomförs har avstämningar gjorts mellan kommunens tjänstemannaledning och respektive kontorsledning. På tjänstemannanivån görs också en avstämning inför nämndernas delårsrapport 1.

Av årskalendariet för 2019 framgår att dialoger också genomförs med representanter för oppositionen i kommunstyrelsen i samband med beredning av flerårsplanen och nämndernas förutsättningar till flerårsplan 2020-2022 samt vid behandlingen av nämndernas verksamhetsplaner.

Inför avstämningar och dialoger får nämnder via kommunledningskontoret ut agendor/mallar för vad som ska avhandlas. Områden som behandlas vid den dialog som förs i samband med att nämndernas verksamhetsplaner behandlas är ansvar och uppdrag, KF:s mål i styrkortsperspektivet, ekonomi och utmaningar. Vi delårsrapporterna sker också dialogen utifrån mål, uppdrag och ekonomi.

Sammanfattningsvis har det av intervjuer framkommit en samstämmig uppfattning om att kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt över nämnderna.

4.3 Uppsyn över AB Väsbyhem

Internt inom Väsbyhem görs en månadsuppföljning som utgår från avdelningsnivån. Rapportering av måluppfyllnad i form av nyckeltal och status på aktiviteter enligt affärsplan görs vid årets två ordinarie styrelsesammanträden. Vid tre tillfällen per år rapporterar (i Stratsys) Väsbyhem i enlighet med ledningssystemets årshjul.

Rapporteringen i Stratsys kompletteras av de dialoger som årligen genomförs med representanter för majoriteten (budgetberedningen) och oppositionen. Ägardialogerna genomförs vid

fyra tillfällen per år med majoritet och opposition var för sig. Vid dialogmötena med majoriteten deltar styrelseordförande i Väsbyhem. I huvudsak följer dialogerna samma mall som används för nämnderna. Dialogerna tar sin utgångspunkt från Väsbyhems affärsplan och hur den realiserar ägardirektiv och uppdrag. Även bolagets ekonomi, större investeringar och låneram hanteras i samband med ägardialogerna.

Före varje dialogmöte (ägardialog) genomförs en tjänstemannadialog med representanter för kommunens tjänstemannaledning.

Av Väsbyhems årsredovisning (2018) återges under hållbarhetsrapport hur bolaget arbetar med riskhantering. Ett urval av risker redovisas tillsammans med åtgärd/förebyggande arbete.

En genomgång av förvaltningsberättelsen för Väsbyhems i årsredovisningen för 2018 visar att det i den framgår en samlad redovisning av verksamheten i förhållande till det kommunala syftet enligt bolagsordning och ägardirektiv. Väsbyhem har som tidigare nämnts inget krav på sig att lämna en bolagsstyrningsrapport. I årsredovisningens hållbarhetsavsnitt redovisas utfallet utifrån styrkortsperspektiven för mål och nyckeltal.

Vid en genomgång av kommunstyrelsens protokoll för 2018 och hittills 2019 har vi inte kunnat notera att kommunstyrelsen i enlighet med Kommunallagen 6 kap. 9 § har prövat om den verksamhet som bolagen bedrivit har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Ett sådant beslut ska redovisas till fullmäktige.

I kommunstyrelsens protokoll 2018 och hittills under 2019 har vi inte kunnat se att från Väsbyhem översända protokoll från styrelsemöten och stämmor har kommit kommunstyrelsen till del.

Sammanfattningsvis har det av intervjuer framkommit en samstämmig uppfattning om att kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt över Väsbyhem.

4.4 Kommunstyrelsens agerande till följd av uppsikten

I syfte att identifiera om kommunstyrelsen, i formell mening, under 2019 har agerat med anledning av vad som framkommit vid genomförandet av uppsikten har kommunstyrelsens protokoll t.o.m. sammanträdet den 6 maj 2019 studerats. Av genomgången framkommer inte att kommunstyrelsen hittills under året agerat eller i övrigt vidtagit någon åtgärd med anledning av uppsikten. Då denna granskning görs har endast månadsrapporten för mars lämnats till kommunstyrelsen. Månadsrapporten avser ekonomi och volymer. Av den framgår att två nämnder prognosticerar ett negativt årsresultat, varav utbildningsnämnden -38,1 mnkr. Enligt månadsrapporten finns en åtgärdsplan för den del av avvikelsen som avser egen regi (-5,3 mnkr).

En jämförelse med 2018 (som dock inte omfattas av granskningen) visar på att kommunstyrelsen har agerat vid ett par tillfällen:

- ▶ I samband med behandlingen av delårsrapport 1 och 2 så föreslogs fullmäktige besluta att nämnder, styrelser och utskott ska fortsätta arbetet med åtgärder för att uppnå ekonomi i balans på kort och lång sikt.
- ▶ Vid sammanträdet den 5 februari 2018 väcktes frågan om bättre kommunalekonomisk prognostisering. Kommunstyrelsen beslöt då att överlämna frågan till kommunledningskontoret för besvarande.

En iakttagelse från kommunstyrelsens protokoll per den 5 februari 2018, då nämnders och utskotts redovisning av verksamhetsplaner 2018 hanteras, framgår en återkoppling från budgetberedningens dialog med nämnderna: *"Budgetberedningen har under processen träffat nämndernas och utskottens respektive representanter för att få en orientering över utvecklingen inom olika verksamheter. Den sammantagna bedömningen är att samtliga svarar upp mot fullmäktigemålen på ett fullgott sätt"*.

I övrigt har vi inte noterat i kommunstyrelsens handlingar och protokoll att analyser har gjorts av den information som kommit kommunstyrelsen till del genom uppsikten.

4.4.1 Bedömning

Varken kommunallagen eller dess förarbeten reglerar närmare, förutom vad gäller kommunalt ägda bolag, vad som ingår i uppsiktsskyldigheten, hur den ska genomföras och hur kommunstyrelsen ska agera på förekommen anledning. Ett syfte med uppsikten som kan härledas är att kommunstyrelsen löpande på övergripande nivå ska följa och granska att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används effektivt.

Av granskningen framgår att kommunstyrelsen inte har definierat uppsikten och att särskilda rutiner inte har tagits fram för uppsiktens genomförande. Med rutiner menar vi att kommunstyrelsen har beskrivit när, hur och i vilken omfattning som uppsikten ska genomföras. Kommunstyrelsen beslutar inte om en årlig plan för uppsiktens genomförande. Vår bedömning är att kommunstyrelsen saknar tydliga förutsättningar för att bedriva en planmässig och effektiv uppsikt som täcker in hela uppsiktsansvaret.

En betydande del av den uppsikt som utövas av kommunstyrelsen i förhållande till nämnderna och Väsbyhem utövas med stöd av och inom ramen för det kommungemensamma ledningssystemet. I ledningssystemet definieras nämnders/styrelser mål och uppdrag samtidigt som genomförandet av verksamheten och budgeten följs upp. Vår bedömning är att denna process utgör ett viktigt medel för kommunstyrelsens uppsikt.

Ett väsentligt inslag i ledningssystemet utgörs av de dialoger som förs mellan främst budgetberedning och representanter för nämnderna men också i viss utsträckning med representanter för oppositionen. Uppsiktsansvaret gäller kommunstyrelsen i sin helhet och av protokollen att döma fr.o.m. 2018 återförs i begränsad utsträckning till kommunstyrelsen i övrigt vad som framkommit i dessa dialoger. Av särskilt intresse bör bedömningar på grundval av den information som framkommit i dialogerna vara. På motsvarande sätt förs också dialoger, ägardialoger, med Väsbyhem där oppositionen är representerad i samma omfattning som budgetberedningen.

Ytterligare ett krav på uppsikten är att den bör genomföras på ett proaktivt sätt, d.v.s. att det inte är tillräckligt att basera uppsikten uteslutande enbart på den information som förmedlas i den gemensamma styr- och uppföljningsprocessen.

I uppsikten ingår att kommunstyrelsen även bör ha ett granskande och prövande förhållningssätt. Att följa en nämnds genomförande av fullmäktiges uppdrag genom att ta del av uppföljning och återrapportering sätter fokus på att identifiera eventuella avvikelser och att reagera när de inträffar. Den formen av uppsikt måste naturligtvis finnas men det är en fördel om uppsikten även kan riktas mot nämndernas förutsättningar att bedriva en ändamålsenlig och effektiv verksamhet i förhållande till fullmäktiges uppdrag, d.v.s. en mer proaktiv uppsikt. Uppsikten syftar även till att granska verksamheternas effektivitet och legalitet som normalt kräver mer information och underlag än vad som framkommer i den ordinarie uppföljningen.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen har tillfredställande förutsättningar framförallt med stöd av ledningssystemet att ha uppsikt över nämnders och bolags ekonomiska resultat och utveckling. Vi anser också att kommunstyrelsen har en i stort sett tillräcklig uppsikt över nämnders och bolagens verksamhet i förhållande till fullmäktiges mål enligt reglementen/bolagsordning/ägardirektiv. Samtidigt är det vår bedömning att uppsikten har ett starkare fokus på ekonomin än på verksamheten.

Slutsatsen är att kommunstyrelsen, för att kunna genomföra sin uppsikt på ett effektivt sätt måste definiera vad uppsikten innebär och vad den ska inriktas på och hur styrelsen i sin helhet ska kunna få tillgång till den information som är väsentlig för uppsikten. För närvarande har kommunstyrelsens ledamöter sannolikt olika stor tillgång till information om nämnders/styrelser genomförande av sina uppdrag. Av särskild vikt är det att fastställa rutiner som täcker in samtliga organ som omfattas av uppsiktsansvaret. Kommunstyrelsen behöver också klargöra vilken information, redovisning och uppföljning den behöver för att fullgöra sin uppsikt.

Kommunstyrelsen bör årligen i årsredovisningen sammanfatta hur uppsikten har genomförts och vilka åtgärder som har vidtagits inom ramen för uppsikten.

Väsbyhem har inte krav på sig att lämna bolagsstyrningsrapporter. Samtidigt kan det konstateras att kommunstyrelsen inte i ett beslut har tagit ställning till om bolagens verksamhet varit i överensstämmelse med det kommunala ändamålet och den kommunala kompetensen. Även om det enligt vår bedömning finns grundläggande förutsättningar med stöd av ledningssystemet för uppsikt över Väsbyhem är den informationen inte tillräcklig för att kommunstyrelsens beslut enligt den förstärkta uppsiktsplikten ska vara väl underbyggt. Enligt vår bedömning bör krav på bolagsstyrningsrapporter införas för att ett mer heltäckande underlag för att bedöma om verksamheten har bedrivits i enlighet med ändamålet och den kommunala kompetensen samt om den interna kontrollen har varit tillräcklig. Innehållet kan se olika ut men i huvudsak omfattar de information om nedanstående områden:

- ▶ Årsstämmans genomförande.
- ▶ Hur verksamheten bedrivits i enlighet med ändamål och ägardirektiv samt i förhållande till de kommunala befogenheterna.
- ▶ Utvärderingen av styrelse och vd:s arbete.
- ▶ Hur verksamhetsstyrning och uppföljning genomförs.
- ▶ Riskanalys och hur den interna kontrollen är organiserad och hur den fungerat.
- ▶ Kommunikationen med revisorer och lekmannarevisorer.

Även när det gäller uppsikten över kommunens bolag är det viktigt att innehållet och tillvägagångssättet för genomförandet av uppsikten definieras.

5 Svar på revisionsfrågorna

I detta avsnitt redovisas kortfattade svar på revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Svar
Har kommunstyrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska genomföras?	Kommunstyrelsen har inte definierat vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras.
Hur utövar kommunstyrelsen sin uppsikt över nämnder och bolag?	Kommunstyrelsen utövar i huvudsak uppsikten inom ramen för kommunens ledningssystem i

Revisionsfråga	Svar
	<p>samband med beredning av flerårsplan, nämndernas verksamhetsplaner och Väsbyhems affärsplan, delårsrapporter och verksamhetsberättelser. Uppföljning av nämnders och bolags verksamhet och ekonomi sker genom månadsrapporter, tertial- och årsbokslut.</p> <p>Ett väsentligt inslag i ledningssystemet är de dialoger som budgetberedning, representanter för oppositionen samt tjänstemannaledning för med representanter för nämnder och styrelser.</p>
<p>Är uppsikten tillräcklig och effektiv?</p>	<p>Kommunstyrelsen har tillfredställande förutsättningar framförallt med stöd av ledningssystemet att ha uppsikt över nämnders och bolags ekonomiska resultat och utveckling. Vi anser också att kommunstyrelsen har en i stort sett tillräcklig uppsikt över nämnders och bolags verksamhet i förhållande till fullmäktiges mål enligt reglementen/bolagsordning/ägardirektiv.</p> <p>Vi anser inte att uppsikten över nämnders och styrelser styrning och kontroll är tillräcklig med stöd av den information som ges via ledningssystemet.</p> <p>Kommunstyrelsen genomför inte uppsikten på ett planmässigt och transparent sätt med utgångspunkt från att kommunstyrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska genomföras samt återrapporteras.</p>

Stockholm den 28 maj 2019

Gunnar Uhlin
EY