



Granskning av kommunstyrelsens samordningsansvar och uppsiktsplikt

Rapport

Tjörns kommun

KPMG AB

2021-09-13

Antal sidor 20



Tjörns kommun

Granskning av kommunstyrelsens samordningsansvar och uppsiktsplikt

2021-09-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Kommunstyrelsens uppsiktsplikt	5
3.2	Kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten	12
3.3	Rapportering till kommunfullmäktige	17
3.4	Resultat av enkät till styrelse och nämnder	17
4	Slutsats och rekommendationer	19
4.1	Rekommendationer	19

1 Sammanfattning

Vi har av Tjörns kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens samordningsansvar och uppsiktsplikt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen fullgör sitt samordningsansvar och sin uppsiktsplikt på ett ändamålsenligt sätt. Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen gör det i viss utsträckning.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt och samordningsansvar omnämns i flera styrdokument, men det saknas ett övergripande dokument som sammanhåller definierar vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska utövas/utformas. Det finns en grundstruktur för arbetet med uppsikt och samordning. Detta genom att det finns en rad formaliserade aktiviteter som utgör delar av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Arbetet med uppsikten bedrivs i huvudsak inom ramen för styrelsens och nämndernas ekonomi- och verksamhetsstyrning och deras arbete med intern kontroll. Därtill genomförs såväl formella som icke-formella dialoger på både politisk och tjänstepersonsnivå. Vi bedömer dock att det arbete som bedrivs kan formaliseras på ett än tydligare sätt, vilket är ett arbete som pågår. Vidare saknas det rutiner för hur återföring från genomförda dialoger med nämnder och styrelser ska ske, så att hela kommunstyrelsen får del av all information och alla upplysningar.

Utifrån vad som framkommit av denna granskning så bedömer vi att den rapportering som sker till fullmäktige från styrelse och nämnder är tillräcklig och ändamålsenlig, utifrån vad som angetts i gällande styrdokument.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Definiera och tydliggöra vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska utformas
- Upprätta en plan för vilken information kommunstyrelsen behöver ta del av för att kunna upprätthålla sin uppsikt över nämnder och bolag, samt när i tid och på vilket sätt detta ska ske.
- Identifiera och tydliggöra vilken dialog och vilken uppföljning som redan sker i förvaltningarna och nämnderna i syfte att bättre använda befintlig information för uppsiktsplikten.
- Säkerställa att det finns en samlad/gemensam syn på vad uppsiktsplikten innebär och omfattar.
- Tydliggöra hur information och upplysningar ska återföras till kommunstyrelsen, för att säkerställa att samtliga ledamöter har samma insikt i, och kunskap om, övriga nämnders och bolags verksamhet och utveckling.
- Säkerställa att återkoppling/uppföljning sker till kommunstyrelsen av såväl givna uppdrag som uppgifter/ansvar enligt styrdokument (ex. avseende åtgärdsplaner, intern kontroll etc.)

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Tjörns kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner för kommunstyrelsens samordningsansvar och uppsiktsplikt över nämnder och kommunala bolag. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att:

- Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning.
- Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och gemensam nämnds verksamhet (ledningsfunktion). Kommunstyrelsen ska också ha uppsikt över verksamhet som bedrivs i kommunala bolag, stiftelser och kommunalförbund.
- Kommunstyrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning samt leda arbetet med att ta fram kommunövergripande styrdokument (styrfunktion). Kommunstyrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning genom att i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen. Styrelsen ska återrapportera till fullmäktige (uppföljningsfunktion).

Viktiga delar i kommunstyrelsens uppsiktsplikt är bl.a. att följa kommunens utvecklingsarbete, internkontrollarbete med riskanalyser, investeringsverksamhet, spårbarhet i protokoll samt efterlevnad av ev. bolagspolicy och ägardirektiv.

Enligt kommunfullmäktiges beslutade budget 2020 ska Tjörns kommun erbjuda en offensiv, professionell, tillgänglig och effektiv verksamhet. En viktig förutsättning för detta är att kommunstyrelsens och nämndernas ansvarsutövande är tillfredsställande.

Revisorerna har i sin riskanalys bland annat identifierat väsentliga risker gällande det politiska klimatet samt risk för att kommunstyrelsens samordningsansvar och uppsikt inte är tillräckligt tillfredsställande. Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen att kommunens rutiner avseende kommunstyrelsens uppsikt behöver följas upp.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att dess samordningsansvar och uppsiktsplikt över nämndernas och bolagens verksamhet fullgörs på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Hur har samordningsansvaret och uppsiktsplikten formaliserats/strukturerats i kommunen?
- På vilket sätt sker uppsiktsplikten avseende nämndernas arbete med intern kontroll?
- På vilket sätt sker uppsiktsplikten avseende bolagens efterlevnad av ägardirektiv?
- I vilken utsträckning begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen?

- Fungerar detta på ett tillfredsställande sätt?
- I vilken utsträckning sker rapporteringen från nämnderna och bolagen till fullmäktige?
- Vilka aktiva beslut har kommunstyrelsen vidtagit efter given information från nämnder och bolag kring väsentliga förbättringsområden som t.ex. det politiska klimatet?

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap. 1 – 3 §§, 9 §, 11 – 12 §§
- Kommunstyrelsens reglemente
- Övriga interna regelverk såsom policys och riktlinjer

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande¹, kommundirektör, ekonomichef samt avdelningschef (kommunledningskontoret).

Därtill har en enkät skickats till samtliga ledamöter (ordinarie och ersättare) i samtliga nämnder och styrelser.

Samtliga intervjuade² beretts möjlighet att faktakontrollera rapporten.

¹ Kommunstyrelsens vice ordförande har erbjudits möjlighet att delta i intervju.

² Kommunstyrelsens vice ordförande har beretts möjlighet att faktakontrollera rapporten

3 Resultat av granskningen

3.1 Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Av kommunallagen 6 kap. 1 § framgår att kommunstyrelsen har i uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Här ingår att ha uppsikt över nämndernas och de kommunala bolagens genomförande av sina respektive uppdrag och av styrelsers och nämnders styrning och kontroll. Kommunstyrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.

Av kommunallagen eller förarbetena framgår inte några ytterligare anvisningar kring uppsiktsplikten och hur den ska eller bör utformas. Det är upp till respektive kommun att utforma arbetet och innehållet för att kunna fullgöra lagkraven. Det är dock viktigt att framhålla att den personunion som är vanligt förekommande mellan ledamöter i kommunstyrelsen och exempelvis bolagsstyrelser och förbund, inte fråntar kommunstyrelsens ansvar och skyldighet som helhet att utöva uppsikt över styrelse och nämnder.

3.1.1 Styrdokument och former för uppsiktsplikten

Kommunstyrelsen har inte upprättat några styrdokument som på ett samlat sätt tydliggör hur uppsikten av nämnder, bolag och förbund är utformad och vilka delar denna består av. Detta lyfter även de intervjuade som ett möjligt utvecklingsområde. De framhåller att en stor del av arbetet som rimligtvis inryms i uppsiktsplikten görs i dagsläget, men att det saknas ett samlat dokument eller en samlad bild av hur uppsiktsplikten är utformad. De aktiviteter som genomförs i dagsläget uppges också kunna kompletteras, exempelvis genom formaliserade forum för dialog. Som stöd i arbetet med uppsikten finns dock en rad styrdokument som i sina delar beskriver ansvar och former för arbetet.

3.1.1.1 Kommunstyrelsens reglemente

Av kommunstyrelsens reglemente framgår det att den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsens ansvar beskrivs enligt nedan.

Ledningsfunktion: kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och gemensam nämnds verksamhet.

Styrfunktion: kommunstyrelsen ska ha uppsikt över verksamhet som bedrivs i kommunala bolag, stiftelser och kommunalförbund. Kommunstyrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning samt leda arbetet med att ta fram kommunövergripande styrdokument.

Uppföljningsfunktion: kommunstyrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning genom att i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen. Styrelsen ska återrapportera till fullmäktige.

Vidare framgår att kommunstyrelsen ansvarar för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens. Kommunstyrelsen ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls.

Av reglementet framgår även att det i kommunstyrelsens uppgifter ingår att bland annat:

- leda arbetet med, och samordna utformningen av, övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållen annan nämnd,
- utöva uppsikt över övriga nämnders och gemensam nämnds beslut
- ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § kommunallagen eller enligt annan författning
- kontinuerligt följa verksamheten i övriga nämnder
- ansvara för utformning och utveckling av kommunens system för intern kontroll och styrmodell i enlighet med vad kommunfullmäktige särskilt beslutar
- ansvara för samordningsträffar med nämndpresidier och förvaltningschefer samt med företrädare för kommunens bolag

Gällande bolagen ansvarar kommunstyrelsen för att:

- ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de bolag och stiftelser som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv, men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen
- ansvara för regelbundna möten mellan kommunstyrelsen och bolagsledningarna/stiftelseledningarna
- utöva uppsiktsplikt i kommunens hel- och delägda aktiebolag genom prövning i beslut årligen senast den 30 november
- svara för att tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i de bolag och stiftelser som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i

3.1.1.2 *Instruktion för kommunchef*

Av instruktionen framgår att kommunchef (benämns numera kommundirektör) ansvarar för att stödja kommunstyrelsen i att övergripande leda och samordna arbetet i kommunen samt ha uppsikt över dess samlade verksamheter oavsett organisationsform. I kommunchefens uppdrag ingår bland annat att fastställa principer för styrning, ledning, uppföljning, utvärdering samt kontroll. Ytterligare exempel på uppgifter som ingår i uppdraget:

- Utveckla dialog och arbetsformer med kommunstyrelsen
- Leda och samordna;
 - utvecklingen av kommunens styrmodell

Tjörns kommun

Granskning av kommunstyrelsens samordningsansvar och uppsiktsplikt

2021-09-13

- kommunens strategiska planering
 - kommunens årliga planerings- och budgetprocess
 - kommunens ekonomiska förutsättningar och utveckling
 - kommunens uppföljning av verksamheterna och dess resultat
 - arbetet med att fullgöra uppsiktsplikten över all verksamhet i nämnder och bolagen.
- Följa upp, utvärdera och utarbeta förslag om riktlinjer för ägarstyrningen av de kommunala bolagen
 - Övervaka att nämnderna och de kommunala bolagen fullgör sina åtaganden för den interna kontrollen i enlighet med lagstiftning och kommunens interna regler.

Vidare framgår av instruktionen att kommunchefen (som numera benämns kommundirektören) biträder kommunstyrelsen i dess uppsikt över de övriga nämndernas verksamhet och de kommunala bolagens verksamhet som beskrivs i kommunallagen.

3.1.1.3 *Bolagsordning och ägardirektiv*

De styrdokument som reglerar bolagens verksamhet och kommunstyrelsens uppföljning är bolagens bolagsordningar och ägardirektiv. Av dessa framgår att kommunstyrelsen kommer fatta årliga beslut huruvida verksamheten varit förenlig med det fastställda ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna (enligt 6 kap 1 a § kommunallagen).

Vidare regleras fullmäktiges möjlighet att ta ställning till frågor som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Kommunstyrelsen i Tjörns kommun äger rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper och i övrigt informera sig om bolaget och dess verksamhet³.

Av bolagsordning och ägardirektiv framgår att bolagen står under kommunstyrelsens uppsikt och att de har att följa av kommunfullmäktige (och av kommunstyrelsen med stöd av delegation) utfärdade direktiv. Kommunstyrelsen utövar kommunens ledningsfunktion över bolaget i de avseenden som anges i kommunstyrelsens reglemente och kommunens bolagspolicy. Kommunstyrelsen har rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet. Kommunstyrelsen ska ges den information och tillställas de handlingar som den begär. Karaktären och omfattningen av den fortlöpande informationen ska fastställas efter samråd med bolagets styrelse⁴.

Bolagen ska årligen fastställa verksamhetsplaner för de närmaste tre räkenskapsåren, varav det första detaljplaneras och budgeteras. Verksamhetsplaner och budget för samtliga bolag i koncernen ska delges kommunstyrelsen enligt av kommunen årligen

³ Denna inspektionsrätt gäller dock endast i den mån hinder inte föreligger på grund av författningsreglerad sekretess.

⁴ Kommunstyrelsens granskningsrätt och bolagets informationsskyldighet omfattar inte handling eller förhållande för vilket gäller sekretess enligt lag.

fastställd tidplan. Bolaget ska även årligen, enligt fastställd tidplan, avlämna det underlag kommunen begär för upprättande av kommunens årsredovisning.

Bolaget ska hålla kommunstyrelsen väl informerad om sin verksamhet och initiera möten om omständigheterna så påkallar. Det åligger bolaget att till kommunen snarast översända a) protokoll från bolagsstämma b) protokoll från styrelsesammanträde c) bolagets årsredovisning d) revisionsberättelse e) granskningsrapport f) i årsredovisningen redovisa hur gällande ägardirektiv efterlevs. Bolagen ska till kommunstyrelsen redovisa resultat i enlighet med de särskilda ekonomiska återrapporteringarna som fastställs av kommunen. Styrelsen och VD ska minst en gång per år delta vid möte med kommunen och redovisa bolagets verksamhet och resultat (ägardialog).

3.1.1.4 Reglemente för intern kontroll

Av reglementet för intern kontroll (KF 9 §, 2005-02-10) beskrivs organisationen av intern kontroll i kommunen. Här framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. Respektive nämnd ansvarar i sin tur för organisation, rutiner, upprättande av internkontrollplan och uppföljning av denna. Nämnderna ska årligen (senast i samband med årsredovisningens upprättande), rapportera resultatet från uppföljningen av den interna kontrollen till kommunstyrelse.

Med utgångspunkt i nämndernas uppföljningsrapporter ska kommunstyrelsen utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll, och i de fall förbättringar behövs, föreslå sådana. Kommunstyrelsen ska även ålägga de kommunala bolagen att upprätta en tillfredsställande intern kontroll som redovisas till kommunstyrelsen årligen.

3.1.1.5 Budget- och uppföljningsprocess i Tjörns kommun

Styrdokumentet är fastställt av fullmäktige (KF 9 §, 2015-01-29) och beskriver budget och uppföljningsprocessen i kommunen, samt vilka delar som denna består av. Denna illustreras på en övergripande nivå på nästkommande sida. Av styrdokumentet framgår inte ansvarsfördelningen, det vill säga vad som åligger kommunstyrelsen respektive nämnder och ev. tjänstepersoner i olika delar av processen.

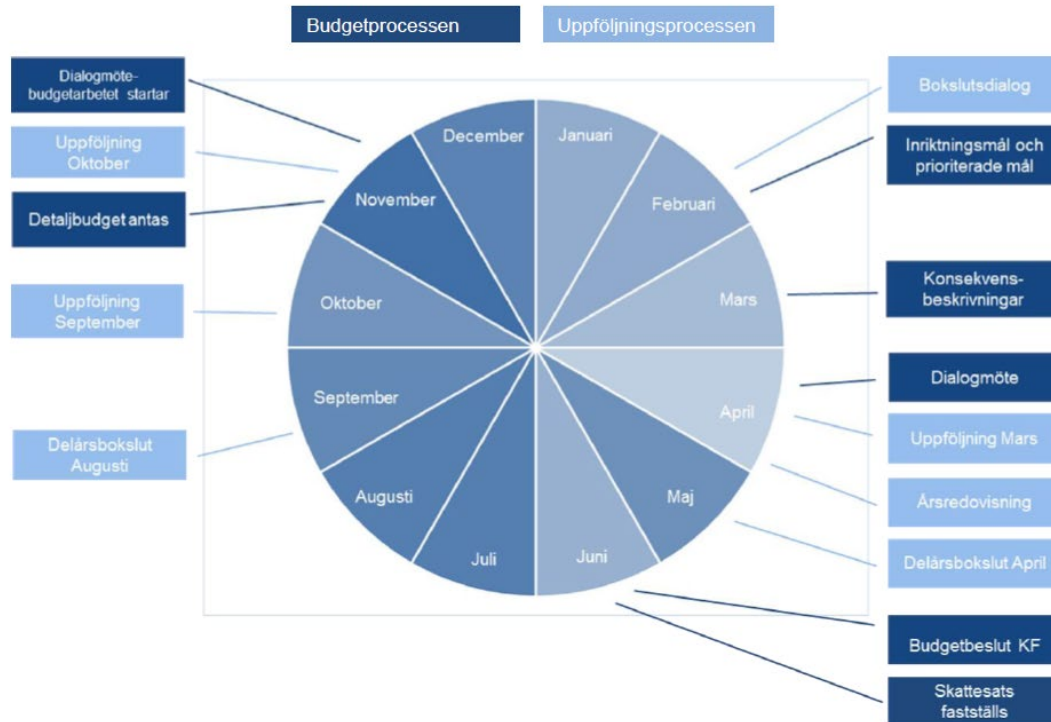


Bild 1. Budget- och uppföljningsprocessen i Tjörns kommun.

3.1.2 Styrmodell och ansvarsfördelning

Tjörns kommuns styrmodell anger hur verksamheten ska planeras, styras, följas upp och utvecklas för att nå uppsatta mål. Styrmodellen ska fungera som ett ramverk och stöd för verksamheterna samt stödja det systematiska kvalitetsarbetet i kommunen.

Styrmodellen utgår från kommunens vision, strategier och uppsatta mål. Mål beslutas på tre nivåer;

- Inriktningsmål – Inför varje mandatperiod formulerar kommunfullmäktige fyraåriga inriktningsmål utifrån de gemensamma strategierna. Inriktningsmålen ska vara övergripande och nedbrytbara. I inriktningsmålen speglas den politiska viljeinriktningen för att nå visionen.
- Prioriterade mål - Kommunfullmäktige formulerar även de prioriterade målen. De prioriterade målen beskriver vad som är prioriterat under kommande budgetår för att nå de uppsatta inriktningsmålen. Prioriterade mål kan också formuleras direkt utifrån vision eller de gemensamma strategierna.
- Nämndens och styrelsens mål - Utifrån kommunfullmäktiges mål ska nämnden och bolagens styrelse ta fram mål för verksamheten. Nämnden och bolagens styrelse kan även formulera egna mål som är knutna till verksamhetens grunduppdrag.

Tjörns kommun

Granskning av kommunstyrelsens samordningsansvar och uppsiktsplikt

2021-09-13

- Indikatorer - Till alla mål kopplas en eller flera indikatorer för att göra det möjligt att följa upp mål och effekt. Indikatorerna som är kopplade till inriktningsmål och prioriterade mål tas fram av fullmäktige i samband med målformuleringen.

Målen bryts sedan ner till aktiviteter i förvaltningens/bolagets verksamhetsplan och enhetsplaner. Till aktiviteterna kopplas indikatorer.

Uppföljning

I uppföljningen ska verksamheten analysera de resultat och effekter som uppnåtts. Under året görs kontinuerliga uppföljningar i form av verksamhetsberättelser för enheten/förvaltningen/bolaget och vidare till respektive nämnds/styrelsens årsredovisning för att slutligen sammanställas i kommunens årsredovisning.

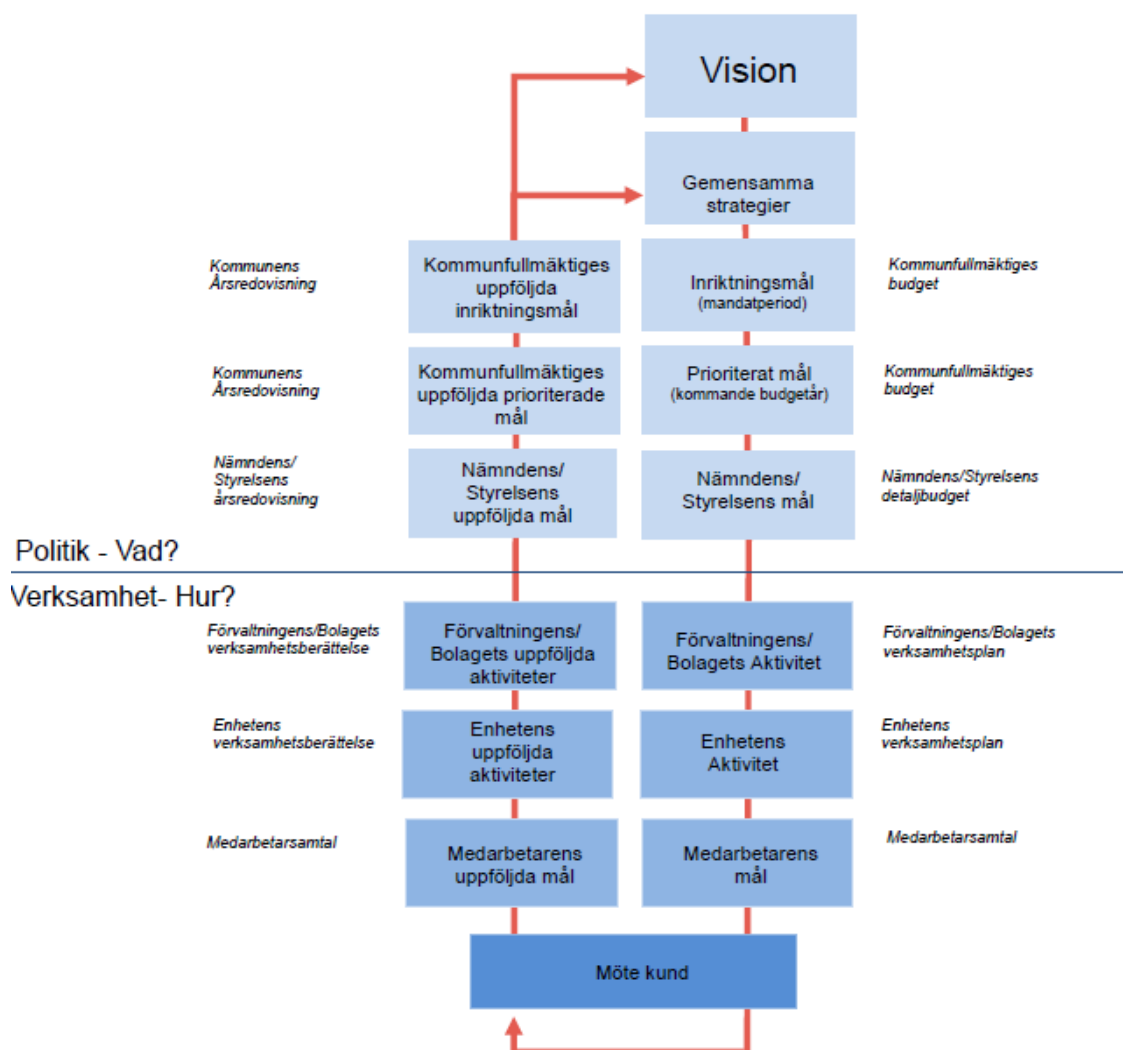


Bild 2. Kommunens ekonomi- och verksamhetsstyrning

Bilden ovan ger en övergripande bild av hur kommunen valt att forma sin ekonomi- och verksamhetsstyrning.

3.1.3 Prioriterade mål i budget 2021

Ett av de prioriterade målen i kommunstyrelsens detaljbudget för år 2021 är att skapa en förbättrad modell och rutin för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Målet grundar sig i kommunallagens krav om att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs av andra juridiska personer.

Syftet med kommunstyrelsens uppsiktsplikt är att styrelsen ska övervaka att kommunens verksamhet och angelägenheter bedrivs och utvecklas i enlighet med kommunens styrdokument och beslut samt att lagar och förordningar efterlevs. Vid revisionens granskningar har det framkommit att modellen och rutinerna kopplat till kommunstyrelsens uppsiktsplikt behöver förbättras och formaliseras.

Det har inte tagits fram några aktiviteter/indikatorer för detta mål. Vid tidpunkten för granskningen har en omvärldsanalys påbörjats, för att skapa en bild av hur andra kommuner arbetar med frågan. Det finns dock inte någon dokumentation som tydliggör det arbete som gjorts i frågan under året.

3.1.4 Bedömning

Kommunstyrelsen har inte, utifrån de övergripande styrdokument, definierat eller konkretiserat uppsiktsplikten och hur den ska utformas. Vår bedömning är därmed att kommunstyrelsen inte på ett tillräckligt tydligt sätt har tydliggjort hur dess samordningsansvar och uppsikt ska fullgöras.

Kommunstyrelsens samordningsansvar och uppsiktsplikt omnämns i ett flertal styrdokument, såsom kommunstyrelsens reglemente, instruktion för kommunchef, bolagsordning och ägardirektiv. Däremot finns inget övergripande dokument som sammanhållet definierar hur uppsiktsplikten ska utövas. Detta medför att det är svårt att överblicka formerna för uppsikten. För att tydliggöra detta bedömer vi att en plan bör upprättas där det framgår vilken information kommunstyrelsen behöver ta del av för att kunna upprätthålla sin uppsikt över nämnder och bolag, samt när i tid och på vilket sätt detta ska ske. En sådan plan bör svara på följande frågor:

- Vilken information vill behöver styrelsen för sin uppsikt?
- Hur ska den vara utformad?
- Vem ska redovisa informationen?
- När ska informationen delges styrelsen?
- När, hur och i vilket syfte ska styrelsen träffa övriga nämnder?
- Hur kan informationen användas för att stötta upp övriga nämnder i deras styrning och ledning av verksamheterna?

En stor del av arbetet genomförs redan genom det arbete som utförs kopplat till ekonomi- och verksamhetsstyrning, intern kontroll, formella och icke-formella dialoger på såväl politisk som tjänstepersonsnivå. Detta arbete bedömer vi dock kan formaliseras på ett tydligare sätt, vilket är ett arbete som pågår.

3.2 Kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten

3.2.1 Uppsikt över nämnder

Kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna sker främst i samband med budgetprocessen, uppföljning i samband med månadsuppföljningar, delår- och årsredovisning samt vid dialogmöten (inom ramen för budgetprocessen) och bokslutsdagen.

Utöver dialogmöten och bokslutsdagen har inte kommunstyrelsen några återkommande formaliserade träffar med övriga nämnder och uppsiktsfrågorna är inte separerade från övriga frågor på styrelsens dagordning.

Utöver den ordinarie uppföljningsprocessen sker redovisning och uppföljning av verksamheternas resultat och utveckling i första hand på tjänstepersonsnivå. Det sker i kommunledningsgruppen och via förvaltningschefernas enskilda möten med kommundirektören. Kommunledningsgruppen har möte veckovis och förvaltningschefer träffar kommundirektören månadsvis för avstämning. Den information som kommundirektören får kring verksamheten vid dessa möten kan föras vidare till kommunstyrelsen. Respektive förvaltningschef kan även föra information som kommer fram vid dessa möten till sina respektive nämnder.

Det pågår ett arbete med att se över såväl budgetprocessen som uppsiktsplikten där de inledningsvis gör en kartläggning kring hur andra kommuner arbetar.

3.2.1.1 Uppsikt genom ekonomi- och verksamhetsstyrning

Kommunens styrmodell ligger till grund för kommunstyrelsens utövande av sin uppsikt av nämnderna. Kommunstyrelsen erhåller ekonomiska månadsuppföljningar i mars, september och oktober, som inkluderar övriga nämnders delar. Utöver det så erhåller kommunstyrelsen uppföljning i samband med delårsrapport (april och augusti) och årsredovisning. Även internkontrollplan och uppföljning av denna lämnas till kommunstyrelsen för kännedom. Delårsbokslut och årsredovisning beslutas av kommunfullmäktige.

De intervjuade menar att merparten av kommunstyrelsens ledamöter har en god kunskap om utvecklingen i kommunen. Detta genom den ordinarie uppföljningsprocessen samt att politiker och tjänstemän håller sig informerade om händelser och utveckling i övriga verksamheter genom olika formella och icke-formella forum. Det sker dock inte någon formell dialog mellan kommunstyrelsen och andra nämnder, eller någon strukturerad återföring till kommunstyrelsen utifrån den information som ledamöterna får, se mer om det nedan.

3.2.1.2 Uppsikt genom dialog och löpande information

Utöver de uppföljningstillfällen som beskrivs i föregående avsnitt har inte kommunstyrelsen några formaliserade dialogmöten med övriga nämnder under året. Information och upplysningar erhålls genom att politiker för dialog i partigrupper, ordförandeträffar och andra informella möten och träffar. De intervjuade menar att kommunstyrelsen genom detta har en god kunskap om övriga nämnders ekonomi och verksamhet, samt ev. händelser av betydelse för kommunens ställning och utveckling. Det sker dock inte någon strukturerad återföring till övriga ledamöter på sammanträden eller liknande.

Om kommunstyrelsen behöver få information i specifika frågor eller händelser så identifieras detta enligt ovan, eller genom den samverkan som tjänstepersonerna i förvaltningarna har. Detta lyfts då till arbetsutskottet för avgörande om det är ett ärende som ska hanteras på kommande sammanträde med kommunstyrelsen.

3.2.1.3 Uppsikt genom intern kontroll

Som nämns i 3.2.1.1 ska kommunstyrelsen ta del av övriga nämnders internkontrollplaner och den uppföljning som sker årligen. De intervjuade uppger att så också sker men det framgår dock inte av protokoll att så skett. Vi har inte heller kunnat se något som styrker att kommunstyrelsen gjort någon utvärdering av kommunens samlade system för intern kontroll, med grund i nämndernas uppföljningsrapporter.

3.2.1.4 Information och åtgärder utifrån uppsiktsplikten

Information till styrelsen

Under året har kommunstyrelsen fått löpande information om aktuella frågor och händelser i såväl det egna verksamhetsområdet som i övriga nämnders verksamheter. Information sker både genom de ärenden som de är ålagda att besluta i, eller där fullmäktige ska besluta i ärendena och genom formella informationspunkter där ansvariga tjänstemän deltar för att redogöra för särskilda frågor/områden. Även kommundirektören har en stående informationspunkt där hon redogör för väsentliga frågor/händelser. Exempel på frågor som varit aktuella under 2020 och 2021 som kommundirektören informerat om är familjecentralens lokaler, bolagsutredningen, vattenförsörjning inför sommaren, framtagande av ny översiktsplan, hyresmodell, Agenda 2030, uppdrag avseende ny färja med mera.

Ytterligare frågor som hanterats som informationsärenden på kommunstyrelsens sammanträden rör bland annat kommunens hantering av covid-19-pandemin och frågor kopplade till denna, egenavgifter inom färdtjänsten till följd av ny zonstruktur, mark- och exploateringsfrågor, regeringsbeslut om strandskydd, pågående ärenden inom fiskehamnsområdet i Rönnäng, vårdsamverkan m.m.

Beslut/åtgärder utifrån händelser och utvecklingen i nämnder

De beslut som fattas av kommunstyrelsen är framförallt kopplade till ärenden som är av den dignitet att de ska beslutas alternativt beredas av kommunstyrelsen enligt gällande reglementen. En sådan fråga, som behandlats löpande under åren, är framtidens

skolstruktur och lokalförsörjning. Kommunstyrelsen har också fått löpande information om bolagsutredningen, som slutligen hanterats som ett beslutsärende.

Kommunstyrelsen har också beslutat att föreslå kommunfullmäktige att godkänna ramjustering om 200 tkr mellan kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden. Detta avser medel för strandstädning som fanns i kommunstyrelsens budgetram men hanteras av miljöavdelningen under samhällsbyggnadsnämnden.

Vidtagna åtgärder utifrån ekonomisk uppföljning

Kommunstyrelsen erhåller, som tidigare nämnt, ekonomisk uppföljning vid sex tillfällen per år (inkl. delårsbokslut och årsredovisning). Månadsuppföljningarna har hanterats som informationsärenden, utan att beslut om åtgärder vidtagits. I samband med att kommunstyrelsen behandlade delårsbokslutet per april 2020 beslutade den att uppdra åt samhällsbyggnadsnämnden, kommunstyrelsen och barn- och utbildningsnämnden att vid nästa uppföljning redovisa åtgärder för en budget i balans. Detta återrapporterades endast delvis i samband med delårsbokslut per augusti⁵. I samband med behandling av delårsbokslutet per augusti 2020 yrkades tillägg om att kommunstyrelsen ska uppmana nämnder som har prognostiserat underskott att återkomma med åtgärder för budget i balans. Yrkandet avslogs dock och kommunstyrelsen föreslog kommunfullmäktige att godkänna delårsbokslutet, utan ytterligare åtgärder.

I samband med behandlings av delårsbokslutet per april 2021 beslutade kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att besluta att kommunstyrelsen uppdras att ta fram åtgärder för att hålla sina angivna budgetramar 2021. Kommunfullmäktige föreslås också besluta att 5 mkr tillförs barn- och utbildningsnämndens budgetram 2021, detta som en permanent nivåhöjning för att förstärka verksamheten och starta arbetet med att minska den "utbildningsskuld" som byggts upp under 2020 och 2021.

I samband med att kommunstyrelsen beslutade om delårsrapport för Södra Bohusläns Räddningstjänstförbund per augusti beslutade även styrelsen om att uppmana Södra Bohusläns Räddningstjänstförbund att vidta åtgärder för att minska underskottet i prognostiserat resultat.

3.2.1.5 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har säkerställt att det finns en grundstruktur för att säkerställa att den får del av den information och de upplysningar den behöver, för att kunna fullgöra sitt ansvar. Strukturen behöver dock formaliseras för att säkerställa att:

- Det finns en samlad/gemensam syn på vad uppsiktsplikten innebär och omfattar

⁵ Kommunstyrelsens åtgärder för en ekonomi i balans redovisades, men underskottet svarade Södra Bohusläns Räddningstjänstförbund (ett ärende som hanterats separat). Samhällsbyggnadsnämnden lämnade inte några åtgärder för en ekonomi i balans med redovisade en budget i balans per augusti. Barn- och utbildningsnämnden återrapporterade och skickade åtgärder för budget i balans till kommunstyrelsen, men det hanterades inte på kommunstyrelsens sammanträde.

- Tydliggöra hur, när och med vilket syfte dialoger med nämnderna ska ske
- Det bli tydliggjort hur information och upplysningar ska återföras till kommunstyrelsen, för att säkerställa att samtliga ledamöter har samma insikt i, och kunskap om, övriga nämnders verksamhet och utveckling.
- Återkoppling/uppföljning sker till kommunstyrelsen av såväl givna uppdrag som uppgifter/ansvar enligt styrdokument (ex. avseende intern kontroll)

Vi noterar att kommunstyrelsen erhåller information om frågor/områden som är väsentliga för kommunen och dess utveckling. Det sker som informationspunkter och i information från kommundirektören. Det sker dock sällan att råd och anvisningar (alternativt uppdrag) ges till nämnderna utifrån given information. Vid de tillfällen så skett kan kommunstyrelsen stärka uppföljningen av detta.

3.2.2 Uppsikt över de kommunala bolagen

Kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen är mer formaliserad än uppsikten över nämnderna. Hur den är utformad framgår av ägardirektiv och bolagsordning. Bolagen ska delge verksamhetsplan och budget till kommunstyrelsen samt lämna det underlag som kommunen begär inför upprättande av kommunens årsredovisning. Det åligger också bolagen att delge och informera kommunstyrelsen vid händelser eller annat som kommunstyrelsen bör uppmärksammas på. Kommunstyrelsen ska också få del av protokoll, årsredovisning, revisionsberättelse, granskningsrapport etc. Av intervjuer framkommer att kommunstyrelsen får del av detta, samt övergripande information i samband med delårsboksluten. I delårsboksluten lyfter de även in balans och resultat för bolagen och i delårsbokslutet per augusti lyfts även väsentliga händelser fram. Protokoll från bolagen rapporteras till kommunstyrelsen vid varje sammanträde.

3.2.2.1 Uppsikt genom ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att de har i uppgift att utöva uppsiktsplikt i kommunens hel- och delägda aktiebolag genom prövning i beslut årligen senast den 30 november. Vi kan konstatera att så också har skett, där kommunstyrelsen på sitt sammanträde den 26 november 2020 beslutade att verksamheterna i Tjörns Kommunala Förvaltnings AB, Tjörns Måltids AB och Tjörns Hamnar AB under 2019 har varit förenliga med de fastställda kommunala ändamålen och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Vidare beslutas att verksamheten i Tjörns Bostads AB till viss del har bedrivits på sätt som varit oförenligt med det ändamål som anges i bolagsordning/ägardirektiv. Det stadgade ändamålet har därtill visat sig vara oförenligt med de kommunala befogenheter och den lagstiftning som utgör ram för bolagets verksamhet. Kommunen och Tjörns Bostad AB har justerat hyresavtalen avseende de verksamhetslokaler som kommunen hyr, vilket innebär att del av problemen redan har åtgärdats. Med hänsyn till att det också pågår en översyn av bolagets verksamhet, som utreder förslag på hur bolagets verksamhet ska bedrivas framöver, saknas det skäl att föreslå ytterligare åtgärder.

På samma sammanträde beslutas även att verksamheterna i Renova AB, Renova Miljö AB och Soltak AB under 2019 har varit förenliga med de fastställda kommunala ändamålen och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Beslut avseende de helägda bolagen baseras på årsredovisning, revisionsberättelser samt den information som erhållits i samband med ägardialog.

Beslutet avseende de delägda bolagen baseras enligt uppgift på de uppgifter kommunen tagit del av genom årsredovisningar och revisionsberättelser.

3.2.2.2 Uppsikt genom ägardialog

Utöver den formaliserade styrning och uppföljning som sker enligt ovan genomförs även ägardialoger/bolagsdagar årligen där bolagen redovisar för deras verksamhet och resultat. Detta uppges ske i fullmäktiges regi och utgör en del av ägarstyrningen. Det är dock ett tillfälle även för kommunstyrelsen att få information om bolagen och dess utveckling.

Av intervjuer framgår att uppsikten i stor utsträckning sker i moderbolaget, där alla bolagen är representerade på varje styrelsemöte och redovisar ekonomi och verksamhet. Detta sker 4 ggr per år och noteras på en översiktlig nivå i moderbolagets protokoll. Ett flertal av kommunstyrelsens ledamöter finns representerade i moderbolagets styrelse, men det sker inte något formell återkoppling till kommunstyrelsen utifrån vad som framkommer där (utöver vad som framkommer av protokoll som delges hela kommunstyrelsen).

En av VD:arna i bolagen är med i kommunledningsgruppen och det genomförs också konferensmöten, för att diskutera gemensamma frågor ur ett strategiskt perspektiv. En fråga som berör både förvaltningar och bolag är frågan om framtidens skolstruktur.

3.2.2.3 Översyn av ägardirektiv och bolagsordningar

Under åren 2020-2021 har det förekommit några ärenden som varit av större vikt, vilket kommunstyrelsen fått information om. Bolagsutredningen, som syftat till att se över befintlig bolagsstruktur, har kommunstyrelsen fått löpande information om. Beslut har nu fattats i frågan och kommunfullmäktige har beslutat att det saknas skäl att ändra den nuvarande bolagsstrukturen för de kommunala bolagen, i enlighet med kommunstyrelsens förslag. Kommunfullmäktige beslutade även att ge i uppdrag till kommunstyrelsen att göra en översyn om det finns skäl att ändra nuvarande ägardirektiv och bolagsordningar för Tjörns Hamnar AB, Tjörns Bostads AB, Tjörns Måltids AB samt Tjörns Kommunala Förvaltnings AB.

3.2.2.4 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har säkerställt att det finns en tydlig struktur för uppsikten över bolagen. Det framgår av styrdokument hur den är utformad och vilka delar den består av. Den kan dock utvecklas genom att säkerställa att det finns en struktur samt rutiner för hur information och upplysningar ska återföras till KS, för att säkerställa att samtliga ledamöter har samma insikt i, och kunskap om, bolagens verksamhet och utveckling. Att det i stor utsträckning föreligger personunion mellan KS

och moderbolagets styrelse är inte tillräckligt utifrån att samtliga ledamöter har samma ansvar avseende uppsikten. Det krävs därmed utvecklade rutiner för återföring.

3.3 Rapportering till kommunfullmäktige

3.3.1 Rapportering utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Av allmän stadga för kommunstyrelsen och nämnder i Tjörns kommun framgår det att nämnderna kontinuerligt ska följa upp sin verksamhet samt fortlöpande redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort de uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem i reglemente och genom finansbemyndigande. Nämnderna ska vid redovisningen även redogöra för hur uppdrag som delegerats till dem fullgjorts. Redovisning ska ske enligt riktlinjer som fastställs av fullmäktige och lämnas till styrelsen som samordnar de olika nämndernas redovisningar. Nämnderna ska också fullgöra rapporteringsskyldighet som ålagts den enligt speciallag.

Rapportering till fullmäktige sker i huvudsak inom ramen för ordinarie uppföljningsprocess, det vill säga i samband med delårsbokslut och årsredovisning. Därtill lyfts ärenden som kräver ett fullmäktigebeslut, mot bakgrund av dess storlek eller karaktär.

3.3.2 Bedömning

Utifrån den information och de underlag som vi tagit del av i denna granskning är vår bedömning att nämnder och styrelser fullgör sin rapporteringsskyldighet i enlighet med vad som framgår av den allmänna stadgan.

Genom den information som fullmäktige får i samband med delårs- och årsbokslut så fullgör kommunstyrelsen sitt ansvar om att om att väcka ärende i fullmäktige. Det är därefter fullmäktige som ansvarar för att besluta om att godkänna rapporteringen och dess innehåll alternativt besluta om åtgärder, och vid behov besluta om hur ett eventuellt överskridande av budget ska finansieras.

3.4 Resultat av enkät till styrelse och nämnder

Som komplement till våra intervjuer och dokumentstudie har vi genomfört en enkätundersökning. Undersökningen riktade sig till ledamöter och ersättare i kommunens styrelse, nämnder och bolag. Syftet med undersökningen var att kartlägga hur ledamöterna uppfattar kommunstyrelsens arbete med uppsikten. Nedan redogörs för det övergripande resultatet från enkäterna.

Övergripande resultat från enkät (nämnder)

- Svarefrekvens 66 procent
- 62 procent anser att dialogen med kommunstyrelsen kring hur nämndens verksamheter utvecklas ställt till kommunfullmäktiges mål och uppdrag är obefintlig alternativt kan utvecklas.
- 68 procent anser att kommunstyrelsens inte har någon alternativ kan utveckla sin kunskap om nämndens verksamhet (för att kunna ge råd och anvisningar)

Tjörns kommun

Granskning av kommunstyrelsens samordningsansvar och uppsiktsplikt

2021-09-13

- 60 procent anser att de får bra/mycket bra information kring den egna nämndens verksamheter ställt till kommunfullmäktiges mål och uppdrag

Övergripande resultat från enkät (bolag)

- Svarefrekvens 50 %
- 67 procent anser att dialogen med kommunstyrelsen kring hur bolagens verksamheter utvecklas ställt till kommunfullmäktiges mål och uppdrag är obefintlig alternativt kan utvecklas.
- 61 procent anser att kommunstyrelsen inte har någon alternativ kan utveckla sin kunskap om bolagens verksamhet (för att kunna ge råd och anvisningar)
- 72 procent anser att de får bra/mycket bra information kring den egna verksamheten ställt till kommunfullmäktiges mål och uppdrag

3.4.1 Kommentarer/bedömning

Då svarefrekvensen är förhållandevis låg är det svårt att dra några långtgående slutsatser av resultatet. De svar som inkommit indikerar dock att det finns behov av att utveckla dialogen med nämnder och bolag samt att kommunstyrelsen kan/bör tydliggöra hur och i vilka former den samlar in information och kunskap om verksamheterna och dess utveckling. Även nämnderna kan/bör tydliggöra vilken uppföljning/återredovisning de behöver från den egna förvaltningen avseende kommunfullmäktiges mål och uppdrag. I bolagen anger en högre andel ledamöter att de får bra/mycket bra information om den egna verksamheten ställt till kommunfullmäktiges mål och uppdrag.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen i viss utsträckning säkerställt att dess samordningsansvar och uppsiktsplikt över nämndernas och bolagens verksamhet fullgörs på ett ändamålsenligt sätt.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt och samordningsansvar omnämns i flera styrdokument, men det saknas ett övergripande dokument som sammanhåller definierar vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska utövas/utformas. Vi bedömer dock att kommunstyrelsen har en grundstruktur för arbetet med uppsikt och samordning genom att det finns en rad formaliserade aktiviteter som utgör delar av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Arbetet med uppsikten bedrivs i huvudsak inom ramen för styrelsens och nämndernas ekonomi- och verksamhetsstyrning och deras arbete med intern kontroll. Därtill genomförs såväl formella som icke-formella dialoger på både politisk och tjänstepersonsnivå. Det saknas dock rutiner för hur återföring från genomförda dialoger ska ske, så att hela kommunstyrelsen får del av all information och alla upplysningar.

Dessa aktiviteter säkerställer i stor utsträckning att kommunstyrelsen får de upplysningar och den information den behöver för att kunna fullgöra sitt ansvar. Vi bedömer dock att det arbete som bedrivs kan formaliseras på ett än tydligare sätt, vilket är ett arbete som pågår.

Utifrån vad som framkommit av denna granskning så bedömer vi att den rapportering som sker till fullmäktige från styrelse och nämnder är tillräcklig och ändamålsenlig, utifrån vad som angetts i gällande styrdokument. Genom den information som fullmäktige får i samband med delårs- och årsbokslut så fullgör kommunstyrelsen sitt ansvar om att om att väcka ärende i fullmäktige. Det är därefter fullmäktige som ansvarar för att besluta om att godkänna rapporteringen och dess innehåll alternativt besluta om åtgärder, och vid behov besluta om hur ett eventuellt överskridande av budget ska finansieras.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Definiera och tydliggöra vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska utformas
- Upprätta en plan för vilken information kommunstyrelsen behöver ta del av för att kunna upprätthålla sin uppsikt över nämnder och bolag, samt när i tid och på vilket sätt detta ska ske. Planen bör svara på följande frågor:
 - Vilken information vill behöver styrelsen för sin uppsikt?
 - Hur ska den vara utformad?
 - Vem ska redovisa informationen?
 - När ska informationen delges styrelsen?
 - När, hur och i vilket syfte ska styrelsen träffa övriga nämnder?



Tjörns kommun

Granskning av kommunstyrelsens samordningsansvar och uppsiktsplikt

2021-09-13

- Hur kan informationen användas för att stötta upp övriga nämnder i deras styrning och ledning av verksamheterna?
- Identifiera och tydliggöra vilken dialog och vilken uppföljning som redan sker i förvaltningarna och nämnderna i syfte att bättre använda befintlig information för uppsiktsplikten.
- Säkerställa att det finns en samlad/gemensam syn på vad uppsiktsplikten innebär och omfattar. Detta kan göras genom att i samband med varje mandatperiods början särskilt gå igenom vad uppsikten och det samordnande uppdraget innebär med samtliga ledamöter i styrelsen, övriga nämnder och bolagens styrelser.
- Tydliggöra hur information och upplysningar ska återföras till kommunstyrelsen, för att säkerställa att samtliga ledamöter har samma insikt i, och kunskap om, övriga nämnders och bolags verksamhet och utveckling.
- Säkerställa att återkoppling/uppföljning sker till kommunstyrelsen av såväl givna uppdrag som uppgifter/ansvar enligt styrdokument (ex. avseende åtgärdsplaner, intern kontroll etc.)

Datum som ovan

KPMG AB

Liz Gard

Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.