



Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Motala kommun

September 2022

Innehåll

Innehåll	1
Sammanfattning	2
1. Inledning	3
2. Granskningsresultat	6
Bilagor	17

Sammanfattning

Deloitte AB har av de förtroendevalda revisorerna i Motala kommun fått uppdraget att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Revisionsfråga

Är kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig?

Svar på revisionsfråga

Vår sammantagna bedömning är att kommunstyrelsen till viss del fullgör sin uppsiktsplikt över nämnderna och bolagen på ett ändamålsenligt sätt.

Iakttagelser

- Uppsiktsplikten kan tydliggöras när det gäller konkret innebörd, omfattning och genomförande. Uppsiktsplikten kan även tydligare kommuniceras och förankras med nämnder och kommunfullmäktige.
- Utöver kommunallagens bestämmelser om styrelsens uppsikt föreskriver kommunstyrelsens reglemente (reviderad 2021) på en övergripande nivå hur styrelsen i Motalas kommun ska arbeta med ledning och samordning.
- Stort fokus ligger på ekonomisk uppföljning och redovisning. Uppföljning av verksamhetens kvalitet och effektivitet följs inte i lika stor utsträckning
- Det finns en tydlig process för intern kontroll. Den interna kontrollen kopplas inte naturligt ihop med uppsiktsplikten.
- Enligt sammanträdesprotokoll har ett möte med socialnämnden initierats av kommunstyrelsen gällande nämndens underskott.

- Av granskningen framkommer att dialogen mellan kommunstyrelsen och KF-presidium kan utvecklas.
- Motala har av tradition haft en relativt begränsad verksamhet i bolagsform och även styrningen av bolagen är begränsad.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen följande:

- Överväg möjligheten att tydliggöra vad uppsiktsplikten innebär i Motala kommun, både för kommunstyrelsen och nämnderna.
- Utveckla uppföljningen och utvärderingen av verksamhetens kvalitet och effektivitet.
- I samband med underskott eller avvikelser i kvalitet och effektivitet, utöka dialogen med nämnderna.
- Använd den interna kontrollen som ett naturligt underlag för uppsiktsplikten.
- Att öka och utveckla samspelet mellan kommunstyrelsen och kommunfullmäktiges presidium.
- Vår uppfattning är att bolagsstyrningen bör utvecklas i takt med att bolagsfären växer.

Motala 2022-09-26

DELOITTE AB

Revsul Dedic
Projektledare

Pavlos Giagouris
Projektdeltagare

Torbjörn Bengtsson
Kvalitetsgranskare

1. Inledning

Bakgrund

Kommunstyrelsen har enligt kommunlagen en särställning bland nämnderna genom den ledande och samordnande rollen. Det innebär att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Enligt KL ska kommunstyrelsen ha uppsikt över nämnder, gemensamma nämnder, kommunalförbund och de av kommunen, ägda företagen.

Uppsikten och styrelsens särställning innebär inte att kommunstyrelsen har befogenhet att i en annan nämnds ställe besluta att en viss åtgärd ska vidtas. Nämnderna själva har enligt kommunallagen ansvar för att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har fastställt, det så kallade revisionsansvaret. Uppsikten är begränsad till rätten att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige ingriper i sin egenskap av högsta beslutande organ.

Ansvar för uppsiktsplikten åvilar styrelsens samtliga ledamöter. Detta innebär att varje ledamot har ansvar för att hålla sig informerad om de frågor som kan påverka kommunens utveckling och dess ekonomiska ställning. Detta förutsätter att det finns strukturerade diskussioner kring uppsiktsplikten inom styrelsen och att samtliga ledamöter i styrelsen bereds goda förutsättningar att utöva sin uppsikt. Det är en viktig förutsättning att kommunstyrelsen och varje medlem därav tydliggör vilken information, redovisning och uppföljning den anser sig behöva för att kunna fullgöra sin uppsiktsplikt

Syfte och avgränsning

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig.

Granskningen inriktas mot kommunstyrelsen och avser styrelsens ansvar för uppsiktsplikten mot nämnderna och de kommunala bolagen. Granskningen avgränsas vidare till att omfatta kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna samt helägda bolagen AB Wetteren, Sjöstaden Motala Mark AB och Sjöstaden Motala Fastighetsutveckling AB. Granskningen avser uppsiktsplikt under 2022 med en återblick på 2021.

Revisionsfråga

Är kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig?

Underliggande frågeställningar

- Har kommunstyrelsen tydliggjort och konkretiserat uppsiktspliktens innebörd? Är den förankrad inom hela kommunstyrelsen?
- Har kommunstyrelsen formaliserat sin uppsiktsplikt? Vilka riktlinjer, rutiner eller styrdokument finns?
- Bedriver kommunstyrelsen uppsiktsplikt i tillräcklig omfattning? Hur sker detta i praktiken?
- Agerar kommunstyrelsen på ett tillfredställande sätt och adekvat sätt vid ev. avvikelser? I så fall när och hur sker detta?
- Sker tillräcklig kommunikation och rapportering med/till fullmäktige med anledning av uppsiktsplikten? I så fall när och hur sker detta?

Metod och granskningsinriktning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, statistiska analyser samt genom intervjuer med följande befattningshavare:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommunstyrelsens andra vice ordf.
- Kommundirektören
- Ordförande i socialnämnden
- Ordförande i barn- och utbildningsnämnden.

Granskningen har delats in i följande sju faser:

- Planering av intervjuer.
- Samling av fakta/underlag genom intervjuer och dokumentgranskning.
- Genomgång, sammanställning och analys av insamlat material. Vid behov komplettering med mer material.
- Framtagning av viktiga iakttagelser och rekommendationer samt svar på revisionsfråga.
- Rapportskrivning inkl. sakavstämning.
- Presentation av granskning till revisorer.

Revisionskriterier

Kommunlagen

Kommunstyrelsen har enligt lagen en särställning bland nämnderna genom sin ledande och samordnande roll. Det innebär att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Lagkommentaren till Kommunallagen (KL) behandlar särskilt uppsiktsplikten. Enligt KL ska kommunstyrelsen ha uppsikt över nämnder, gemensamma nämnder, kommunalförbund och de av kommunen. Vidare ska kommunstyrelsen även ha löpande uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag.

Uppsiktsplikten beskrivs översiktligt i KL kap 6 §1, samt §11 på följande sätt:

- 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 i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2--6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.
- Styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens eller regionens utveckling och ekonomiska ställning.

Sedan 1 januari 2013 har styrelsen en så kallad förstärkt uppsiktsplikt över de kommunala aktiebolagen.

Den förstärkta uppsiktsplikten innebär att kommunstyrelsen i årliga beslut för varje bolag ska pröva om verksamheten har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Kommunstyrelsen har alltså en skyldighet att utöva löpande tillsyn. Denna kontrollfunktion ska utövas även om styrelsen ej fått någon konkret anledning till särskild uppsikt.

Uppsikten anses vara begränsad till rätten att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige ingriper i sin egenskap av högsta beslutande organ. Uppsikten och styrelsens särställning innebär inte att kommunstyrelsen har befogenhet att i en annan nämnds ställe besluta att en viss åtgärd ska vidtas. Nämnderna själva har enligt kommunallagen ansvar för att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har fastställt, det så kallade revisionsansvaret.

Ansvar för uppsiktsplikten åvilar styrelsens samtliga ledamöter. Detta innebär att varje ledamot har ansvar att hålla sig informerad om de frågor som kan påverka kommunens utveckling och dess ekonomiska ställning. Detta förutsätter att det finns strukturerade diskussioner kring uppsiktsplikten inom styrelsen och att samtliga ledamöter i styrelsen bereds goda förutsättningar att utöva sin uppsikt. Det är en viktig förutsättning att kommunstyrelsen

och varje medlem därav tydliggör vilken information, redovisning och uppföljning den anser sig behöva för att kunna fullgöra sin uppsiktsplikt.

Praxis och erfarenheten

Lagen reglerar inte formerna för tillsynen utan styrelsen bestämmer hur den ska gå till, dock ska uppsikten pågå löpande. Omfattning och genomförande av uppsiktsplikten är inte tydliggjort i lagen utan det är upp till varje kommun att tolka. Formerna kan exempelvis bestå i krav på kontinuerliga ekonomiska rapporter, kontinuerlig information om verksamheten, riskbedömningar av bolagen eller särskilda granskningar.

Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring har skett genom Deloitte's interna kvalitetssäkringssystem. Rapporten har även kvalitetssäkrats av de intervjuade personerna.

2. Granskningsresultat

Utifrån genomförda intervjuer och granskat material har en övergripande beskrivning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt gjorts nedan. De iakttagelser som framkommit till följd av intervjuer och dokumentstudier redogörs under den rubrik som ansetts mest lämplig.

2.1 STRUKTUR OCH FORMER

Har kommunstyrelsen tydliggjort och konkretiserat uppsiktspliktens innebörd? Har kommunstyrelsen formaliserat sin uppsiktsplikt? Vilka riktlinjer, rutiner eller styrdokument finns?

Vad som ingår i uppsiktsplikten, dess omfattning och genomförande samt formerna för tillsynen är inte tydliggjorda i KL. Det är upp till varje kommunstyrelse att formalisera och strukturera uppsiktsplikten samt göra tolkning och fastställa uppsiktspliktens innehåll, omfattning och genomförande.

Kommunstyrelsens ansvar i Motala kommun regleras förutom av kommunallagens bestämmelser, även i kommunens styrdokument:

- Reglemente för kommunstyrelsen
- Reglemente för intern kontroll
- Delegationsordningen.

2.1.1 Reglemente

Utöver lagstiftningens bestämmelser om uppsikten föreskriver kommunstyrelsens reglemente (reviderad 2021) hur styrelsen i Motala kommun ska arbeta med ledning och samordning inkl. uppsikt.

Enligt kommunstyrelsens reglemente har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för kommunens utveckling och dess ekonomiska ställning.

Sedermera beskrivs det i reglementet § B 1.1-B 1.3 uppgifter med identiska skrivningar kring kommunstyrelsens uppsiktsplikt som i KL 6 kap 1 §.

I § B 1.11 tydliggörs KS uppföljning vilket bland annat beskriver att kommunstyrelsen ska:

- övervaka att av fullmäktige fastställda kvalitetskrav, mål, riktlinjer och program för verksamheten samt resurser följs upp i nämnderna.
- övervaka att kommunens löpande förvaltning i övrigt sköts lagligt och ekonomiskt.
- ansvara för utformning och utveckling av kommunens system för intern kontroll i enlighet med vad fullmäktige särskilt beslutar samt följa hur den interna kontrollen sköts i nämnderna.
- se till att uppföljning sker två gånger per år till fullmäktige hur samtliga kommunens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.
- en gång årligen till fullmäktige rapportera om kommunens avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § kommunallagen eller enligt annan lag eller författning.

- inom ramen för sin uppsiktsplikt övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktige fastställda program och direktiv.
- inför fullmäktiges sammanträden i april och oktober varje år lämna fullmäktige en redovisning över de motioner som kommit in men inte slutligt handlagts av fullmäktige.

Enligt reglementets B 1.1 § framgår den så kallade uppföljningsfunktionen, en funktion som nämns under de riktlinjer som är satta för kommunen, där kommunstyrelsen ska återrapportera och redovisa till fullmäktige hur de fullgjort de uppdrag som fullmäktige lämnat till dem i reglemente. Kommunstyrelsen ska vid redovisningen även redogöra för hur mål och uppdrag som delegerats till de har fullgjorts. Denna redovisning skall således ske i enlighet med de riktlinjer som fastställts av fullmäktige.

2.1.2 Riktlinjer för planerings- och uppföljningsprocesser

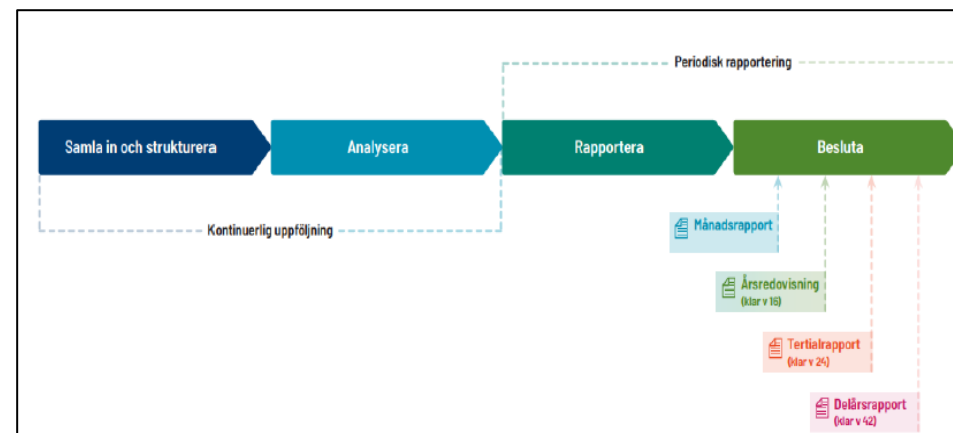
För att få en tydlig månadsuppföljning och verksamhetsuppföljning tog KS & KF inför mandatperioden 2019 ett styrdokument (Riktlinjer för planerings- och uppföljningsprocesser) med årshjulet planering- och uppföljning som huvudtema i detta skapades inför mandatperioden en månadsuppföljning av ekonomi och verksamhet som har saknats tidigare.

Enligt riktlinjerna ska uppföljningen i första hand fokusera på avvikelser, både ekonomiska och verksamhetsmässiga, detta för att säkerställa att verksamheten når de beslutade målen och håller sig inom de tilldelade ekonomiska ramarna.

I figur 1 illustreras uppföljningsprocessen där delprocess 1 (samla in och strukturera) och 2 (Analysera) utgör den kontinuerliga uppföljningen.

Om den kontinuerliga uppföljningen visar på avvikelser från beslutad inriktning och resursfördelning ska detta utan dröjsmål rapporteras till överordnad. Illustration ovan visar de riktlinjer som finns för kommunstyrelsen beträffande uppföljningsprocessen.

Figur 1:



2.1.3 Internkontroll

I reglementets B 1.11 § 3:e punkt framgår att kommunstyrelsen ansvarar för utformning och utveckling av kommunens system för intern kontroll i enlighet med vad fullmäktige särskilt beslutar.

Av tidigare nämnda paragraf framgår även att kommunstyrelsen ska följa hur den interna kontrollen sköts i nämnderna. Av kommunstyrelsens protokoll från den 26 april 2022 § 83 framgår att syftet med den interna kontrollen är att säkerställa ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet, tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten samt efterlevnad av lagar, föreskrifter riktlinjer med mera.

Den interna kontrollen är ett viktigt och ett användbart verktyg för styrelsen i dess arbete med att hålla uppsikt över verksamheterna. Enligt reglementet för intern kontroll ska varje nämnd/styrelse inför kommande verksamhetsår anta en plan för uppföljning av den interna kontrollen.

Ledamöter och tjänstepersoner uppger i intervjuer att KS reglemente beskriver kommunstyrelsens ansvar för uppsiktsplikten, detta är dock löst formulerat enligt dem. De styr- och stöddokument som finns tydliggör inte till fullo uppsiktspliktens innebörd i praktiken, till exempel vid vilka händelse och vid hur stora avvikelser kommunstyrelsen ska agera inom ramen för sin uppsiktsplikt. Exempelvis, huruvida en nämnd som redovisar en ekonomisk obalans ska upprätta en åtgärdsplan. I stället, diskuteras behovet av agerande i samband med att väsentliga avvikelser och händelser inträffar.

Enligt de intervjuade har ledamöterna i detalj inte reflekterat över vad styrelsens roll innefattar i praktiken utan man har sett till att nämnderna verkställer det som fullmäktige beslutat om och sedan ser till att detta efterlevs. Å andra sidan nämns även att kommunstyrelsen inte ska agera för tidigt då detta kan detaljstyra nämnderna vilket så ej ska vara fallet.

Enligt de intervjuade markerar riktlinjer för ekonomistyrningsprinciper mycket tydligt nämndernas informationsansvar vid ekonomiska avvikelser. De intervjuade representanterna från kommunstyrelsen uppger att det utöver det formella finns en del informella kanaler för utövande av uppsiktsplikt, framför allt genom dialogmöten med nämndspresidium. Dialogmötena protokollförs dock inte utan kommunikation och styrning sker muntligt.

Kommundirektören anser att uppsiktsplikten formellt (dokumentmässigt) är tydliggjord, däremot bör introduktionen till politiker gällande uppsiktsplikten inför den nya mandatperioden utvecklas.

Kommunen har även påbörjat ett ganska omfattande arbete att sätta perspektiv på en del områden att ta upp i årsprocessen. Detta för att få med så många som möjligt i förståelsen av uppdraget.

Vidare, menar kommundirektören att riktlinjer för planerings- och uppföljningsprocesser talar om vilken rapportering som sker från KS till KF och hur. För att KF ska vara informerade om vad

ska hända inför kommande beslut har tjänstemän varit i KF vartannat sammanträde för att informera om budgetprocessen, läget, uppföljning, villkor, förutsättningar., etc.

Enligt kommundirektören har reglementet och delegationsordningen mer bäring på styrning i allmänhet och mindre gällande uppsiktsplikten.

2.14 Enkätundersökning

Inom ramen för granskning har det genomförts en webbenkät. Enkäten har skickats till samtliga politiker i kommunstyrelsen (både ordinarie och ersättare).

Totalt 18 av 23 ledamöter har besvarat enkäten, varav 11 ordinarie (varav 6 ledamöter i KSAU) ledamöter och 7 ersättare i ks.

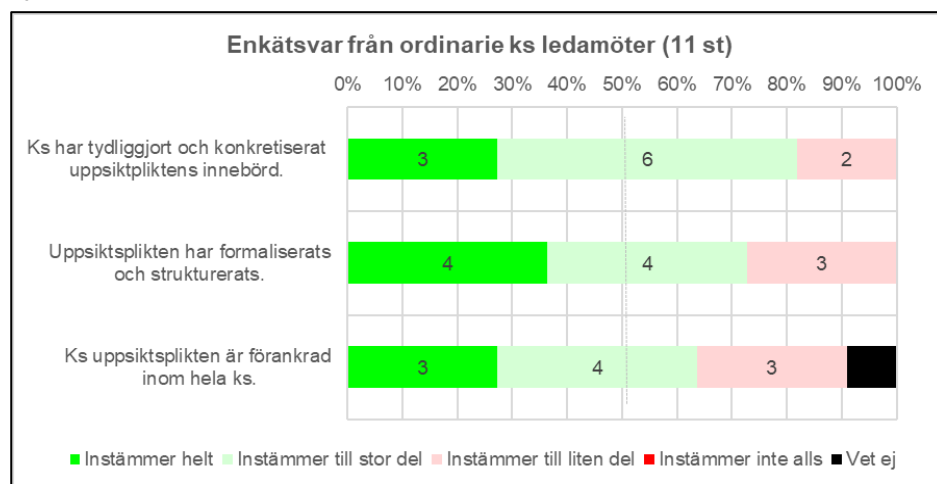
Sammanställning av svaren avseende påståenden *"jag är full förstådd med vad som enligt kommunallagen avses med ks uppsiktsplikt"*, redovisas i figur 2. Av sammanställningen framgår att en stor majoritet av de svarande uppger att de har fullt förståelse för vad som avses med uppsiktsplikt enligt KL. Detta gäller framför allt ledamöter i KSAU.

Figur 2



Vad ordinarie ledamöter i kommunstyrelse anser om uppsiktspliktens innebörd i praktiken, former och struktur för att utöva uppsiktsplikten samt uppsiktsplikten är förankrad inom hela ks redovisas i figur 3 redovisas (i Bilaga 1 redovisas mer detaljerad redovisning).

Figur 3



Bedömning och kommentarer

Vår sammanfattade bedömning är att uppsiktsplikten till viss del är formaliserad och strukturerad samt att kommunstyrelsen till viss del har tydliggjort och konkretiserat uppsiktspliktens innebörd.

Vår bedömning baseras på iakttagelser/slutsatser från dokumentationsgranskning, intervjuer och webbenkät.

Enligt kommunallagen 6 kap 1§ ska: *”styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet”.* Ovanstående tydliggör inte hur uppsikten ska bedrivas i praktiken, utan det är upp till kommunstyrelsen att tydliggöra, konkretisera och formalisera uppsiktspliktens innebörd och förfarandet.

Baserat på enkät svar från ledamöter i kommunstyrelsen råder delade uppfattningar kring huruvida kommunstyrelsen har tydliggjort och konkretiserat uppsiktspliktens innebörd i praktiken, om uppsiktsplikten har formaliserats och strukturerats samt om uppsiktsplikten är förankrad inom hela ks. Samma utfall erhålls för KSAU. Något större skillnad noteras för ersättare i ks. När det gäller innebörden av huruvida uppsiktsplikten i praktiken är tydliggjort och konkretiserad är det framför allt ersättare och ordinarie ledamöter som inte sitter i KSAU som uppger att så är inte fallet.

Ersättare är mindre positiva när det struktur och form för uppsiktsplikt än ordinarie ledamöter, även om ordinarie ledamöter är inte helt överens om denna fråga. Samma gäller om man endast tittat på ledamöter i KSAU.

Vår granskning visar att utöver det som beskrivs i kommunstyrelsens reglemente och riktlinjer för planerings- och uppföljningsprocesser finns inga andra styr- och styrdokument i Motala kommun som ytterligare tydliggör, konkretiserar och formalisera uppsiktspliktens innebörd och förfarande i Motala kommun.

I kommunstyrelsen reglemente tydliggörs till stor del innehållet i uppsiktsplikten och det likställs i många avseenden med uppföljningsfunktionen. Skrivningarna i reglementet är likalydande som KL.

Kommunens riktlinjer för planerings- och uppföljningsprocesser beskriver vad som ska följas, när, hur och av vem. Samt hur ansvariga ska agera vid ev. avvikelser. Riktlinjerna är bra och beskriver tydligt planeringen och uppföljningen som berör kommunstyrelsens övergripande uppföljningsansvar. Vi bedömer dock att den inte täcker fullt ut de delar som omfattas av uppsiktsplikten.

Uppsiktsplikt handlar inte endast reaktivt agerade, dvs att agera på uppgifter som presenteras för kommunstyrelsen. Det handlar också om att vara proaktiva, dvs. att kontinuerligt och övervaka nämnderna/bolag och vid behov uppmärksamma och/eller reagera utan att informationen har först kommit från berörd nämnd.

De intervjuade uppger att det sker ett antal olika dialoger och överläggningar mellan kommunstyrelsen och nämnderna/bolag, som skulle kunna betraktas som skanning och passiv övervakning. Dessa är dock ofta av informell karaktär och det är svårt för oss att bedöma om det är tillräckligt då det under dessa möten inte förs några protokoll.

Vi anser därför att kommunstyrelsen i Motala kommun inte fullt ut konkretiserat innebörd av uppsiktsplikt i Motala kommun och inte fastställt tydlig struktur för utövande av uppsiktsplikt i praktiken. Svaren i webbenkäten indikerar att många av ledamöter som svarat på enkäten har samma uppfattning. Flera av de intervjuade politiker och tjänstemän uttryckte också att innebörden av uppsiktsplikt bör konkretiserats och att former för utövande av uppsiktsplikt bör utvecklas.

Det finns flera risker enligt vår uppfattning vid avsaknad av en tydligt konkretiserat innebörd av uppsiktsplikt samt struktur för utövande av uppsiktsplikt i praktiken.

Det öppnar möjligheten att ledamöter inom KS har egna tolkningar av innebörden av uppsiktsplikt, framför allt tolkningar när och hur kommunstyrelsen kan/bör agera/inte agera inom ramen för sin uppsiktsplikt.

Det föreligger risk att KS agerar inom de områden som de egentligen inte har befogenhet att göra utifrån uppsiktsplikten. Dvs. att KS överskrider sina befogenheter och tränger sig in i nämndernas ansvarsområden. Det kan även inträffa det omvända, att KS låter bli agera när de borde ha agerat eftersom gränsen mellan KS uppsiktsplikt och nämndernas/bolagens ansvar är otydligt och oklar. Otydligheten kan även göra att KS agerar för tidigt och inte låter berörd nämnd/bolag fullfölja sina åtaganden enligt reglementet fullt ut. Även den politiska tillhörigheten (framför allt vid ostabil majoritet) kan avgöra om KS agerar/inte agerar inom ramen för uppsiktsplikt.

Men tanke på ovannämnda risker bör kommunstyrelsen i Motala kommun enligt vår uppfattning förtydliga innebörden av uppsiktsplikten samt utarbeta struktur och arbetssätt för utövande av uppsiktsplikten i praktiken.

Vi noterar även att i de fall det finns något om uppföljningen gäller det oftast ekonomiska aspekter.

Beträffande den interna kontrollen är vår uppfattning att det finns en tydlig process för intern kontroll i form av kontinuerlig återrapportering, men att internkontrollen endast till viss del används som en del av uppsiktsplikten.

2.2 UTÖVANDE I PRAKTIKEN

Bedriver kommunstyrelsen uppsiktsplikten i tillräcklig omfattning? Hur sker detta i praktiken?

Agerar kommunstyrelsen på ett tillfredställande sätt och adekvat sätt vid ev. avvikelser? I så fall när och hur sker detta?

2.2.1 Uppsiktsplikt över nämnder

Utöver detta framkommer det i reglementet 1.2 B § att kommunstyrelsen ansvarar för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning avseende nämndernas kompetens. Styrelsen ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls.

Enligt de intervjuade delas uppsiktsplikten upp i två delar, den formella som handlar om den rapportering som kommer in från nämnden en gång i månaden samt där LUP (Lokala Utvecklingsprogrammet) ska redovisa tertialvis.

I den informella uppsikten finns det en omfattande dialog, bland annat i form av måndagsmöte varje vecka med samtliga nämnders ordförande och därutöver en löpande dialog.

Vid fråga om *"Hur din bild över uppsiktsplikt är just nu"* under intervjun erhålls svaret att uppsiktsplikten anses gå mot en förbättring. Intervjuade svarar med att man numera har fler som kontinuerligt arbetar med styrning genom att kommunledningsförvaltningen utifrån KS

uppdrag sjösatte olika arbetsgrupper. Även där sker återrapportering både tertial och månadsvis.

I de flesta intervjuer framkommer att respondenterna i stor utsträckning enbart behandlar frågan om ekonomi och vikten av att kunna mäta ekonomi i monetära termer samt med hjälp av nyckeltal. Utöver detta anser samtliga styrelseledamöter att det finns en bra månadsrapportering.

Inom KS finns det delvis olika uppfattningar om krav på en åtgärdsplan för socialnämnden mellan majoritet och minoritet. Majoriteten anser att det varit en enighet med majoriteten i socialnämnden medan minoriteten uttrycker att de anser att en åtgärdsplan borde tas fram och verkställas. Ett påpekande i detta sammanhang är att kommunstyrelsen inte är överordnad nämnderna.

Enligt protokoll från januari 2022 24§ framgår att kommunstyrelsen får en månadsrapport från nämnderna i februari, mars, april, juni, oktober, november och december där syftet är att informera kommunstyrelsen om förändringar i verksamheten som påverkar ekonomi och kvalitet jämfört med föregående rapportering. En större uppföljning görs vid varje tertial. Utöver det tidigare nämnda innehåller månadsrapporten även en lägesbeskrivning från de fyra styrgrupperna inom digitalisering, kompetensförsörjning, samhällsbyggnad och lokalförsörjning. Dessa styrgrupper har i tidigare avsnitt nämnts där kommunen tar in externa konsulter som tar fram dessa lägesbeskrivningar.

Av granskningen framgår att det pågår ständiga dialoger mellan KS ordförande och KS. Det finns även ett forum mellan KS och presidiet för socialnämnden och bildningsnämnden gällande arbetsmarknadsfrågor.

Enligt de intervjuade har kommunstyrelsen under 2021 följt samtliga nämnder och förvaltningschefer. Fokus har dock varit på socialnämnden. Enligt de intervjuade har KS haft kontinuerliga månadsuppföljningar för alla nämnder.

Vi har gått igenom samtliga kommunstyrelsens protokoll för 2021 och noterat att inom ramen för uppsiktsplikten och med anledning av nämndens prognoserade underskott har kommunstyrelsen haft ett särskilt möte med socialnämnden (KS 2021-08-3).

Socialnämnden har varit i kommunfullmäktige och redogjort för läget inom socialnämnden, framför allt kring äldreomsorgen. Enligt uppgifter har detta inte föranlett någon vidare diskussion gällande socialnämndens budgetunderskott.

Kommundirektören uppger att kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt även uppmärksammat och synliggjort problem inom tekniska nämnden. Pga. nya chefer, organisationsförändringar, bemanningsproblem har nämnden fått röda siffror kopplat till b.l.a. cykelbanor, gräsytor mm. nämnden, hade även problem kring drift och anläggning.

När det gäller barn- och utbildningsnämnden så har fråga gällande svaga resultat lyfts upp i kommunstyrelsen.

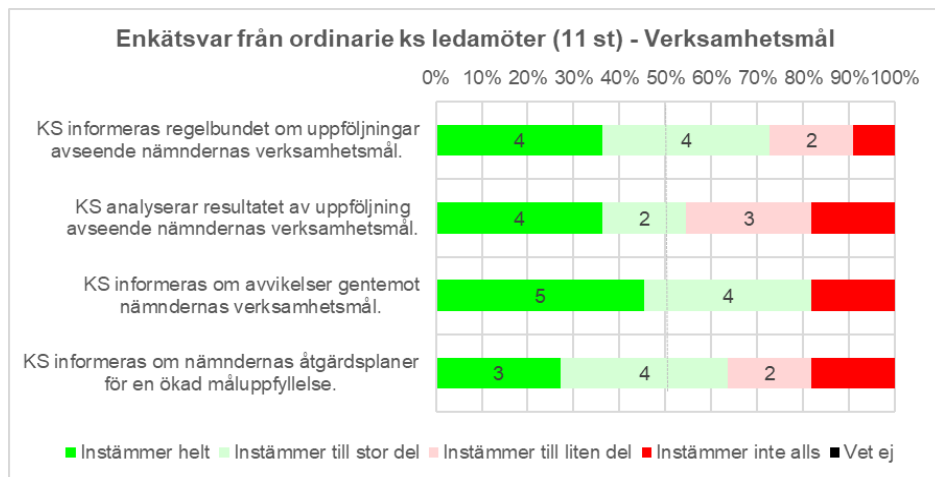
Teamledare och controller från GLF möter regelbundet sedan ett år tillbaka alla förvaltningschefer och enhetschefer för avstämning kring verksamhetsuppföljning men framför allt ekonomi.

Under 2020 har det även inrättats fyra styrgrupper. Styrgrupperna ansvarar för att driva förvaltningsövergripande projekt; lokalstyrning, digitalisering, strategisk samhällsutveckling/planering samt kompetensförsörjning. Och från och med 2021 följs dessa projekt upp månadsvis. Då redovisas pågående projekt med frågeställningar kopplade till politiken eller avstämning med politiken. Även nämndordföranden deltar i mötet.

Kopplat till uppsiktsplikt över nämnder har vi i vår webenkät ställt några frågor till kommunstyrelsen kopplande till styrelsens övervakning av nämndernas ekonomiska och verksamhetsmässiga mål. Frågeställningar samt enkätresultatet redovisas i bild 4 och bild 5 nedan (Se Bilaga 1 för mer detaljerade resultat).

Som resultatet i figur 4 och 5 visar, råder det delade uppfattningar bland ordinarie ledamöter huruvida ks informeras regelbundet om uppföljningar avseende nämndernas verksamhetsmål och ekonomi, huruvida ks analyserar resultatet av uppföljningar avseende nämndernas verksamhetsmål och ekonomi, huruvida ks informeras om avvikelser avseende verksamhetsmål och ekonomi samt huruvida ks informeras om nämndernas åtgärdsplaner för en ökad måluppfyllelse.

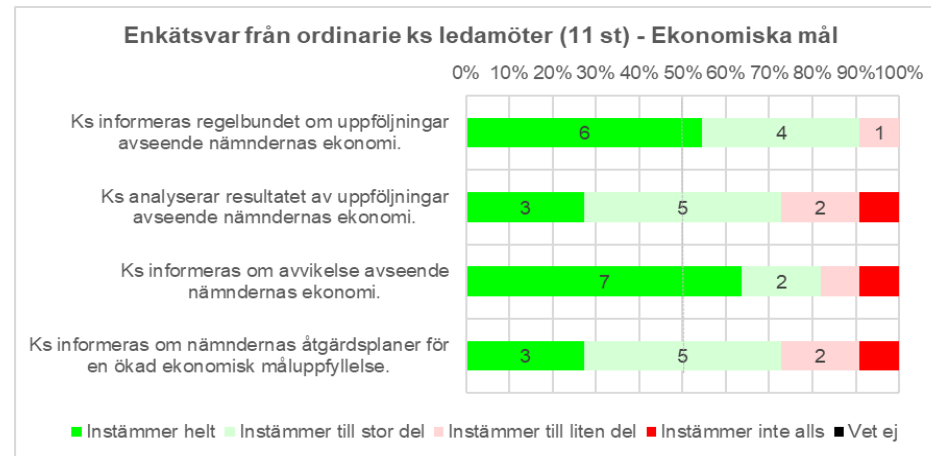
Figur 4



Delade uppfattningar gäller framför allt verksamhetsmål och särskilt om ks analyserar resultatet av uppföljningen av nämndernas verksamhetsmål. Samt om nämndernas åtgärdsplaner för ökad måluppfyllelse.

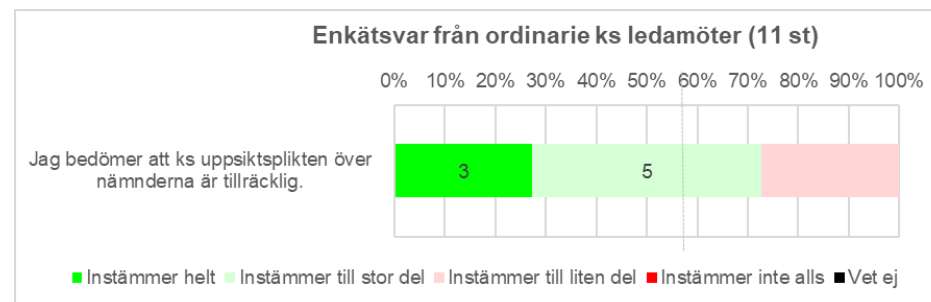
Ovanstående gäller till viss del även ekonomiska mål, dock är ledamöterna mer överens när det gäller ekonomin.

Figur 5



På frågan " Jag bedömer att ks uppsiktsplikten över nämnderna är tillräcklig" svarade ordinarie ledamöter enligt figur 6 nedan. Som figur 6 visar har 6 ledamöter uppgett att de instämmer helt eller till stor del och 3 ledamöter har uppgett att de instämmer till liten del.

Figur 6



Enkät svar visar även att det råder olika uppfattningar när det gäller frågan huruvida ks har agerat i tillräcklig utsträckning och inom ramen för sin uppsiktsplikt mot nämnderna under 2021 och 2022. Ca 64 % anser att ks har agerat i tillräcklig utsträckning och 27% att ks inte har agerat i tillräcklig utsträckning.

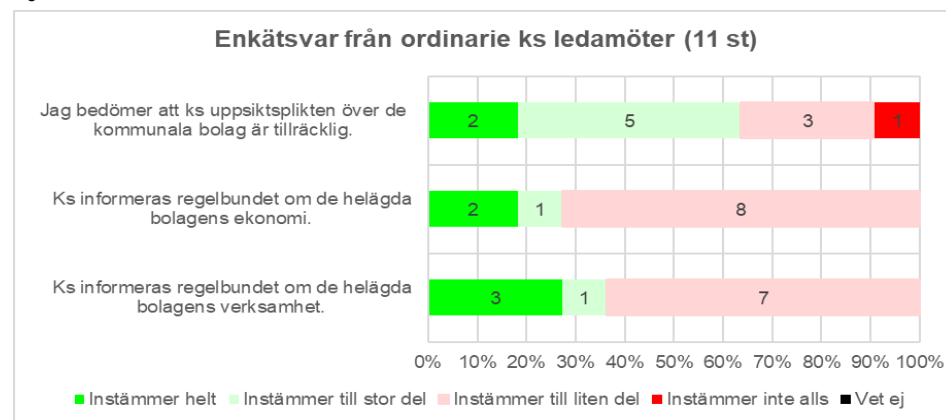
2.2.2 Uppsiktsplikt över kommunala bolag

Utöver det som nämnts enligt ovan ska uppsiktsplikten även gälla de kommunala bolagen. Enligt de intervjuade har man inte lika uppsikt över de kommunala bolagen som kommunens nämnder.

Motala kommun har idag inte så många bolag. Det finns ingen stor tradition av bolagsverksamhet och att lägga verksamhet i bolag. Enligt de intervjuade finns dock ambition att jobba med koncernstyrning på helt annat sätt.

I figur 7 nedan visas sammanställning av enkätresultat kopplat till kommunens uppsiktsplikt över kommunala bolag. Enligt enkätsvar förefaller ordinarie ledamöterna vara överens när det gäller kommunstyrelsens uppsikt över kommunala bolag. Majoriteten av de svarande anser att uppsikt över kommunalt bolag brister.

Figur 7



Bedömning och kommentarer

Vår sammanfattade bedömning är att kommunstyrelsen till viss del bedriver uppsiktsplikten i tillräcklig omfattning samt att KS agerar till viss del på ett tillfredställande och adekvat sätt vid eventuella avvikelser.

Vår bedömning baseras på iakttagelser/slutsatser från dokumentationsgranskning, intervjuer och webbenkät:

Vid bedömning om KS bedriver uppsiktsplikten i tillräcklig omfattning har vi tagit hänsyn till tidigare avsnitt där respondenterna besvarat frågan om man anser att uppsiktsplikten är tydliggjord. Att enbart utgå från lagtexten är inte tillräckligt. Det är av vikt att förstå vad man ska utöva för att veta om man utövar det i tillräcklig omfattning. Av enkäten kan vi även utläsa att mer än 30% bedömer som enskild ledamot att de ej utövar uppsiktsplikten i tillräcklig omfattning.

I samband med enkätundersökningen fick respondenterna förtydliga samt ge tips eller förslag till kommunstyrelsen uppsikt. Förslag som framkom var "ha tydlig uppföljning" samt att "löpande göra utbildningsinsatser för att hjälpa ledamöterna att fullt förstå sitt uppdrag".

Vår uppfattning är att man bör vidta åtgärder över hur man rent praktiskt ska praktisera uppsiktsplikten för att kunna utöva detta på ett tillfredställande sätt. Här behöver uppsiktsplikten göras mer tydlig.

Vi konstaterar att det föreligger flertalet olika forum och strukturer som möjliggör insyn i nämndernas verksamheter. De som framhålls som mest viktiga av samtliga intervjuade är presidiemötena och den strukturerade uppföljning som sker tertialvis.

Vi ser positivt på att det sker ständiga och kontinuerliga dialoger mellan KS och nämnder dess arbetsutskott och ordförande. Protokollgranskningen från kommunstyrelsens sammanträden visar att styrelsen inte i tillräcklig utsträckning använder sammanträdena för att kommunicera, påpeka eller rikta kritik mot nämnderna. Detta är något som även tas upp av KS ordförande där

det framgår att det skulle behövas ett mera strukturerat samarbete där man proaktivt informerar varandra för att fånga upp eventuella avvikelser.

Vår uppfattning är att KS vid återkommande underskott tydligare borde se över de åtgärdsplaner som nämnden tar fram och kommunicera med nämnden och KF för att vända utvecklingen. Det tydligaste exemplet gäller socialnämnden som under en följd av år uppvisat underskott.

Beträffande de bolag som kommunen äger är vår uppfattning att bolagsstyrning inte varit en tradition för kommunen. De intervjuade är överens att uppsiktsplikten inte fullföljs för bolagen i samma utsträckning som för kommunen.

Slutligen är vår uppfattning efter intervjuerna att väldigt mycket fokus läggs på de monetära samt nyckeltal men att man inte tar lika stor hänsyn till de mål som är uppsatta samt hur man följer upp/mäter dessa.

Kopplingen till intern kontroll kan också göras tydligare dvs att de interna kontrollplanerna används som ett led i uppsiktsplikten. Det finns en grundad struktur för arbetet med intern kontroll men det brister i tillämpningen.

Socialnämnden har varit i kommunstyrelsen vid ett tillfälle under 2020 - 2021 för särskild uppföljning. Deloitte's bedömning är att kommunstyrelsen kunde varit mer aktiv med tanke på socialnämnden under en följd av år haft stora svårigheter att hålla budget.

2.3. KOMMUNIKATION OCH ÅTERRAPPORTERING

Sker tillräcklig kommunikation och rapportering med /till fullmäktige med anledning av uppsiktsplikten? I så fall när och hur sker detta?

Enligt reglementet för Motala kommun framgår att kommunstyrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd med nämnderna följa de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige. Kommunstyrelsen har

ansvaret att underrätta fullmäktige om väsentliga frågor som kan ha inverkan på kommunens utveckling.

Intervjuade har även framfört att det ibland kan bli en svår situation mellan KS, KF och nämnderna där ett tydligt exempel är att socialnämnden som signalerat att man haft underskott kopplat till ett flertal omständigheter som enligt nämnden är svåra att påverka. Enligt nämnden behövdes ingen verkställande åtgärdsplan, KS däremot antydde att det inte var tillräckligt bra och att åtgärder behövde vidtas. I dessa lägen aktualiseras uppsiktspliktens verkliga innebörd. Nämnderna är tillsatta av kommunfullmäktige att utföra uppdraget samtidigt som kommunstyrelsen har sin uppsiktsplikt.

Beträffande de bolag som kommunen äger är vår uppfattning att bolagsstyrning inte varit en tradition för kommunen. De intervjuade är överens om att uppsiktsplikten inte fullföljs för bolagen i samma utsträckning som för kommunen. I takt med att antalet bolag blir fler och mer verksamhet bedrivs i bolagsform blir detta en allt viktigare del av uppsiktsplikten.

Enligt kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll 2021-09-13 116§ framgår att KS redovisat och rapporterat arbetet med åtgärdsplan för socialnämnden till fullmäktige. Beslutet kring redovisningen av arbetet togs av kommunstyrelsen i sammanträdesprotokollet 2021-08-31 172§ där informationen enbart noterades, således inga beslut om åtgärder som togs under sammanträdet.

På enkätfrågan "Ks har tillräcklig kommunikation och rapportering med/till fullmäktige med anledning av uppsiktsplikten" svarade 73% av ledamöterna att så är fallet och 27% att så inte är fallet.

Bedömning och kommentarer

Vår sammanfattade bedömning huruvida det sker tillräcklig kommunikation och rapportering med fullmäktige är att den sker till viss del med anledning av uppsiktsplikten.

Vår bedömning baseras på iakttagelser/slutsatser från dokumentationsgranskning, intervjuer och webbenkät:

Kommunstyrelsen ska utifrån sin uppsiktsplikt rapportera till fullmäktige. Kommunikationen mellan fullmäktige och kommunstyrelsen är mycket väsentlig för att åstadkomma en tydlig styrning. Vår uppfattning är att kommunikationen mellan kommunstyrelsen och KF:s presidium och fullmäktige kan förbättras.

Vi bedömer att kommunikation samt rapportering till viss del sker i tillräcklig omfattning. I samband med avvikelser, ex socialnämndens underskott, är vår uppfattning att kommunikationen både med nämnder och fullmäktige bör förbättras.

Bilagor

Bilaga 1 – Enkät svar (antal svar)

Jag anser att	Insämmer helt	Insämmer till stor del	Insämmer till liten del	Insämmer inte alls	Vet ej	Total
Jag är full förstådd med vad som enligt kommunallagen avses med ks uppsiktsplikt.	9	1	0	0	0	18
Ks har tydliggjort och konkretiserat uppsiktspliktens innebörd.	5	9	4	0	0	18
Uppsiktsplikten har formaliserats och strukturerats.	4	8	6	0	0	18
Ks uppsiktsplikten är förankrad inom hela ks.	5	7	5	0	1	18
Arbetsättet i ks underlättar vår möjlighet att leda, samordna och ha uppsikt över nämnderna.	5	8	3	1	1	18
Arbetsättet i ks underlättar vår möjlighet att ha uppsikt över kommunala bolag.	3	3	12	0	0	18
KS informeras regelbundet om uppföljningar avseende nämndernas verksamhetsmål.	6	9	2	1	0	18
KS analyserar resultatet av uppföljning avseende nämndernas verksamhetsmål.	4	9	3	2	0	18
KS informeras om avvikelser gentemot nämndernas verksamhetsmål.	8	8	0	2	0	18
KS informeras om nämndernas åtgärdsplaner för en ökad målluppfyllelse.	4	10	2	2	0	18
Ks informeras regelbundet om uppföljningar avseende nämndernas ekonomi.	10	7	1	0	0	18
Ks analyserar resultatet av uppföljningar avseende nämndernas ekonomi.	4	10	3	1	0	18
Ks informeras om avvikelse avseende nämndernas ekonomi.	11	5	1	1	0	18
Ks informeras om nämndernas åtgärdsplaner för en ökad ekonomisk målluppfyllelse.	3	11	3	1	0	18
Ks informeras regelbundet om de helägda bolagens verksamhet.	4	2	12	0	0	18
Ks informeras regelbundet om de helägda bolagens ekonomi.	3	2	13	0	0	18
Jag bedömer att ks uppsiktsplikten över de kommunala bolag är tillräcklig.	3	8	5	2	0	18
Jag bedömer att ks uppsiktsplikten över nämnderna är tillräcklig.	3	11	4	0	0	18
Enligt min bedömning har ks agerat i tillräckligt utsträckning och inom ramen för sin uppsiktsplikt mot nämnderna under 2021 och 2022 .	13			4	1	18
Enligt min bedömning har ks agerat i tillräckligt utsträckning och inom ramen för sin uppsiktsplikt mot kommunala bolag under 2021/ 2022.	12			1	5	18
Ks har tillräcklig kommunikation och rapportering med/ till fullmäktige med anledning av uppsiktsplikten.	2	12	4	0	0	18
Jag bedömer att jag har möjligheter att delta i fullgörandet av ks uppsiktsskyldighet.	6	9	2	1	0	18
Jag bedömer att jag som enskild ledamot i ks utövar uppsiktsplikten i tillräcklig omfattning.	4	10	3	1	0	18

Insämmer helt	Insämmer till stor del	Insämmer till liten del	Insämmer inte alls	Vet ej	Tot
6	4	1	0	0	11
3	6	2	0	0	11
4	4	3	0	0	11
3	4	3	0	1	11
4	4	2	1	0	11
2	1	8	0	0	11
4	4	2	1	0	11
4	2	3	2	0	11
5	4	0	2	0	11
3	4	2	2	0	11
6	4	1	0	0	11
3	5	2	1	0	11
7	2	1	1	0	11
3	5	2	1	0	11
3	1	7	0	0	11
2	1	8	0	0	11
2	5	3	1	0	11
3	5	3	0	0	11
7			3	1	11
8			1	2	11
1	7	3	0	0	11
5	4	2	0	0	11
3	5	3	0	0	11

Insämmer helt	Insämmer till stor del	Insämmer till liten del	Insämmer inte alls	Vet ej	Tot
4	2	0	0	0	6
2	3	1	0	0	6
2	2	2	0	0	6
1	2	2	0	1	6
2	2	1	1	0	6
1	0	5	0	0	6
2	2	2	0	0	6
2	1	2	1	0	6
3	2	0	1	0	6
1	2	2	1	0	6
3	2	1	0	0	6
1	2	2	1	0	6
4	0	1	1	0	6
1	3	1	1	0	6
1	1	4	0	0	6
0	1	5	0	0	6
1	2	2	1	0	6
1	3	2	0	0	6
4			2	0	6
4			1	1	6
0	5	1	0	0	6
3	2	1	0	0	6
2	2	2	0	0	6



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on [LinkedIn](#) or [Twitter](#).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.