

Trollhättans stad

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Inledning	5
2.1. Bakgrund.....	5
2.2. Syfte och revisionsfrågor	5
2.3. Revisionskriterier	5
2.4. Metod	5
2.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	5
3. Uppsiktsplikten i Trollhättans Stad	6
3.1. Styrdokument och former för uppsiktsplikten	6
3.2. Styrmodell och ansvarsfördelning	8
3.3. Definition av uppsiktsplikten.....	8
3.4. Bedömning	8
4. Kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten	9
4.1. Uppsikt över nämnder.....	9
4.2. Uppsikt över bolag och stiftelser	12
4.3. Uppsikt över kommunalförbund, föreningar och privata utförare	14
4.4. Resultat av enkät till kommunstyrelsens ledamöter.....	15
4.5. Bedömning	17
5. Kommunstyrelsens rapportering till kommunfullmäktige	19
5.1. Rapportering.....	19
5.2. Bedömning	19
6. Samlad bedömning	21
6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	21
6.2. Slutsatser.....	22
Bilaga 1 – Bakgrund till granskningen	0
Bilaga 2 – Revisionskriterier	1
Bilaga 3 – Källförteckning	4

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunrevisionen i Trollhättans Stad genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över den kommunala verksamheten på ett ändamålsenligt sätt, det vill säga i enlighet med lagstiftning och reglemente.

Följande huvudsakliga resultat har framkommit i granskningen:

- ▶ Kommunstyrelsen har inte definierat vad uppsiktsplikten innebär. Uppsiktsplikten i Trollhättans Stad finns omnämnd i ett antal styrdokument, men det saknas en samlad dokumenterad riktlinje för hur uppsikten ska bedrivas.
- ▶ Kommunstyrelsens uppsikt sker i huvudsak genom delårs- och årsrapporter. Därutöver utövas uppsikt genom extra budgetuppföljningar och beslut om handlingsplaner då en nämnd befarar eller konstaterar budgetunderskott. Det finns utvecklingsområden gällande kommunstyrelsens hantering av handlingsplaner för budget i balans för de nämnder som prognostiserar eller står inför ett budgetunderskott.
- ▶ Vidare bedrivs uppsikten genom kommunstyrelsens presidium och indirekt genom moderbolaget i bolagskoncernen. Den information som kommunstyrelsens presidium tar del av delges inte kommunstyrelsen som helhet på ett systematiskt sätt. Uppsikten präglas av informella kontakter. Information delges via politiska kanaler istället för att lyftas till kommunstyrelsen som helhet i systematisk ordning. Den enkät som genomförts visar att endast en begränsad andel av kommunstyrelsens ledamöter anser att kommunstyrelsen som helhet har förutsättningar att ta ansvar för uppsikten och att uppsikten är tydlig.
- ▶ Det saknas dokumenterade rutiner för hur kommunstyrelsens rapportering till kommunfullmäktige avseende uppsikten ska ske. Det finns emellertid bestämmelser för rapportering av delårs- och årsrapport från kommunstyrelsen till kommunfullmäktige avseende nämnderna. Kommunstyrelsen har rapporterat kring nämnderna, bolagens och kommunalförbundens verksamhet under 2020. Däremot har ingen rapportering till fullmäktige skett gällande stiftelser, föreningar och privata utförare.

Utifrån granskningens syfte bedömer vi att kommunstyrelsen endast till viss del utövar sin uppsiktsplikt på ett ändamålsenligt sätt. Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ Dokumenterat fastställa formerna för hur uppsiktsplikten ska bedrivas. Inom ramen för denna övergripande rekommendation rekommenderar vi ytterligare kommunstyrelsen att:
 - Säkerställa att uppsiktspliktens innebörd för Trollhättans Stad definieras.
 - Säkerställa en för uppsiktsplikten samlad riktlinje med anvisningar om hur uppsikten ska utövas (t.ex. när och genom vilka former) över nämnder, bolag, verksamhet genom avtalssamverkan samt verksamhet i kommunalförbund i vilka staden är medlem i.
 - Säkerställa att det i rutin för uppsiktsplikten tydliggörs vilken rapportering kommunstyrelsen som helhet ska få i syfte att säkerställa att hela kommunstyrelsen ges förutsättningar att ta ansvar för och bedriva en ändamålsenlig uppsikt.
 - Säkerställa rutin för hur kommunstyrelsens rapportering avseende uppsikten till kommunfullmäktige ska ske.

- ▶ Säkerställa att kommunstyrelsen prövar om den verksamhet som bedrivits av de kommunala bolagen är förenlig med det fastställda kommunala ändamålet årsvis.
- ▶ Säkerställa att kommunstyrelsen utövar en tillräcklig och ändamålsenlig uppsiktsplikt över föreningar och privata utförare.
- ▶ Säkerställa att det framgår när och hur eventuella handlingsplaner för budget i balans hos nämnderna ska återrapporteras till kommunstyrelsen samt att kommunfullmäktige får del handlingsplanen.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunrevisionen har mot bakgrund av sin risk- och väsentlighetsanalys sett det som väsentligt att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Ansvarsgrunder som är relevanta i denna granskning är bland annat risken för bristande ledning och styrning samt intern kontroll och uppföljning av verksamhet och ekonomi. Bakgrunden till granskningen framgår av bilaga 1.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över den kommunala verksamheten på ett ändamålsenligt sätt, det vill säga i enlighet med lagstiftning och reglemente. Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär?
- ▶ Har kommunstyrelsen utarbetat ändamålsenliga riktlinjer, rutiner eller styrdokument som beskriver hur uppsiktsplikten ska bedrivas?
- ▶ Utövar kommunstyrelsen sin uppsikt över nämnder, bolag, stiftelser, kommunalförbund, föreningar samt eventuella ytterligare instanser ändamålsenligt?
- ▶ Har kommunstyrelsen fastställt former för hur rapportering ska ske till kommunfullmäktige?

2.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning framgår av bilaga 2.

2.4. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och en enkät till kommunstyrelsens ledamöter. Berörda har beretts tillfälle att sakfelsgranska rapporten. Källförteckning och beskrivning av metod för vår enkät framgår av bilaga 3.

2.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Granskningen avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor.

3. Uppsiktsplikten i Trollhättans Stad

Kapitlet besvarar revisionsfrågorna avseende om kommunstyrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär samt om kommunstyrelsen har utarbetat ändamålsenliga riktlinjer, rutiner eller styrdokument som beskriver hur uppsiktsplikten ska bedrivas. Våra iakttagelser baseras på dokumentstudier och kapitlet avslutas med vår bedömning.

3.1. Styrdokument och former för uppsiktsplikten

Enligt kommunallagen (KL) ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i helägda kommunala bolag, delägda kommunala bolag, kommunala stiftelser och föreningar och sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.¹

Av KL 6 kap 8 § framgår att kommunfullmäktige får besluta att kommunstyrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda. Av KL 6 kap 11 § framgår att styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens eller regionens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

KL är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma formerna för uppsiktspliktens innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. KL betonar vikten av styrningen av den kommunala verksamheten oavsett juridisk form. Detta innebär således att det inte har någon betydelse om verksamheten bedrivs i förvaltnings- eller bolagsform eller annan form. Det förekommer att det finns s.k. personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och exempelvis bolagsstyrelser och förbund. Detta fråntar inte kommunstyrelsens skyldighet som helhet att utöva uppsikt över exempelvis nämnderna, bolagen och förbunden.

Formerna för hur kommunstyrelsen i Trollhättan ska utöva uppsikt vad gäller nämnder, bolag, stiftelser, kommunalförbund, föreningar och privata utförare framgår i olika styrdokument, vilka kommer att redogöras för i nedan rutor.

► *Kommunstyrelsens reglemente*

Kommunstyrelsens reglemente anger att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Kommunstyrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund. Styrelsen ska inom ramen för sin uppsiktsplikt övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktiges fastställda program och direktiv. Närmare detaljer för hur uppsikten ska bedrivas framkommer inte av reglementet.

¹ KL 10 kap 2-6 §§

► *Riktlinjer för god ekonomisk hushållning*

Riktlinjer för god ekonomisk hushållning beskriver vad god ekonomisk hushållning betyder för Trollhättans Stad och koncernen. Riktlinjerna anger att kommunstyrelsen har det samlade ansvaret för en god ekonomisk hushållning i Trollhättans Stad. För att nå en god ekonomisk hushållning har staden definierat finansiella och verksamhetsmässiga mål.

► *Bestämmelser om styrning av verksamhet och ekonomi*

Bestämmelserna syftar till att uppnå god ekonomisk hushållning avseende verksamhet och budget. Bestämmelserna anger att kommunstyrelsen två gånger per år, utöver årsredovisning ska begära in rapporter från nämnderna över den ekonomiska ställningen och prognos för måluppfyllelse. Kommunstyrelsen kan vid behov begära in tätare rapportering från nämnd. Vid konflikt mellan verksamhetens mål och de ekonomiska ramarna är ekonomin överordnad verksamheten. Dessa bestämmelser omfattar enbart nämnderna.

► *Bestämmelse om intern kontroll*

Bestämmelse om intern kontroll anger att kommunstyrelsen ska behandla nämndernas internkontrollplaner och återrapportering av intern kontroll två gånger per år.

► *Trollhättans Stads bolagspolicy*

Trollhättans Stads bolagspolicy anger att bolagens verksamhet står under uppsikt av kommunstyrelsen enligt kommunallagen. Moderbolagen skall årligen minst två gånger per år rapportera uppföljning av ägardirektiven och lämna uppgift om bolagens verksamhet och ekonomiska utveckling. Kommunstyrelsen skall därutöver ges den information och tillsändas de handlingar som kommunstyrelsen begär.

► *Bolagsordning och ägardirektiv*

Av bolagsordningarna anges att kommunstyrelsen äger rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet. Detta gäller dock endast i den mån hinder ej föreligger på grund av författningsreglerad sekretess.

Av ägardirektiven framgår att bolagens styrelser ska redovisa hur verksamheten bedrivits och utvecklats utifrån de syfte och ramar som anges i bolagsordning. Redovisningen ska vara utformat så att detta kan läggas till grund för kommunstyrelsens uppsikt samt beslut om huruvida verksamheten varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Av ägardirektiven framgår att bolagen ska anlägga en helhetssyn och sträva efter att tillämpa ett koncerntänkande. Om nackdelar kan uppstå för ett eller flera bolag skall samråd ske med moderbolagets styrelse och kommunstyrelsen. Bolagen ska även beakta de intentioner, policys och inriktningar som kommunfullmäktige beslutat att respektive bolag omfattas av.

3.2. Styrmodell och ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen mellan kommunfullmäktige, nämnder och styrelse beskrivs närmare i Trollhättans Stads styrmodell. Trollhättans Stad har en ny styrmodell från och med 2020. Styrmodellen bygger på mål- och resultatstyrning. Kommunfullmäktige beslutar om fokusområden och prioriterade mål som staden som helhet ska sträva mot. Respektive nämnd beslutar sedan om egna mål som ska bidra till att fullmäktiges mål kan uppnås. Kommunfullmäktige antar för varje mandatperiod en mål- och resursplan. I mål- och resursplanen beskrivs kommunfullmäktiges fokusområden och prioriterade mål som staden som helhet ska sträva emot. Respektive nämnd utarbetar en verksamhetsplan med budget. Verksamhetsplanen ska innehålla fullmäktiges prioriterade mål, nämndens nedbrytning av dessa i verksamhetsmål och egna verksamhetsmål med tillhörande målsatta indikatorer. Bolag, stiftelser och förbund omfattas inte av stadens styrmodell.

3.3. Definition av uppsiktsplikten

Trollhättans Stad har ingen riktlinje eller uppdragsdokument som samlat definierar vad uppsiktsplikten innebär och hur den konkret utövas under året. Frånvaron av ett sådant dokument/definition påtalades i revisionens grundläggande granskning av kommunstyrelsen 2019. Kommunstyrelsen rekommenderades då att stärka och utveckla sin uppsikt över stadens nämnder genom att definiera hur kommunstyrelsens uppsikt ska utövas. I sitt svar från april 2020 på revisionens granskning 2019 redogör kommunstyrelsen inte för hur den avser omhänderta denna rekommendation.

3.4. Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte definierat vad uppsiktsplikten innebär. Granskningen visar att Trollhättans Stad saknar en dokumenterad riktlinje för uppsikten samt därtill tydliga anvisningar för hur denna ska utövas i nämnder, bolag, verksamhet genom avtalssamverkan samt verksamhet i kommunalförbund i vilka staden är medlem i. Kommunstyrelsen har inte utifrån tidigare rekommendation från revisionen svarat på hur detta utvecklingsområde ska omhändertas.

Vidare är vår bedömning att kommunstyrelsen inte har utarbetat ändamålsenliga rutiner, riktlinjer och styrdokument för hur uppsiktsplikten ska bedrivas. Granskningen visar att uppsiktsplikten i Trollhättans Stad finns omnämnd i ett antal styrdokument, såsom bestämmelser om styrning av verksamhet och ekonomi, bolagsordning och ägardirektiv. Däremot finns inget, som ovan konstaterats, övergripande dokument i vilket kommunstyrelsen sammanhållet definierar hur uppsiktsplikten ska genomföras i Trollhättans Stad. Den i nuläget spridda bilden av uppsiktens delar innebär att det är svårt att överblicka formerna för uppsikten.

En dokumenterad riktlinje för hur uppsiktsplikten ska utövas skulle enligt vår mening både stärka kommunstyrelsens arbete med uppsiktsplikt och bidra till att tydliggöra detta gentemot olika parter i kommunkoncernen. I en sådan riktlinje kan det till exempel framgå när under året uppsikten sker gentemot olika parter (t.ex. genom ett årshjul) och i vilka former (t.ex. dialoger, inhämta dokumentation och rapportering vid kommunstyrelsens sammanträden).

4. Kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten

Kapitlet besvarar revisionsfrågan om kommunstyrelsen utövar en ändamålsenlig uppsikt över nämnder, bolag, stiftelser, kommunalförbund, föreningar samt eventuella ytterligare instanser. Våra iakttagelser baseras på dokumentstudier, intervjuer och enkätundersökning. Kapitlet avslutas med vår bedömning.

4.1. Uppsikt över nämnder

Kommunstyrelsen ska enligt KL 6 kap. 1 § ha uppsikt över övriga nämnder och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Vidare framgår i KL 6 kap 11 § att styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs. I Trollhättans Stad finns sju nämnder som är föremål för kommunstyrelsens uppsikt. Nedan följer en redogörelse över hur kommunstyrelsen utövar sin uppsikt över nämnderna genom verksamhets- och ekonomistyrning, intern kontroll och dialog.

4.1.1. Kommunstyrelsens uppsikt genom verksamhets- och ekonomistyrning

Kommunstyrelsen ska enligt *bestämmelser om styrning av verksamhet och ekonomi* följa verksamheternas utveckling och ekonomiska resultat genom delårs- och årsrapportering. Av intervju framgår att mängden information (antalet tecken som får skrivas in i rapporterna) som förvaltningarna kan lämna till kommunstyrelsen i delårs- och årsrapport är begränsad. Förvaltningarna upplever att denna begränsning kan skapa ett informationsunderskott hos kommunstyrelsen. Av intervju framgår att delar av den information som förvaltningarna översänder till ekonomikontoret skalas ned vid sammanställning av de slutgiltiga delårs- och årsrapporterna som delges kommunstyrelsen. De intervjuade uttrycker att det mot denna bakgrund finns behov av att i dialogformat kunna delge mer information och resonera mer kring verksamhetens mål och utmaningar.

Kommunstyrelsen har enligt *reglemente och riktlinjer för god ekonomisk hushållning* även det samlade ansvaret för att Trollhättans Stad har en god ekonomisk hushållning. Kommunstyrelsen kan vid behov begära tätare ekonomisk rapportering från nämnderna. Om en nämnd prognostiserar eller konstaterar ett underskott vid sidan av de ordinarie rapporttillfällena måste detta enligt riktlinjerna rapporteras särskilt till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen kan vidta åtgärder under året om det bedöms att de ekonomiska ramarna inte hålls. Det framgår dock inte vilka typer av åtgärder som kommunstyrelsen kan vidta och vilka tidsramar som gäller vid befarat eller konstaterat budgetunderskott.

I revisionens granskning 2019 framkom att det var kommunstyrelsens presidium som under 2019 var informerade om läget för de nämnder som hade prognostiserat (och sedermera konstaterade) budgetunderskott.² Granskningen visade att kommunstyrelsen som helhet under 2019 inte fattade beslut om krav på rapportering av handlingsplaner eller uppföljning hos nämnderna vid budgetunderskott. Granskningen visade även att kommunstyrelsen som helhet inte behandlade de extra ekonomiuppföljningar som dessa nämnder redovisat.

² De nämnder som gick med underskott under 2019 var utbildningsnämnden, arbetsmarknads- och socialnämnden samt omsorgsnämnden.

Kommunstyrelsen rekommenderades av revisionen mot bakgrund av granskningen att involvera hela kommunstyrelsen i frågor som rör uppsiktsplikten.

Av kommunstyrelsens svar från april 2020 på granskningen 2019 framgår att kommunstyrelsen beslutat om att kommunstyrelsen som helhet ska behandla ärenden då nämnderna ålagts med tätare ekonomisk rapportering. Kommunstyrelsen ska besluta om att de nämnder som uppvisar budgetavvikelser och målavvikelser ska upprätta handlingsplaner med åtgärder för att nå budget i balans och beslutade mål. Kommunstyrelsen beslutar om när handlingsplanen ska återrapporteras till kommunstyrelsen. Inom ramen för denna granskning har vi inte sett att detta beslut föranlett någon revidering av styrdokument.

4.1.2. Kommunstyrelsens agerande under 2020 avseende nämndernas budgetläge

I nedanstående figur följer en översiktlig redogörelse över kommunstyrelsens agerande under 2020 avseende de nämnder som under 2019 och 2020 redovisat eller prognostiserat budgetunderskott.



Figur 1: Tidslinje över kommunstyrelsens agerande under 2020.

Förkortningar: kommunstyrelsen (KS), kommunfullmäktige (KF), omsorgsnämnden (ON), utbildningsnämnden (UN) och arbetsmarknads- och socialnämnden (ASF).

Februari-maj

Av protokollgranskning framgår att omsorgsnämnden upprättat en budgetrapport för februari. I rapporten prognostiserar nämnden ett underskott på 29,7 mnkr för 2020. Budgetrapporten översändes till kommunstyrelsen som ett meddelande³ inför kommunstyrelsens sammanträde i maj. Kommunstyrelsen fattade inte något beslut om åtgärder/uppföljning med anledning av omsorgsnämndens prognostiserade underskott.

Juni

Vid kommunstyrelsen sammanträde i juni behandlades uppföljningen av de åtgärdsplaner som antagits av de nämnder som under 2019 redovisat budgetunderskott. Detta skedde inom ramen för delårsrapport per april. Av delårsrapporten framgår att utbildningsnämnden prognostiserar ett överskott samt att arbetsmarknads- och socialnämnden prognostiserar budget i balans för helåret. Omsorgsnämnden prognostiserar ett underskott på 30,5 mnkr (i princip oförändrat med budgetrapportens prognos från februari).

Kommunstyrelsen beslutade vid sitt sammanträde i juni att omsorgsnämnden ska upprätta en ny handlingsplan för att uppnå budgetbalans under år 2020 med åiterrapportering till kommunstyrelsen i september. Kommunstyrelsen beslutade även om att meddela kommunfullmäktige om att det finns en hög risk för att inte samtliga nämnder uppnår budgetbalans under 2020.

September

Vid kommunstyrelsens sammanträde i september behandlades dels budgetrapporter per maj för de nämnder som under 2019 ålagts med tätare ekonomisk rapportering, dels omsorgsnämndens nya handlingsplan för budget i balans 2020. Av dessa rapporter framgår att omsorgsnämnden i handlingsplanen prognostiserar ett underskott om 40 mnkr (en ökning av underskottet med ca 10 mnkr jämfört med delårsrapporteringen från maj). Utbildningsnämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden prognostiserar ett fortsatt överskott respektive budget i balans. Kommunstyrelsen beslutade vid sammanträdet att lägga nämndernas budgetrapporter till handlingarna.

I omsorgsnämndens handlingsplan anges att nämnden avser spara ca 20 mnkr genom att avveckla boendeplatser samt korttidsplatser inom vård och omsorg. Kommunstyrelsen beslutade efter viss debatt att godkänna handlingsplanen. Däremot går inte utläsa av protokoll huruvida kommunstyrelsen beslutat be nämnden återkomma med ytterligare åtgärder för att omhänderta den resterande delen av underskottet. Det framgår inte heller av protokoll om eller när omsorgsnämnden ska åiterrapportera resultatet av vidtagna åtgärder utifrån handlingsplanen.

4.1.3. Kommunstyrelsens utskott

Av intervju framgår att det finns en personunion mellan å ena sidan delar av kommunstyrelsens presidium, å andra sidan ekonomiutskottet, jävsutskottet och samordningsutskottet.

³ Ett meddelande är ett dokument som tillsänds kommunstyrelsen för information och som inte behandlas av kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsens utskott tar del av mycket information från nämnderna. Av intervjuer framgår att mycket av denna information stannar i utskotten. Den information som sprids från utskotten sker i förekommande fall genom partigrupperna istället för att i systematisk ordning delges kommunstyrelsen som helhet. Av intervju framgår att utskotten under första halvåret 2020 uppges ha blivit bättre på att anmäla information till kommunstyrelsen.

4.1.4. Kommunstyrelsens uppsikt genom intern kontroll

Av *bestämmelse om intern kontroll* framgår att varje nämnd årligen ska anta en internkontrollplan med utgångspunkt i en risk- och väsentlighetsbedömning. Internkontrollplanen ska sedan fastställas av nämnden och översändas till kommunstyrelsen.

Samtliga nämnder, förutom valnämnden, antog en internkontrollplan för 2019 med utgångspunkt i risk- och väsentlighetsanalyser. Av bestämmelserna framgår att plan för kommande års arbete med intern kontroll ska överlämnas till kommunstyrelsen senast den 31 december innevarande år. Av protokollgranskning framgår att kommunstyrelsen behandlade uppföljningen av nämndernas internkontroll för 2019 vid sitt sammanträde den 15 april 2020.

4.1.5. Kommunstyrelsens uppsikt genom dialog

Det saknas dokumenterade rutiner för hur kommunstyrelsens dialoger med nämnderna ska genomföras. Kommunstyrelsens presidium uppger i intervju att flera informella samtal sker under året mellan kommunstyrelsens och nämndernas respektive presidium. Beroende på vilket ärende som diskuteras deltar även tjänstemän från förvaltningarna vid dessa informella samtal. Av intervju framgår att de informella samtalen inte alltid kommer kommunstyrelsen som helhet till del då det inte finns någon rutin för detta.

Av intervju framkommer att månatliga samtal förs med ordförande i respektive nämnd och delar av kommunstyrelsen. Mötena sker regelbundet och uppges dokumenteras. Det beskrivs att samtalen är av politisk karaktär samt att majoriteten och oppositionen för separata samtal med respektive ordförande.

Vidare träffar gruppledarna för de partier som finns representerade i kommunstyrelsen nämndernas presidier och förvaltningar i samband med den årliga bokslutsdagen. Vid bokslutsdagen presenterar förvaltningscheferna verksamheternas resultat och måluppfyllelse utifrån bokslutet. Gruppledarna får även möjlighet att ställa frågor till nämnderna och förvaltningarna. Det beskrivs att bokslutsdagen sker på ett systematiskt sätt utifrån ett fastställt program. Därtill genomförs även en budgetdialog i början av september där samtliga förvaltningar med tjänstemän och presidier deltar, vid budgetdialogen i september 2020 deltog kommunstyrelsens presidium. Dialogen dokumenterades i ekonomiutskottets protokoll. Vid budgetdialogen informerar nämnderna/förvaltningarna om nämndens förslag till budget för kommande år.

4.2. Uppsikt över bolag och stiftelser

Kommunstyrelsen ska enligt KL 6 kap. 1 § ha uppsikt över kommunala helägda och delägda bolag. I Trollhättans Stad finns ett moderbolag (Trollhättans Stadshus AB) och fyra helägda

dotterbolag som är föremål för kommunstyrelsens uppsikt. Nedan följer en redogörelse kring hur kommunstyrelsen utövar sin uppsikt över bolagen genom prövning av ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv och ägardialog.

4.2.1. Kommunstyrelsens uppsikt genom ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv

Av intervju framgår att kommunstyrelsen följer upp verksamhet och ekonomi i bolagen inom ramen för delårs- och årsbokslut. Trollhättans Stadshus AB ansvarar för att samordna dotterbolagens delårs- och årsrapporteringar.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen senast den 31 mars ska pröva om bolagens verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet. Av protokollgranskning framgår att kommunstyrelsen den 15 april 2020 beslutade om att godkänna bolagens rapporteringar avseende uppföljning av verksamheten och ägardirektiv för 2019.⁴ Beslutet avsåg de tre helägda kommunala bolagen AB Eidar Trollhättans bostadsbolag, Trollhättan Energi AB och Kraftstaden Fastigheter Trollhättan AB. Av protokollgranskning framgår att kommunstyrelsen inte prövat om den verksamhet som bedrivits i Trollhättan Industrispår AB och Trollhättans Stadshus AB varit förenligt med det fastställda kommunala ändamålet. Av Trollhättans Stads mål- och resursplan samt årsredovisning för 2019 framgår därtill att det saknas mål för god ekonomisk hushållning avseende bolagen. Även i mål- och resursplan för 2020 saknas mål för god ekonomisk hushållning för bolagen.

4.2.2. Kommunstyrelsens uppsikt genom ägardialog

Det saknas dokumenterade rutiner för hur kommunstyrelsens dialoger med bolagen ska genomföras. Det finns personunion mellan å ena sidan kommunstyrelsens presidium och å andra sidan styrelsen i Trollhättans Stadshus AB. Av intervju framgår att uppsikten över dotterbolagen i huvudsak sker via moderbolaget och att dotterbolagen och kommunstyrelsen inte har några direkta kontaktytor.

Av intervju framgår att moderbolaget träffar dotterbolagen två gånger årligen (september och december). Vid dessa möten sker genomgång av budget, verksamhet och ekonomi samt planering. Mötena sker regelbundet och dokumenteras i moderbolagets protokoll. Därtill uppger de intervjuade att ytterligare informella möten mellan moderbolaget och dotterbolagen kan ske under året. Granskningen visar att resultatet av dialogmötena mellan moderbolaget och dotterbolagen inte rapporteras till kommunstyrelsen som helhet.

⁴ I revisionens grundläggande 2019 granskning påtalades att kommunstyrelsen enligt reglemente senast den 31 mars ska pröva om den verksamhet som bedrivits i bolagen varit förenligt med det kommunala ändamålet. I granskningen uppgav kommunstyrelsens förvaltning att det inte är möjligt för kommunstyrelsen att rapportera uppföljningen av bolagens verksamhet tidigare än i april. Detta som en följd av bolagens bokslutsprocess.

4.3. Uppsikt över kommunalförbund, föreningar och privata utförare

4.3.1. Kommunalförbund

KL 6 kap. 1 § anger att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.

Av intervju framgår att kommunstyrelsens presidium deltar vid de s.k. samägarmötena med kommunalförbunden tillsammans med stadsdirektör och stadens ekonomichef. Däremot saknas dokumenterade rutiner för hur uppsikten över kommunalförbunden ska bedrivas, med undantag för Kunskapsförbundet Väst där formerna för ägarsamråd framgår av förbundsordningen. Av intervju framgår att det finns fastställda arbetssätt för samägarmötenas genomförande och att mötena dokumenteras. Utöver samägarmötena uppges flera informella samtal ske under året mellan kommunstyrelsens presidium och kommunalförbunden.

Protokollgranskning visar att kommunstyrelsen under våren 2020 tagit del av kommunalförbundens årsredovisningar för 2019. Kunskapsförbundet Västs förbundsdirektör presenterade även en lägesrapport vid kommunstyrelsens sammanträde i januari. Kommunstyrelsens ordförande lämnade under mötet även information beträffande Fyrbodals kommunalförbund.

4.3.2. Föreningar

Kommuner får enligt KL 3 kap. 11 § med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till föreningar. Kommunstyrelsen ska enligt 6 kap. 1 § ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs av föreningar.

Av kommunstyrelsens reglemente framkommer att kommunstyrelsen beslutar om former för samråd med föreningar. Kommunstyrelsen har dock inte beslutat om några särskilda former för samråd. Av intervju framgår att kommunstyrelsens presidium genomför återkommande träffar med de föreningar där uppdragsavtal finns, exempelvis Folkets Hus Kulturhuset Trollhättan. Det beskrivs att träffarna är av informell karaktär och att dessa inte dokumenteras.

4.3.3. Privata utförare

Kommuner får enligt KL 10 kap. 1 § lämna över verksamhet till privata utförare. Med privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om en kommunal angelägenhet. I KL 5 kap. 3 § stadgas att kommunfullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

Av riktlinjer för kommunfullmäktiges program rörande privata utförare framgår att nämnderna ska följa upp och kontrollera varje enskild verksamhet som bedrivs av privata aktörer i årliga uppföljningsbeslut. Programmet omfattar inte fristående skolor, förskolor och enskild pedagogisk omsorg, HVB-hem, assistansbolag och andra privata boendeformer, eftersom de är verksamheter med egna huvudmän som inte upphandlas utan regleras via tillståndsgivning.

Avvikelser ska tillsammans med redogörelse för åtgärdsplan rapporteras till kommunstyrelsen i mars månad varje år i samband med att beslut om bokslut tas.

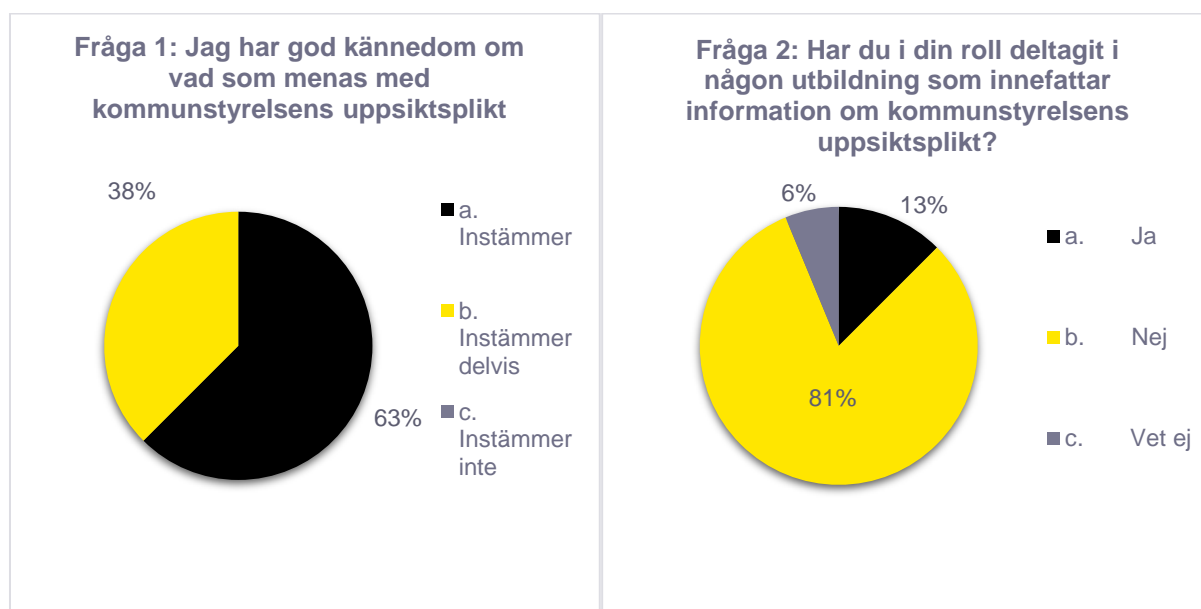
Av *kommunstyrelsens reglemente* framkommer att styrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt ska övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktige fastställda program och direktiv.

Av protokollgranskning framgår inte huruvida kommunstyrelsen tagit del av nämndernas rapportering avseende uppföljningen av privata aktörer.

4.4. Resultat av enkät till kommunstyrelsens ledamöter

Inom ramen för granskningen har en digital enkätundersökning skickats ut till samtliga ledamöter i kommunstyrelsen. Syftet med enkäten har varit att fånga vilken bild kommunstyrelsen som helhet har av uppsikten. 53 procent av respondenterna har inkommit med svar.⁵

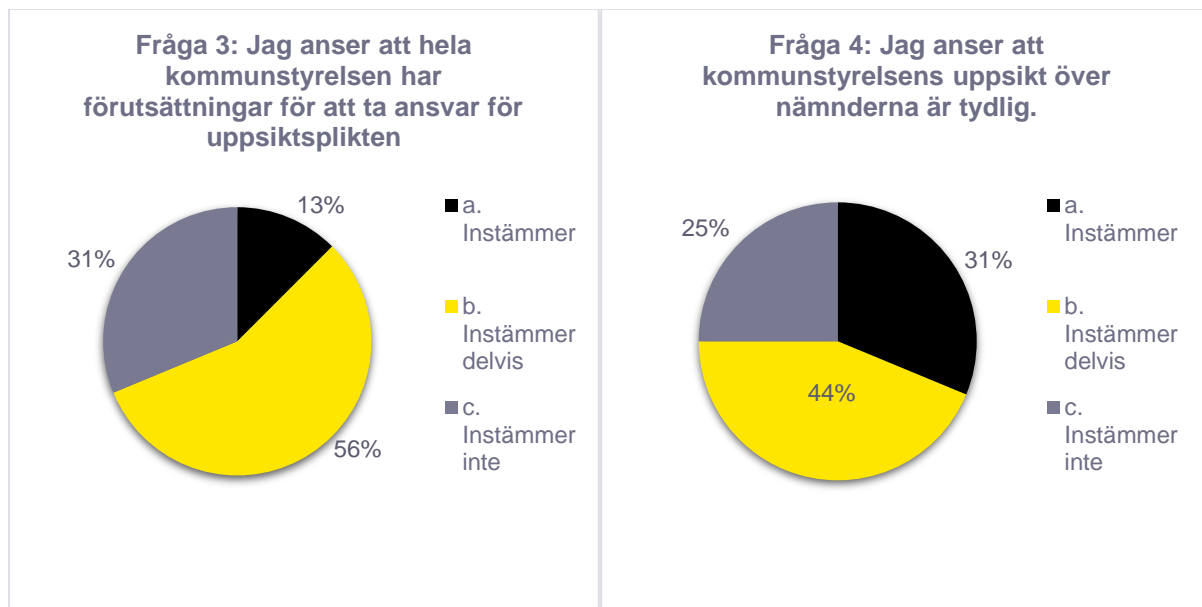
Resultatet av enkäten visar att majoriteten (63 procent) av de ledamöter som har svarat på enkäten uppger att de har god kännedom om vad som menas med kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Majoriteten (81 procent) av ledamöterna uppger att de inte har deltagit i någon utbildning avseende uppsiktsplikten.



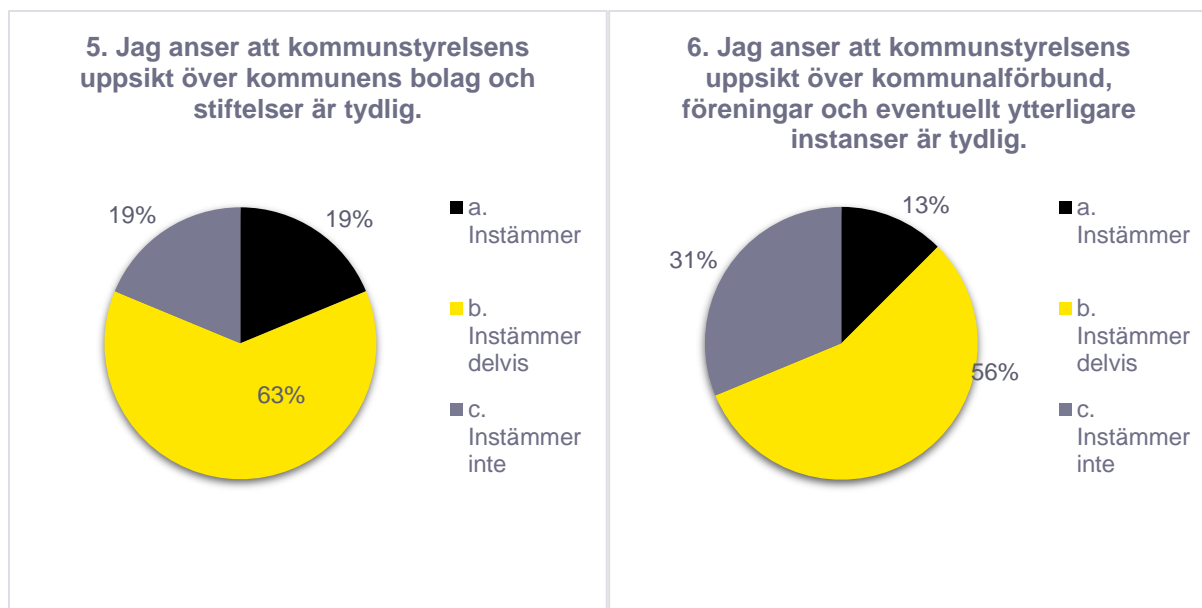
Majoriteten av de svarande uppger att de endast delvis (56 procent) eller inte (31 procent) anser att kommunstyrelsen som helhet har förutsättningar att ta ansvar för uppsiktsplikten.

⁵ Av 30 utskickade enkäter har 18 svar inkommit. 2 av de inkomna svaren har exkluderats på grund av att enkätsvaren saknar svar på enkätfrågorna, varvid 16 giltiga svar har behandlats. Detta innebär att svarsfrekvensen är 53 procent.

Vidare framgår att endast en tredje del av respondenterna (31 procent) anser att kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna är tydlig.



En begränsad andel av de svarande (19 procent) anser att uppsikten över kommunens bolag och stiftelser är tydlig. Därtill framgår att endast en begränsad andel av de tillfrågade (13 procent) anser att kommunstyrelsens uppsikt över kommunalförbund och föreningar som kommunen är medlem i samt eventuella ytterligare instanser är tydlig.



4.5. Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte fullt ut utövar en ändamålsenlig uppsikt. Av kommunallagen framgår att styrelsen ska ha uppsikt över nämnder och kommunal verksamhet som bedrivs av kommunala bolag, stiftelser och föreningar samt sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i. Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen även ska bedriva uppsikt över privata utförare. Vidare slår kommunallagen fast att styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

Vår granskning visar att kommunstyrelsens uppsikt i huvudsak sker genom delårs- och årsrapporter som lämnas till kommunstyrelsen. Därutöver utövar även kommunstyrelsen sin uppsikt genom extra budgetuppföljningar och beslut om extra handlingsplaner då en nämnd befarar eller konstaterar budgetunderskott. Kommunstyrelsen fattade vid sitt sammanträde i juni beslut om att uppdra åt omsorgsnämnden att ta fram förslag på handlingsplan för budget i balans med anledning av nämndens prognostiserade underskott på 40 mnkr. Kommunstyrelsen beslutade därefter om att godkänna handlingsplanen vid sitt sammanträde i september. Handlingsplanen avser besparingar på cirka 20 mnkr inom omsorgsnämndens verksamhetsområde. Vi ser positivt på att hela kommunstyrelsen var delaktig i hanteringen kring extra rapportering och beslut om handlingsplan, men det är enligt vår mening anmärkningsvärt att detta skedde först i juni beaktat att nämnden redovisat ett underskott under flera år. Kommunstyrelsen har inte heller beslutat om någon ytterligare återrapportering för omsorgsnämnden avseende arbetet med handlingsplanen. Detta trots att omsorgsnämndens förslag på handlingsplan endast avser att omhänderta delar av nämndens prognostiserade underskott. Mot bakgrund av ovanstående bedömer vi att det kvarstår vissa utvecklingsområden gällande kommunstyrelsens hantering att följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen bör enligt vår mening månadsvis följa nämnders arbete med handlingsplaner för budget i balans, särskilt mot bakgrund av storleken på omsorgsnämndens underskott samt att nämnden redovisat ett underskott under flera år.

Vidare sker en viss form av uppsikt i samband med bokslutsdag och budgetdialogen där vissa av kommunstyrelsens ledamöter deltar. Därutöver bedrivs uppsikten genom kommunstyrelsens *presidium* och indirekt genom kommunens moderbolag, vars *presidium* delvis består av samma ledamöter som kommunstyrelsens *presidium*. Som tidigare nämnt fråntar dock inte personunionen hela kommunstyrelsens ansvar för att utöva uppsikten. Granskningen visar att den information som kommunstyrelsens *presidium* tar del av inte med systematik delges kommunstyrelsen som helhet. Vidare framgår att uppsikten i Trollhättans Stad präglas av informella kontakter och att information delges via politiska kanaler istället för att lyftas till kommunstyrelsen som helhet i systematisk ordning.

Granskningen visar även att kommunstyrelsens ledamöter endast i en begränsad utsträckning anser att kommunstyrelsen som helhet har de förutsättningar som krävs för att kunna bedriva en ändamålsenlig uppsikt. Dessutom framgår att endast en begränsad andel av

kommunstyrelsens ledamöter anser att uppsiktsplikten är tydlig, i synnerhet för de kommunala verksamheter som inte bedrivs i nämndform.

Genom granskning av kommunstyrelsens protokoll går det inte att följa hur kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över föreningar och privata utförare.

Revisionen har i tidigare granskningar uppmärksammat kommunstyrelsen på att uppsikten är en plikt som åligger hela kommunstyrelsen. För att uppsikt ska anses ändamålsenlig krävs således att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen har den insyn, kunskap och information som krävs för att kunna fullgöra sitt uppdrag så som beskrivs i lag och reglemente. Vi kan konstatera att det alljämt finns brister i detta avseende och uppmanar kommunstyrelsen att skyndsamt vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen ges förutsättningar att bedriva en ändamålsenlig uppsikt.

5. Kommunstyrelsens rapportering till kommunfullmäktige

Kapitlet besvarar revisionsfrågan om kommunstyrelsen har fastställt former för hur rapportering ska ske till kommunfullmäktige. Våra iakttagelser baseras på dokumentstudier och intervjuer. Kapitlet avslutas med vår bedömning.

5.1. Rapportering

Det saknas dokumenterade rutiner för hur kommunstyrelsens rapportering avseende den samlade uppsikten till kommunfullmäktige ska ske.⁶ Dock anges i dokumentet *bestämmelser om styrning av verksamhet och ekonomi* att kommunfullmäktige ska erhålla uppföljning av nämndernas verksamhet i samband med delårsrapport och bokslut. Av protokoll framgår att kommunstyrelsen rapporterat nämndernas årsredovisning för 2019 till kommunfullmäktige i mars 2020. Vidare rapporterades nämndernas delårsrapporter i juni 2020. Det framgår även att kommunfullmäktige erhållit årsrapporter beträffande kommunalförbunden löpande mellan mars och maj. Av protokoll framgår vidare att kommunstyrelsen rapporterat kring bolagens verksamhet inom ramen för årsredovisning 2019 i mars 2020 och i samband med delårsrapport per augusti 2020. Dock framgår inte huruvida rapportering har skett beträffande stiftelser, föreningar och privata utförare.

Ärenden som ska rapporteras till kommunfullmäktige protokollförs som "ärenden till kommunfullmäktige". Av intervju framgår att stadskansliet tillsammans med ekonomikontoret bevakar och kontrollerar att ekonomiärenden anmäls till kommunfullmäktige enligt uppsiktsplikten. Samtidigt framgår i intervju att det är ett utvecklingsområde att säkerställa att nämndernas åtgärdsplaner vid konstaterat eller befarat budgetunderskott rapporteras till kommunfullmäktige. Det framgår även att det sker ett omfattande informationsutbyte genom politiska kanaler och informella kontakter.

Kommunstyrelsen beslutade vid sitt sammanträde i juni att meddela kommunfullmäktige att det finns en hög risk för att inte samtliga nämnder uppnår budgetbalans under 2020. Av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll från den 2 september, då omsorgsnämndens handlingsplan för budget i balans behandlades, framgår inte huruvida kommunstyrelsen har rapporterat omsorgsnämndens handlingsplan vidare till kommunfullmäktige.

5.2. Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen delvis har fastställt former för hur rapportering ska ske till kommunfullmäktige. Granskningen visar att det saknas dokumenterade rutiner för hur kommunstyrelsens rapportering avseende den samlade uppsikten till kommunfullmäktige ska ske. Dock anges i kommunens bestämmelser om styrning av verksamhet och ekonomi att kommunstyrelsen ska vidarerapportera verksamhetsuppföljning för nämnderna vid delårs- och årsbokslut. Dessa bestämmelser omfattar inte former för uppföljning till kommunfullmäktige avseende bolag eller kommunalförbund. Kommunstyrelsen rapporterar emellertid verksamhetsuppföljning för nämnder, bolag och kommunalförbund till kommunfullmäktige. Detta sker inom ramen för delårs- och årsbokslut. Däremot visar granskningen att ingen

⁶ I andra kommuner återfinns exempel på ett samlat styrdokument med riktlinjer för hur kommunstyrelsens rapportering avseende uppsiktsplikten till kommunfullmäktige ska ske.

rapportering skett gällande uppföljning av stiftelser, föreningar eller privata utförare under 2020. Granskning visar därtill att kommunstyrelsen inte har rapporterat omsorgsnämndens förslag på handlingsplan till kommunfullmäktige, men däremot har kommunstyrelsen meddelat kommunfullmäktige att det finns en hög risk för att inte samtliga nämnder uppnår budgetbalans under 2020.

6. Samlad bedömning

6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
Har kommunstyrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär?	Nej. Kommunstyrelsen har inte definierat vad uppsiktsplikten innebär.
Har kommunstyrelsen utarbetat ändamålsenliga riktlinjer, rutiner eller styrdokument som beskriver hur uppsiktsplikten ska bedrivas?	Nej. Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte har utarbetat ändamålsenliga rutiner för hur uppsikten ska bedrivas. Uppsiktsplikten finns förvisso omnämnd i ett antal styrdokument, men det finns inget övergripande riktlinje i vilket kommunstyrelsen definierar <i>hur</i> uppsiktsplikten ska genomföras.
Utövar kommunstyrelsen sin uppsikt över nämnder, bolag, stiftelser, kommunalförbund, föreningar samt eventuella ytterligare instanser ändamålsenligt?	Delvis. Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte fullt ut utövar en ändamålsenlig uppsikt. Kommunstyrelsens uppsikt sker i huvudsak genom verksamhetsuppföljning samt delårs- och årsrapporter. Kommunstyrelsen utövar även uppsikt genom extra uppföljningar och handlingsplaner för de nämnder som befarar eller har konstaterat budgetunderskott. Vi ser positivt på att hela kommunstyrelsens har involverats i beslut om handlingsplan för omsorgsnämndens underskott under 2020. Beslutet om handlingsplan för omsorgsnämnden kom dock först i juni och det finns utvecklingsområden gällande kommunstyrelsens hantering av handlingsplanerna. Därutöver bedrivs uppsikten genom kommunstyrelsens presidium samt indirekt genom Trollhättans Stadshus AB, vilket inte är tillräckligt. Den information som kommunstyrelsens presidium tar del av kommer inte kommunstyrelsen som helhet till del. Uppsikten präglas av informella kontakter och information delges via politiska kanaler istället för att lyftas till kommunstyrelsen som helhet i systematisk ordning. Granskningen visar att kommunstyrelsens ledamöter endast i en begränsad utsträckning anser att de har de förutsättningar som krävs för att kunna bedriva en ändamålsenlig uppsikt. Dessutom anser en begränsad andel av kommunstyrelsens ledamöter att uppsiktsplikten är tydlig, i synnerhet för de kommunala verksamheter som bedrivs i annan form än nämndform.

<p>Har kommunstyrelsen fastställt former för hur rapportering ska ske till kommunfullmäktige?</p>	<p>Delvis. Vår bedömning är att kommunstyrelsen delvis har fastställt former för hur rapportering ska ske till kommunfullmäktige. Det saknas dokumenterade rutiner för hur kommunstyrelsens rapportering avseende den samlade uppsikten till kommunfullmäktige ska ske. Kommunens bestämmelser för ekonomisk uppföljning omfattar nämnder. Dessa bestämmelser omfattar inte former för uppföljning av uppsikten till kommunfullmäktige avseende bolag eller kommunalförbund. Granskningen visar dock att kommunstyrelsen har rapporterat uppföljning inom ramen för delårs- och årsrapport för nämnder, bolag och kommunalförbund till kommunfullmäktige under 2020. Däremot har ingen rapportering skett gällande stiftelsen, föreningar eller privata utförare. Kommunstyrelsen har inte rapporterat omsorgsnämndens handlingsplan för budget i balans vidare till kommunfullmäktige, men kommunstyrelsen har informerat kommunfullmäktige om risk för att nämnder inte uppnår budget i balans under 2020.</p>
---	---

6.2. Slutsatser

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över den kommunala verksamheten på ett ändamålsenligt sätt, det vill säga i enlighet med lagstiftning och reglemente. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningen syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen endast till viss del utövar sin uppsiktsplikt på ett ändamålsenligt sätt.

Vår granskning visar att kommunstyrelsen inte definierat vad uppsiktsplikten innebär samt att det saknas en samlad beskrivning av hur kommunstyrelsen ska utöva sin uppsikt. Granskningen visar även att kommunstyrelsen som helhet inte tar del av all information eller har den insyn som krävs för att kunna bedriva en ändamålsenlig uppsikt. Det finns därtill utvecklingsområden gällande kommunstyrelsens hantering av handlingsplaner för budget i balans för de nämnder som prognostiserar eller står inför ett budgetunderskott. Det finns även utvecklingsområden avseende kommunstyrelsens rapportering till kommunfullmäktige.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Dokumenterat fastställa formerna för hur uppsiktsplikten ska bedrivas. Inom ramen för denna övergripande rekommendation rekommenderar vi ytterligare kommunstyrelsen att:
 - Säkerställa att uppsiktspliktens innebörd för Trollhättans Stad definieras.
 - Säkerställa en för uppsiktsplikten samlad riktlinje med anvisningar om hur uppsikten ska utövas (t.ex. när och genom vilka former) över nämnder, bolag, verksamhet genom avtalssamverkan samt verksamhet i kommunalförbund i vilka staden är medlem i.
 - Säkerställa att det i rutin för uppsiktsplikten tydliggörs vilken rapportering kommunstyrelsen som helhet ska få i syfte att säkerställa att hela kommunstyrelsen ges förutsättningar att ta ansvar för och bedriva en ändamålsenlig uppsikt.
 - Säkerställa rutin för hur kommunstyrelsens rapportering avseende uppsikten till kommunfullmäktige ska ske.
- ▶ Säkerställa att kommunstyrelsen prövar om den verksamhet som bedrivits av de kommunala bolagen är förenlig med det fastställda kommunala ändamålet årsvis.
- ▶ Säkerställa att kommunstyrelsen utövar en tillräcklig och ändamålsenlig uppsiktsplikt över föreningar och privata utförare.
- ▶ Säkerställa att det framgår när och hur eventuella handlingsplaner för budget i balans hos nämnderna ska återrapporteras till kommunstyrelsen samt att kommunfullmäktige får del handlingsplanen.

Göteborg den 28 oktober 2020



Johan Palmgren
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Karin Knutsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Mikaela Bengtsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1 – Bakgrund till granskningen

Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet (kommunallagen 6 kap. 1 §).

Uppsiktsplikten innebär att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över nämndernas och de kommunala företagens verksamhet. Kommunstyrelsen är skyldig att följa om nämndernas och företagens verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer kommunfullmäktige fastställt, att lagar och förordningar efterlevs och att medlen används på ett effektivt sätt. Kommunstyrelsen beslutar själva om formerna för hur uppsiktsplikten ska utövas.

I Trollhättans Stad är kommunstyrelsen kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Kommunstyrelsen har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Av kommunstyrelsens reglemente framkommer att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnder, gemensamma nämnder, bolag, stiftelser och kommunalförbunds verksamhet. I kommunstyrelsens styrfunktion ingår att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen.

Grundläggande granskning 2019 visade att det fanns utvecklingsområden avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Granskningen visade att kommunstyrelsen inte närmare definierat hur uppsiktsplikten över övriga nämnder ska utövas. Med anledning av ekonomiska underskott inom vissa nämnder beslutade kommunstyrelsens presidium att ålägga nämnderna tätare ekonomisk rapportering. Dessa uppföljningar behandlades dock aldrig av *hela* kommunstyrelsen. Utöver att styrelsen tagit del av årsuppföljning avseende 2018 av stadens helägda bolag framgick inte heller hur kommunstyrelsen utövat uppsikt över bolagen.

Bilaga 2 – Revisionskriterier

Kommunallag (2017:725)

I 3 kap. 11 § anges att kommuner får med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar.

I 3 kap 12 § anges att kommuner och landsting får, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare.

I 6 kap. 1 § anges att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller regionen är medlem i

I 6 kap. 6 § anges att nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

I 6 kap. 9 § anges att Styrelsen ska 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.

I 11 kap. 1 § anges att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§.

Kommunstyrelsens reglemente (2019-10-14)

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund.

Kommunstyrelsen ska inom ramen för sin uppsiktsplikt övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktiges fastställda program och direktiv.

Kommunstyrelsen ska även pröva om den verksamhet som bedrivits i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger under föregående kalenderår har varit förenligt med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige snarast. Finner styrelsen att brister förelegat, ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Kommunstyrelsen ska därtill samordna de olika nämndernas redovisningar till kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen beslutar om former för samråd med föreningar och organisationer när dessa är särskilt berörda.

Bestämmelser om styrning av verksamhet och ekonomi (2019-04-29)

Av dokumentet "bestämmelser om styrning av verksamhet och ekonomi" framgår att nämndens budget ska godkännas av kommunstyrelsen och anmälas till kommunfullmäktige senast i december varje år. Kommunstyrelsen kan utifrån den ekonomiska utvecklingen under året, besluta om tillfälliga, större, generella restriktioner för samtliga nämnder i syfte att hålla den antagna budgeten.

Kommunstyrelsen ska noga följa verksamhetens utveckling och ekonomiska resultat och övervaka att verksamheten utförs kvalitetssäkrat och effektivt samt bedrivs inom de ekonomiska ramar som kommunfullmäktige beslutat. Kommunstyrelsen kan vidta åtgärder under året om det bedöms att de ekonomiska ramarna inte hålls.

Kommunstyrelsen har det samlade ansvaret för att Trollhättans Stad har en god ekonomisk hushållning. Nämnd och styrelse som prognostiserar underskott ska omedelbart vidta åtgärder för att uppnå en budget i balans. Vid resursbrist ska efterlevnad av lagstiftning prioriteras. Om en nämnd prognostiserar eller konstaterar ett underskott vid sidan av de ordinarie rapporttillfällena måste detta rapporteras särskilt till kommunstyrelsen.

Nämnd som befarar långsiktigt underskott får inte utöka befintlig verksamhet avseende (volym, kvalitet) eller starta nya verksamheter utan särskilt medgivande av kommunstyrelsen. Detta gäller även då särskilda resurser tillförts för förändringen.

Nämnd ansvarar för att ekonomi och mål följs upp och rapporteras enligt fastställd tidplan. Förvaltningar har skyldighet att snarast informera nämnd och kommunstyrelse om uppkomna större avvikelser och vidta åtgärder.

Kommunstyrelsen ska två gånger per år, utöver årsredovisning (som omfattar bokslut och verksamhetsredogörelse) begära in rapport från nämnderna över den ekonomiska ställningen och prognos för måluppfyllelse. Detta rapporteras vidare till kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen kan vid behov begära in tätare rapportering från nämnderna. Nämnderna avgör själva om de har behov av ytterligare rapportering.

Kommunstyrelsen fastställer tidplaner för rapporter, bokslut och verksamhetsredogörelser. Kommunstyrelsens förvaltning lämnar anvisning för den löpande rapporteringen samt årsredovisning (som omfattar både bokslut och verksamhetsredogörelse). Uppföljning av förvaltningens handlingsplan sker inför nämndernas delårsrapporter och bokslut/årsredovisning i det IT-verktyg som är avsett för ändamålet.

Bolagspolicy (2013-03-25)

Av Trollhättans Stads bolagspolicy framgår att bolagens verksamhet står under uppsikt av kommunstyrelsen enligt kommunallagen. Moderbolagen skall årligen minst två gånger per år rapportera uppföljning av ägardirektiven och lämna uppgift om bolagens verksamhet och ekonomiska utveckling. Kommunstyrelsen skall därutöver ges den information och tillsändas de handlingar som kommunstyrelsen begär.

Bestämmelser om intern kontroll (2018-11-16)

Av dokumentet "bestämmelser om intern kontroll" framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. Kommunstyrelsen har även ansvar för att tillse att organisationen rapporterar utifrån kommunstyrelsens behov av kontroll. Kommunstyrelsen ska med utgångspunkt från nämndernas uppföljnings-rapporter utvärdera kommunens samlade intern kontroll. Kommunstyrelsen har ansvaret för den interna kontrollen på ett övergripande plan.

Bilaga 3 – Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Förvaltningschef för utbildningsförvaltningen, 2020-06-09
- ▶ Förvaltningschef för samhällsbyggnadsförvaltningen, 2020-06-09
- ▶ Förvaltningschef för omsorgsförvaltningen, 2020-06-09
- ▶ Förvaltningschef för kultur- och fritidsförvaltningen, 2020-06-09
- ▶ Förvaltningschef för arbetsmarknads- och socialförvaltningen, 2020-06-09
- ▶ VD Trollhättans Stadshus AB, 2020-06-11
- ▶ VD AB Eidar Trollhättans Bostadsbolag, 2020-06-11
- ▶ VD Trollhättan Exploatering AB och Kraftstaden Fastigheter Trollhättan AB, 2020-06-11
- ▶ VD Trollhättan Energi AB, 2020-06-11
- ▶ VD Innovatum, 2020-06-11
- ▶ Kommunstyrelsens presidium – majoriteten, 2020-06-11
- ▶ Kommunstyrelsens presidium – oppositionen, 2020-06-11
- ▶ Stadsdirektör, 2020-06-17

Dokument

- ▶ Kommunstyrelsens reglemente, 2019
- ▶ Delårsrapport per april, 2020
- ▶ Årsredovisning, 2019
- ▶ Bestämmelse om styrning av verksamhet och ekonomi, 2019
- ▶ Riktlinjer god ekonomisk hushållning, 2013
- ▶ Mål- och resursplan (MRP) 2020–2023 Budget 2020
- ▶ Bolagspolicy, 2013
- ▶ Ägardirektiv AB Eidar, 2020
- ▶ Ägardirektiv Kraftstaden Fastigheter Trollhättan AB, 2020
- ▶ Ägardirektiv Trollhättan Energi AB, 2020
- ▶ Ägardirektiv Trollhättan Exploatering AB, 2020
- ▶ Ägardirektiv Trollhättan Stadshus AB, 2020
- ▶ Bolagsordning AB Eidar, 2019
- ▶ Bolagsordning Trollhättan Industrispår AB, 2019
- ▶ Bolagsordning Kraftstaden Fastigheter AB, 2019
- ▶ Bolagsordning Trollhättan Exploatering AB, 2019
- ▶ Bolagsordning Trollhättan Energi AB, 2019
- ▶ Bolagsordning Trollhättan Stadshus AB, 2019
- ▶ Borgenspolicy, 2014
- ▶ Uppföljning bolagens verksamhet – tjänsteskrivelse, 2019
- ▶ Beslut kommunstyrelsens uppföljning av bolagens verksamhet, 2019
- ▶ Bestämmelse om intern kontroll, 2018
- ▶ Förbundsordning för Kunskapsförbundet Väst, 2017
- ▶ Förbundsordning för Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund, 2010
- ▶ Riktlinjer för kommunfullmäktiges program rörande privata utförare, 2019
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll, januari 2019-juni 2020

- ▶ Kommunfullmäktiges protokoll, juni 2019-juni 2020

Enkätundersökning

- ▶ En digital enkät avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt togs fram av EY. Enkäten översändes till samtliga 30 ledamöter i kommunstyrelsen. Respondenter medverkade anonymt. 18 av 30 respondenter svarade på enkäten. 2 av de inkomna svaren har exkluderats på grund av att ställda frågor i enkäten inte besvarats. Således har enkätundersökningen 16 giltiga svar. I enkäten ställdes sex flervalsfrågor med tre till fyra svarsalternativ. Respondenterna gavs även möjlighet att lämna ett fritextsvar. Då endast två av respondenterna har valt att lämna fritextsvar har dessa exkluderats från rapporten.