



FAGERSTA KOMMUN Kommunstyrelsen	
2020 -02- 11	
Diariernr	Diarietplanbeteckning

Kommunstyrelsen för yttrande
Kommunfullmäktige (för kännedom)

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Vi har vid vårt sammanträde den 5 februari 2020 behandlat och godkänt rapporten Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnder och kommunalförbund är lag- och ändamålsenlig.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens uppsiktsplikt inte är helt lag- och ändamålsenlig. Vår bedömning baseras på följande iakttagelser:

- Uppsiktsplikten är enligt vår bedömning föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik. Systematiken kring uppsiktsplikt och rapportering har formaliserats i reglemente, förbundsordningar, ekonomistyrningspolicy och kommunchefinstruktion. Det finns former för både formella och informella rapporteringar mellan förvaltningschefer och mellan ordföranden, såväl inom kommunen som med de andra samverkanskommunerna. Systematiken kring den löpande uppsiktsplikten, rapporteringen, ser lite olika ut i kommunalförbunden, men bedömningen är att det finns en systematik kring uppsiktsplikten gällande samtliga kommunalförbund.
- Utifrån uppgifter i granskningen och protokollgenomgången kan vi konstatera att uppsiktsplikten genomförs enligt fastställd systematik genom rapportering av ekonomi och verksamhet vid delår och bokslut samt kommungemensam budgetuppföljning per sista mars, april, maj, juli, september och oktober.
- Det finns ett antal exempel på beslut och åtgärder när kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt. Däremot framgår det inte tydligt av reglemente eller annat styrdokument hur processen ser ut vid beslut om åtgärder för nämnder och kommunalförbund. I denna del ser vi därför förbättringspotential avseende systematiken. Vidare framgår att styrelsen trots regelbunden insyn i socialnämndens ekonomiska utveckling förhållit sig passiv och inte vidtagit åtgärder trots ett växande underskott. Vi anser därför att kontrollmålet inte är uppfyllt.
- Det har inte framkommit huruvida kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån funna brister i tidigare gjord granskning. Det anges i yttrandet att det finns en utredning som rekommenderar ett antal åtgärder kring uppsiktsplikt, tydligt vilka åtgärder det är framgår inte av yttrandet. Någon avgränsning i tid för att vidta åtgärder eller någon tidpunkt för uppföljning av vidtagna åtgärder anges inte.



Baserat på de iakttagelser vi gjort inom ramen för granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen specificerar och beslutar om åtgärder utifrån tidigare granskning, på vilket sätt de ska genomföras och när kommunstyrelsen därefter ska följa upp vidtagna åtgärder.
- Att processen kring åtgärder utifrån uppsiktsplikten formaliseras.

Revisorerna önskar svar på vilka åtgärder kommunstyrelsen avser vidta med anledning av de brister som identifierats i bilagd rapport. Svar önskas senast den 20 april 2020.

Vänliga hälsningar

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Pia Boiardt'.

Pia Boiardt
ordförande

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Fagersta kommun

Januari 2019

Charlie Lindström

Nina Törling



Innehållsförteckning

	Innehåll	
	Sammanfattning	2
	Inledning	3
	Bakgrund	3
	Syfte och revisionsfråga/-or	3
	Revisionskriterier	3
	Kontrollmål	3
	Avgränsning	3
	Metod	4
	Lagar och styrdokument	5
	Kommunstyrelsens uppsiktsplikt	5
	Uppsiktsplikt enligt kommunstyrelsens reglemente	6
	Förbundsordning	7
	Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systema-	
tik		8
	Iakttagelser	8
	Bedömning	9
	Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik	10
	Iakttagelser	10
	Bedömning	10
	Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt	11
	Iakttagelser	11
	Bedömning	12
	Uppföljning av rekommendationer från tidigare genomförd gransk-	
ning		12
	Iakttagelser	12
	Bedömning	13
	Revisionell bedömning	14
	Bedömningar utifrån kontrollmål	15
	Rekommendationer	16

Sammanfattning

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt utifrån följande fråga:

Är kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och kommunalförbund lag- och ändamålsenlig?

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt syftar till att kommunstyrelsen ska kunna följa utvecklingen i nämnder, förbund samt kommunala bolag för att kunna säkerställa att de har nödvändig information. Detta bidrar till att kommunstyrelsen kan vidta åtgärder om det uppstår avvikelser i verksamheterna. Efter genomförd granskning är den sammanfattade bedömningen att kommunstyrelsens uppsiktsplikt *inte helt* är lag- och ändamålsenlig. Den sammanfattande bedömningen grundar sig på de individuella bedömningarna för nedanstående kontrollmål.

1. Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.

Vi anser att uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik. Systematiken kring uppsiktsplikt och rapportering har formaliserat i reglemente, förbundsordningar, ekonomistyrningspolicy och kommunchefinstruktion. Förutom formella rapporteringar sker även informella avstämningar mellan förvaltningschefer och mellan ordföranden, såväl inom kommunen som med de andra samverkanskommunerna. Systematiken kring den löpande uppsiktsplikten, rapporteringen, ser lite olika ut i kommunalförbunden, men bedömningen är att det finns en systematik kring uppsiktsplikten gällande samtliga kommunalförbund.

2. Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.

Utifrån uppgifter i granskningen och protokollgenomgången kan vi konstatera att uppsiktsplikten genomförs enligt fastställd systematik genom rapportering av ekonomi och verksamhet vid delår och bokslut samt kommungemensam budgetuppföljning per sista mars, april, maj, juli, september och oktober.

3. Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Det finns ett antal exempel på beslut och åtgärder när kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt. Däremot framgår det inte tydligt av reglemente eller annat styrdokument hur processen ser ut vid beslut om åtgärder för nämnder och kommunalförbund. I denna del ser vi därför förbättringspotential avseende systematiken. Vidare framgår att styrelsen trots regelbunden insyn i socialnämndens ekonomiska utveckling förhållit sig passiv och

inte vidtagit åtgärder trots ett växande underskott. Vi anser därför att kontrollmålet inte är uppfyllt.

4. Uppföljning av rekommendationer från tidigare genomförd granskning

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att det inte har framkommit huruvida kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder utifrån funna brister i tidigare gjord granskning. Det anges i yttrandet att det finns en utredning som rekommenderar ett antal åtgärder kring uppsiktsplikt, tydligt vilka åtgärder det är framgår inte av yttrandet utan får läsa igenom utredningen. Någon avgränsning i tid för att vidta åtgärder eller någon tidpunkt för uppföljning av vidtagna åtgärder anges inte.

Rekommendationer

Baserat på de iakttagelser vi gjort inom ramen för granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen specificerar och beslutar om åtgärder utifrån tidigare granskning, på vilket sätt de ska genomföras och när kommunstyrelsen därefter ska följa upp vidtagna åtgärder.
- Att processen kring åtgärder utifrån uppsiktsplikten formaliseras.

Inledning

Bakgrund

Enligt kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas, förbundens och eventuella bolagsverksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning samt hos fullmäktige göra de framställningar som behövs. Uppsiktsplikten innebär en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt om det är nödvändigt, lämna förslag till fullmäktige om förändringar.

Syftet med uppsiktsplikten är att kommunstyrelsen, på ett systematiskt sätt, ska kunna följa utvecklingen inom nämnder, förbund samt kommunala bolag. Kommunstyrelsen ska därför tillse att få nödvändig information så att kommunstyrelsen kan vidta åtgärder om det uppstår avvikelser i verksamheterna.

De förtroendevalda revisorerna i Fagersta kommun har utifrån sin riskbedömning valt att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Syfte och revisionsfråga/or

Syftet med granskningen är att besvara revisionsfrågan:

- Är kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och kommunalförbund lag- och ändamålsenlig?

Revisionskriterier

Revisionskriterierna för denna granskning har hämtats ur följande:

- Kommunallagen
- Kommunstyrelsens reglemente
- Kommundirektörs instruktion
- Protokoll
- Övriga relevanta styrdokument

Kontrollmål

Med utgångspunkt från revisionskriterierna har följande kontrollmål formulerats:

- Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik
- Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik
- Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt
- Uppföljning av rekommendationer från tidigare genomförd granskning

Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsens ansvar enligt 6 kap. 1, 9-11 §§ KL och omfattar kommunens nämnder, inklusive gemensamma, och fyra kommunalförbund. Granskningen avser kommunstyrelsens genomförda uppsiktsplikt för verksamhetsår 2018.

Metod

Granskningen har genomförts genom telefonintervju och genom dokumentstudier. Kommunchefen har intervjuats och kommunstyrelsens presidium har svarat skriftligen kring kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Vi använder ordet "uppgifter" som ett samlingsnamn för den informationen vi har fått till oss via intervju och skriftligt svar.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av ovanstående personer.

Lagar och styrdokument

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Enligt KL 6 kap § 1 ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens 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 3 kap. 16 a–18 b §§ och sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i, KL 6 kap § 1.

Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller landstinget begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter, KL 6 kap § 26.

Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktspliktens innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Kommunallagen betonar vikten av styrningen av den kommunala verksamheten oavsett juridisk form. Det ska således inte ha någon betydelse om verksamheten bedrivs i förvaltning, bolagsform eller kommunalförbund.

Syftet med uppsiktsplikten är att kommunstyrelsen, på ett systematiskt sätt ska kunna följa utvecklingen inom nämnder samt kommunala bolag. Kommunstyrelsen ska se till att få nödvändig information så att kommunstyrelsen kan vidta åtgärder om det uppstår avvikelser i verksamheterna.

Det förekommer ofta att det finns personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna/förbunden/bolagen men detta fråntar inte kommunstyrelsen skyldigheten att utöva uppsikt över nämnderna och förbunden.

Av författningskommentarerna framgår att styrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med att man har en ledande och samordnande roll. Uppsikten är i praktiken begränsad till att lämna råd och anvisningar och påpekanden samt i de fall det anses nödvändigt se till att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs i kommunala hel- och delägda företag. För att hantera denna uppgift utfärdas i praktiken ägardirektiv för de kommunala bolagen där kommunstyrelsens rätt till insyn skrivs in. Uppsiktsplikten gäller även gemensamma nämnder och kommunalförbund som kommunen är medlem i.

Uppsiktsplikt enligt kommunstyrelsens reglemente

Enligt kommunstyrelsens reglemente¹ har kommunstyrelsens ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen har en ledningsfunktion, styrfunktion och uppföljningsfunktion samt ansvarar för särskilda uppgifter.

Ledningsfunktion- ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsens ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund.

Styrfunktion- ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen.

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

Särskilda uppgifter- ansvarar för i detta reglemente angivna uppgifter jämte sådana uppgifter som inte lagts på annan nämnd. Härutöver ansvarar kommunstyrelsen för de uppgifter som framgår av kommunallagen, KL, och annan lagstiftning.

Enligt reglementet har kommunstyrelsen i lednings- och styrfunktionen övergripande uppgifter att bland annat:

- leda arbetet med, och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållna annan nämnd,
- utöva uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders beslut
- kontinuerligt följa verksamheten i övriga nämnder,
- ansvara för utformning och utveckling av kommunens system för intern kontroll i enlighet med vad fullmäktige särskilt beslutar,
- ansvara för samordningsträffar med nämndpresidierna och förvaltningscheferna,

Kommunalförbund

Kommunstyrelsen ska ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de kommunalförbund som kommunen är medlem i, främst vad gäller efterlevnaden av de mål för verksamheten och ekonomin som fastställts av kommunfullmäktige, men också i övrigt beträffande förhållanden som har intresse för kommunen.

¹ Reglemente för kommunstyrelsen antaget av (KF), 1991-12-27, § 153, senast reviderad 2016-02-22 § 26, Fagersta kommun

Uppföljningsfunktionen

Kommunstyrelsens uppföljning ska bland annat:

- övervaka att av fullmäktiges fastställda kvalitetskrav, mål, riktlinjer och program för verksamheten samt ekonomi följs upp i nämnderna,
- övervaka att kommunens löpande förvaltning i övrigt sköts lagligt och ekonomiskt,
- följa hur den interna kontrollen sköts i nämnderna,
- två gånger per år rapportera till fullmäktige hur samtliga kommunens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Ordföranden

Det åligger kommunstyrelsens ordförande bland annat att:

- närmast under kommunstyrelsen ha uppsikt över kommunens hela nämndförvaltning samt de kommunalförbund som kommunen är medlem i och gemensamma nämnder som har tillsatts för samverkan mellan kommunen och andra kommuner,
- med uppmärksamhet följa de frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor,
- främja samverkan mellan kommunstyrelsen och övriga nämnder.

Förbundsordning

Fagersta kommun ingår i fem kommunalförbund tillsammans med andra kommuner. Dessa kommunalförbund är Norra Västmanlands kommunalteknikförbund (NVK), Norra Västmanlands Samordningsförbund (NVS), Norra Västmanlands utbildningsförband (NVU), Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund och Kommunalförbundet VafabMiljö.

Samtliga förbund har en förbundsordning med en paragraf som på något sätt anger anvisningar kring budget, styrning och insyn. Bland annat anges att budget, delårsrapport, prognoser, budgetuppföljning och bokslut/årsredovisning årligen ska lämnas till medlemskommunerna. Det anges också att innan direktionen fattar beslut av större vikt ska samråd ske med förbundsmedlemmarna. Flera av kommunalförbunden har i sin förbundsordning reglerat att direktionen ska avlämna rapporter samt protokoll från sina sammanträden till sina förbundsmedlemmar samt löpande informera medlemmarna om sin verksamhet.

Iakttagelser och bedömningar

Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik

Iakttagelser

Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsens ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund.

Av kommunstyrelsens reglemente 5 § framgår att styrelsens ska ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de kommunalförbund som kommunen är medlem i, främst vad gäller efterlevnaden av de mål för verksamheten och ekonomi som fastställs av fullmäktige men också i övrigt beträffande förhållande som har intresse för kommunen.

Av förbundsordningarna framgår sedan att förbunden är skyldig av överända flertalet handlingar, samråda med medlemmar vid beslut av större vikt och löpande informera om sin verksamhet, detta för att möjliggöra kommunens uppsiktsplikt.

Vad gäller uppsiktsplikten över nämnderna framgår av kommunstyrelsens reglemente att det åligger ordförande att närmast under kommunstyrelsens ha uppsikt över kommunens nämndförvaltning, de kommunalförbund som kommunen är medlem i och gemensamma nämnder som har tillsatts för samverkan mellan kommunen och andra kommuner. Den ska med uppmärksamhet följa de frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor. De ska också främja samverkan mellan kommunstyrelsen och övriga nämnder.

Fagersta kommun har en ekonomistyrningspolicy² av vilken framgår att respektive nämnd ska lämna ekonomi- och verksamhetsuppföljning till kommunstyrelsen. Utifrån nämndernas rapporter ska sedan en kommungemensam budgetuppföljning med årsprognos upprättas per den sista mars, april, maj, juli, september och oktober. Delårsbokslut och delårsrapport ska upprättas per den sista augusti. Nämnder ska vid årets slut upprätta en ekonomisk sammanställning och lämna en verksamhetsberättelse.

² Ekonomistyrningspolicy, Fagersta kommun, antagen av kommunfullmäktige, 2019-03-25, § 28.

I Fagersta kommuns Kommunchefinstruktion³ anges att kommunchefen bistår kommunstyrelsen i dess ansvar för uppsiktsplikten. Som en del av genomförandet av uppsiktsplikten håller kommunchefen, utöver redovisning av tertiärrapporter, årsredovisningar med mera, kommunstyrelsen löpande underrättad om sådan relevant information om nämnder och samverkansorganisationer som framkommer på de möten och de nätverk kommunchefen deltar i.

Av uppgifter i granskningen anges att uppsiktsplikten fullgörs genom att bland annat begära in uppföljningar och prognoser från kommunens olika nämnder och styrelser. I uppsiktsplikten ingår också att säkerställa att kommunen har en väl fungerande intern kontroll. Rapporteringsskyldigheten efterlevs genom delårsbokslut och årsredovisning som tydligt redovisar fullmäktige beslut om verksamheten som sådan har efterlevs. Kommunstyrelsen har även i uppgift att följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Det framkommer också att de kommunalförbund som har sitt säte i Fagersta kommun regelbundet lämnar en ekonomisk uppföljning till kommunstyrelsen med samma periodicitet som kommunens nämnder.

Varannan vecka hålls ledningsgruppsmöten med kommunchef och övriga förvaltningschefer. Två- tre gånger per år sammanträder koncernledningsgruppen där även cheferna för samverkansorganisationerna ingår. Inom ramen för FAHNSS-samverkan (Fagersta, Avesta, Hedemora, Norberg, Skinnskatteberg och Smedjebacken) möts kommunstyrelsens ordföranden i samtliga kommuner för löpande rapportering kring verksamheten i de gemensamma nämnderna och förbunden. Kommuncheferna i FAHNSS-samverkan träffas också cirka fyra gånger per år för att information och diskussion kring de gemensamma nämnderna och kommunalförbunden.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.

Vi anser att uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik av den löpande uppsiktsplikten över sina nämnder och kommunalförbund. Systematiken kring uppsiktsplikt och rapportering har formaliserat i reglemente, förbundsordningar, ekonomistyrningspolicy och kommunchefinstruktion. Förutom formella rapporteringar sker även informella avstämningar mellan förvaltningschefer och mellan ordföranden, såväl inom kommunen som med de andra samverkanskommunerna. Systematiken kring den löpande uppsiktsplikten, rapporteringen, ser lite olika ut i kommunalförbunden, men bedömningen är att det finns en systematik kring uppsiktsplikten gällande samtliga kommunalförbund.

³ Kommunchefinstruktion, Fagersta kommun, antagen av kommunstyrelsen, 2019-05-07, ½151

Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik

Iakttagelser

Av delårsrapporten per sista augusti ska framgå prestationer, resultat och effekter av den bedrivna verksamheten samt prognoser, analyser och kommentarer. Vid behov ska åtgärdsplaner redovisas för att rätta till eventuella avvikelser. Kommunen upprättar löpande månadsuppföljning som rapporteras till kommunstyrelsen.

Enligt uppgifter från granskningen rapporteras måluppfyllelsen av verksamhetsmålen i delårsrapporter och årsredovisningar. Det är också i samband med denna rapportering som nämnderna deltar på kommunstyrelsens sammanträde och informerar om sin verksamhet. Andra företrädare bjuds också in till att under året delta på kommunstyrelsens sammanträde, utifrån aktuella frågor.

En genomgång av kommunstyrelsens protokoll för 2018 visar på att bokslut/årsredovisningar och delårsrapporter för samtliga nämnder och kommunalförbund har redovisats och godkänts under året. Den kommungemensamma interna kontrollen från föregående år har också redovisats. Rapporter av nämnder och kommunalförbund har en återkommande punkt på dagordningen, och redovisas för kännedom.

Av ekonomistyrningspolicyn framgår att en kommungemensam budgetuppföljning med årsprognos ska upprättas per den sista mars, april, maj, juli, september och oktober, detta utifrån nämndernas rapporter som lämnats till kommunstyrelsen. Denna policy uppdaterades och reviderades i mars 2019. Enligt uppgifter i granskningen redovisas denna budgetuppföljning till kommunstyrelsens under punkten rapporter "Från Norra Västmanlands ekonomiförvaltning. En genomgång av sammanträdesprotokollen från mars till och med december 2019 har gjorts för att kontrollera huruvida en sådan kommungemensam budgetuppföljning med årsprognos har gjorts dessa månader. Genomgången visar att kommungemensam budgetuppföljning från Norra Västmanlands ekonomiförvaltning har redovisats för mars, april, maj, juli, september och oktober, detta med cirka två månaders eftersläp.

Månadsrapporter och budgetuppföljningar av nämnderna och kommunalförbunden redovisas i viss mån under punkten rapporter.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.

Utifrån uppgifter i granskningen och protokollgenomgången kan vi konstatera att uppsiktsplikten genomförs enligt fastställd systematik genom rapportering av ekonomi och verksamhet vid delår och bokslut samt kommungemensam budgetuppföljning per sista mars, april, maj, juli, september och oktober.

Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt

lakttagelser

Enligt uppgifter i granskningen fattar kommunstyrelsen beslut om åtgärder när det finns ett sådant behov. Kommunstyrelsen kan då särskilt begära åtgärdsplaner för att komma till rätta med specifika problem eller prognostiserade underskott. Vid beslut om åtgärder från kommunstyrelsens sida får nämnden/förbundet ett uppdrag med uppföljning i frågan.

Som exempel på åtgärder som har vidtagits anges följande.

- För att få kontroll på uppgifter i samband med framför allt investeringar och underhåll har kommunstyrelsen särskilt beslutat om att uppdatera kommunens ekonomistyrningspolicy med utgångspunkt i kostnadsmedvetenhet (antagen KF § 28 2019). Detta med anledning av bland annat genomgång av underlag för upphandlingar.
- Principbeslut om att Fagersta kommun ska inför varje investering sträva efter det mest långsiktiga hållbara och ekonomiskt gynnsamma alternativet, i valet av material, investeringar, med mera. Det finns också beslut på att objektet som läggs i investeringsplanen, alternativt planen för underhåll av fastigheter ska beredas för upptagande inför den årliga investerings- eller underhållsbudgeten som numera fastställts av kommunfullmäktige.
- Kommunstyrelsen har i beslut (KS §176 2019) begärt en redovisning över konkreta åtgärder för att säkerställa en ändamålsenlig uppföljning och kontroll över ekonomin gällande NVK.
- Ändring av NVKs förbundsordning (antagen KF § 72 2019) där Fagersta kommun numera handhar all inkomstanter.
- NVU har under de senaste åren brottats med sin ekonomi varför kommunstyrelsen beslutade (KS § 142 2019) att utreda konsekvenserna av en överföring av verksamheterna inom NVU till egen regi där Fagersta kommun i sådant fall själv skulle kunna beslut om mål, budget och andra prioriteringar för verksamheten. Det har resulterat i att Fagersta kommun avser att överta verksamheten inom NVU i egen regi och att Fagersta kommun har sagt upp medlemskapet i förbundet.
- Beslut om ny ersättningsmodell för NVU. Grundläggande idé är att respektive ägarkommun ersätter NVU per elev/studerande månadsvis. Vad gäller programersättning inom gymnasieskolan uppgår ersättningen till 90 procent av föreliggande riksprislista hos Skolverket. Utbildning som bedrivs med stöd av statliga ersättningar ska vara kostnadsneutral för medlemskommunerna. Den nya ersättningsmodellen skapar förutsättningar för tydligare uppsikt och styrning av förbundet.

- I samband med beslut om budget 2020 inrättades en så kallad central medelsreserv för att möta ökade kostnader för försörjningsstöd och familjehemsplaceringar, vilka till stor del förklarar socialnämndens underskott 2019. Majoriteten i kommunstyrelsen har i samband med behandling av de kommungemensamma uppföljningarna understrukit behovet att se socialnämndens prognostiserade underskott mot bakgrund av den samlade prognosen för kommunen, vilket visar på ett överskott. Kommunstyrelsens har inte eftersökt åtgärder, då styrelsen har sett risk för neddragningar och åsidosättande av viktiga uppgifter inom socialnämndens övriga verksamheter.

Nämndens ska emellertid att socialnämnden 2019-04-19 § 67 kunde konstatera att nämnden gick mot ett ekonomiskt underskott. Med anledning av detta fick förvaltningen i uppdrag att till nämnden 20 maj 2019 redovisa konkreta förslag till åtgärder över vilka kostnader som kunde begränsas för nollresultat samt en konsekvensbeskrivning gällande bemanning/tjänster inom vård- och omsorg.

2019-05-20 § 90 beslutade nämnden att förvaltningen skulle redovisa konkreta förslag till åtgärder över vilka kostnader som kunde begränsas för nollresultat samt en konsekvensbeskrivning gällande bemanning/tjänster inom vård- och omsorg som tidigast vid socialnämndenssammanträde 17 juni 2019. Utifrån nämndens protokoll under 2019 har vi inte kunnat se att sådan redovisning kom nämnden till del. Vidare kan konstateras att det prognostiserade underskottet fortsatte att öka under 2019.

Av kommunstyrelsens protokoll framgår att KS regelbundet fick del av socialnämndens budgetuppföljning och därmed kunde följa nämndens ekonomi. Vi har emellertid inte kunnat se att kommunstyrelsen vidtagit några aktiva åtgärder med anledning av socialnämndens underskott.

Nämndens kan att 2019-10-08 § gick ärendet Delårsrapport år 2019 för Fagersta kommun upp i kommunstyrelsen. Även om ledamot föreslår att socialnämnden ska uppdras att redovisa hur man tänker göra för att få en budget i balans så avslås detta yrkande av styrelsen och delårsrapport med resultatprognos för kommunen godkänns.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är inte uppfyllt.

Det finns ett antal exempel på beslut och åtgärder när kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt. Däremot framgår det inte tydligt av reglemente eller annat styrdokument hur processen ser ut vid beslut om åtgärder för nämnder och kommunalförbund. I denna del ser vi därför förbättringspotential avseende systematiken. Vidare framgår att styrelsen trots regelbunden insyn i socialnämndens ekonomiska utveckling förhållit sig passiv och inte vidtagit åtgärder trots ett växande underskott. Vi anser därför att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Vi rekommenderar att processen kring åtgärder utifrån uppsiktsplikten formaliseras.

Uppföljning av rekommendationer från tidigare genomförd granskning

lakttagelser

De förtroendevalda revisorerna i Fagersta kommun granskande under våren 2016 kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Granskningen var avgränsad till att omfatta NVK och NVU. Granskningen fann att uppsiktsplikten över kommunalförbunden inte var tillräcklig.

De främsta bristerna som revisorerna fann i granskningen var att det saknades formaliserad uppföljning från kommunstyrelsen där upplysningar efterfrågas främst genom informella kontakter och delas mellan ett fåtal ledamöter och tjänstemän. Det saknades spårbarhet genom dokumentation. Det poängterades även att rollerna kunde förtydligas när det gäller hur den formella roll- och ansvarsfördelningen ska omsättas i praktiken.

Kommunstyrelsen beslutade den 2016-06-07, KS § 167, att anta förslag om yttrande över revisionsrapporten, lämnat av kommunchefen. Av yttrande framkommer att det är av vikt att Fagersta kommun står bakom slutsatserna i utredningen "FAHNSs-kommunerna framför styret" från Norbergs kommun. Där listas flera åtgärder som direkt riktar in sig på kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Genom att pröva dessa åtgärder finns det goda grunder för att kommunstyrelsens uppsiktsplikt kan stärkas.

Yttrandet anger inte några specifika åtgärder som ska vidtas i och med funna brister i granskningen. Det framkommer inte när eventuella åtgärder ska vara genomförda och hur detta ska redovisas och följas upp i kommunstyrelsen.

Vi har fått ta del av utredningen "FAHNSs-kommunerna framför styret"⁴. Utredningen syftar till att ge förslag till hur kommunerna inom FAHNSs-samverkan bättre kan styra, granska och ha uppsikt över verksamhet som bedrivs genom samverkan i gemensam nämnd eller kommunalförbund inkluderande verksamhet inom TVG och samordningsförbund. Utredningen ger under punkten 8.6 förslag på fullgörande av uppsiktsplikten. Bland annat ges samverkansorganen i uppdrag att till varje möte med Kommunchef-gruppen (samtliga kommunchefer i FAHNSs) och inför efterkommande möte med Kommunstyrelseordförandegruppen (samtliga kommunordföranden i FAHNSs) rapportera planerade aktiviteter och åtgärder vid eventuella avvikelser. Kommunstyrelseordförandegruppen och Kommunchefgruppen ska sedan besluta om vad som är av vikt att föra vidare till kommunstyrelsen. Därmed ska ägarkommunerna kunna styra vad som är relevant att återrapportera inom ramen för uppsiktsplikten. Berörda nämnder bör även pröva frågan om det vid kommunstyrelsen sammanträden ska delta representanter i förbund och gemensamma nämnder för att ge information om aktuella viktigare frågor.

Uppgifter som granskningen har fått till sig anger inte huruvida det vidtagits vidtagit särskilda åtgärder i och med granskningen och om det i sådant fall har redovisat för kommunstyrelsen.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

⁴ Fahns-kommunerna framför styret, Norberg, februari 2015, Staffan Mood.


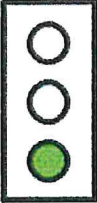
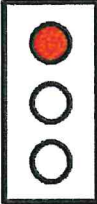

Vi grundar vår bedömning på att det inte har framkommit huruvida kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder utifrån funna brister i tidigare gjord granskning. Det anges i yttrandet att det finns en utredning som rekommenderar ett antal åtgärder kring uppsiktsplikt, tydligt vilka åtgärder det är framgår inte av yttrandet utan får läsa igenom utredningen. Någon avgränsning i tid för att vidta åtgärder eller någon tidpunkt för uppföljning av vidtagna åtgärder anges inte.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen specificerar och beslutar om åtgärder utifrån tidigare granskning, på vilket sätt de ska genomföras och när kommunstyrelsen därefter ska följa upp vidtagna åtgärder.

Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning är den sammanfattade bedömningen att kommunstyrelsens uppsiktsplikt *inte är helt* lag- och ändamålsenlig. Den sammanfattande bedömningen grundar sig på de individuella bedömningarna för nedanstående kontrollmål.

Bedömningar utifrån kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik	Uppfyllt	
Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik	Uppfyllt	
Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt	Ej uppfyllt	
Uppföljning av rekommendationer från tidigare genomförd granskning	Ej uppfyllt	

Rekommendationer

Baserat på de iakttagelser vi gjort inom ramen för granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen specificerar och beslutar om åtgärder utifrån tidigare granskning, på vilket sätt de ska genomföras och när kommunstyrelsen därefter ska följa upp vidtagna åtgärder.
- Att processen kring åtgärder utifrån uppsiktsplikten formaliseras.

2019-01-29

Rebecka Hansson

Charlie Lindström

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Fagersta kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 5 juni 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.