

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över verksamhet i samverkan med andra kommuner

Oktober 2021

Hanna Franck








Casper Wessén

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Åtvidabergs kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över verksamhet i samverkan med andra kommuner. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en tillräcklig uppsikt över de verksamheter som kommunen bedriver via kommunalförbund.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt säkerställer en tillräcklig uppsikt över de verksamheter som kommunen bedriver via kommunalförbund. Granskningen visar att det finns former för uppsikten men att dessa ej finns dokumenterade och att det finns en låg spårbarhet i protokoll kring hur kommunstyrelsen utövar sin uppsikt. Vi ser det som väsentligt att arbetssättet dokumenteras för en ökad tydlighet och spårbarhet. En sådan dokumentation kan bidra till att öka kunskaperna om uppsikten och minska risken för att den blir personberoende. Vidare visar granskningen att det i dagsläget inte genomförs systematiska utvärdering av arbetet med uppsikt. Ett sådant arbete kan bidra till att utveckla och stärka kommunstyrelsens utövar sin uppsikt samt öka spårbarheten.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns relevanta riktlinjer (reglemente, riktlinjer, ägardirektiv etc.) och former i övrigt för att utföra uppsiktsplikten?	Delvis 
Finns en kunskap om innebörden av kommunstyrelsens uppsiktsroll?	Ja 
Är regelverk och riktlinjer förankrade i berörda organisationer?	Ja 
Hur följs uppsiktsplikten upp i kommunstyrelsen och hur är rapporteringen utformad?	Delvis 
Har arbetet med uppsiktsplikten en lämplig omfattning och bedrivs det i övrigt effektivt?	Delvis 
Hur kommunicerar kommunstyrelsen med kommunalförbund?	Delvis 
Hur rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige med anledning av uppsiktsplikten?	Delvis 

Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Se över och uppdatera det befintliga årshjulet så att det innefattar kommunikationen med och uppföljningen av kommunalförbunden för att tydliggöra hur detta sker och uppsikten över dessa utövas.
- Överväg att utarbeta en avsiktsförklaring eller beskrivning av hur uppsikten utövas vilket kan tydliggöra för organisationen hur kommunstyrelsen utövar sin uppsikt och arbetar med samordning inom hela kommunkoncernen.
- Säkerställ att rapporteringen till kommunstyrelsen är tillräcklig och ger tillräckliga underlag för fattande av beslut inom ramen för uppsikten.
- Genomför en årlig utvärdering avseende utövandet av uppsiktsplikten för att identifiera utvecklingsområden och stärka arbetet med uppsikt/samordning. Ett aktivt arbete med utvärdering kan även bidra till att öka kunskapen om hur uppsikten utövas av kommunstyrelsen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	5
Bakgrund	7
Syfte och revisionsfrågor	7
Revisionskriterier	7
Avgränsning	7
Metod	5
Allmänt om kommunstyrelsens uppsiktsplikt	6
Granskningsresultat	7
Riktlinjer och former för att utföra uppsiktsplikt	7
lakttagelser	7
Bi punkt edömning	8
Kunskap om kommunstyrelsens uppsiktsroll	9
lakttagelser	9
Bedömning	9
Uppföljning av uppsiktsplikt och utformning av rapportering	9
lakttagelser	9
Bedömning	10
Omfattning av arbetet med uppsiktsplikt	10
lakttagelser	10
Bedömning	11
Kommunikation mellan kommunstyrelse och kommunalförbund	12
lakttagelser	12
Bedömning	12
Rapportering till fullmäktige	13
lakttagelser	13

Bedömning	13
Samlad bedömning	14
Rekommendationer	16

Inledning

Bakgrund

Kommunen har verksamheter organiserade gemensamt med andra kommuner i kommunalförbund:

- Kommunalförbundet ITSAM
- Räddningstjänsten Östra Östergötland RTÖG
- Sydarkivera

Bakgrunden till granskningsinsatsen är kommunallagens bestämmelse i 6 kap 1§ där styrelsen ges ansvaret att ha uppsikt över såväl nämndernas verksamhet (inkl. gemensam nämnd) som sådana företag som avses i kommunallagen 10 kap 2-6 §§ samt sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i. Detta innebär att uppsiktsplikten också omfattar de hel- och delägda bolagens verksamhet och de kommunalförbund i vilka man är medlem i.

Revisorerna har i riskanalysen inför 2021 identifierat detta som ett väsentligt område att granska.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en tillräcklig uppsikt över de verksamheter som kommunen bedriver via kommunalförbund.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns relevanta riktlinjer (reglemente, riktlinjer, ägardirektiv etc.) och former i övrigt för att utföra uppsiktsplikten?
- Finns en kunskap om innebörden av kommunstyrelsens uppsiktsroll?
- Är regelverk och riktlinjer förankrade i berörda organisationer?
- Hur följs uppsiktsplikten upp i kommunstyrelsen och hur är rapporteringen utformad?
- Har arbetet med uppsiktsplikten en lämplig omfattning och bedrivs det i övrigt effektivt?
- Hur kommunicerar kommunstyrelsen med kommunalförbund?
- Hur rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige med anledning av uppsiktsplikten?

Revisionskriterier

Lagar, föreskrifter, regelverk, reglemente, riktlinjer, ägardirektiv, avtal med kommunalförbunden, fullmäktigebeslut m.m.

Avgränsning

Granskningsobjektet avgränsas till att omfatta ITSAM och RTÖG då dessa är organiserade med direktion. Tyngdpunkt läggs på ITSAM. Sydarkivera är organiserat med eget fullmäktige.

Metod

Analys av styrande dokument, protokoll och uppföljningar inom området. Intervjuer med kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges ordförande och utvalda ledamöter i kommunstyrelsen samt kommunchefen och företrädare för förbunden. Arbetet har skett digitalt.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Allmänt om kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Enligt kommunallagen ska styrelsen 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 3-6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller regionen är medlem i. KL § 6:1

Av KL 6 kap 8 § framgår att 8 § fullmäktige får besluta att styrelsen 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 9 § framgår 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

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 uppsiktsplikten 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 förvaltnings- eller förbundsform eller annan form. Det förekommer ofta att det finns personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna 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 dock 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 förbund. För att hantera denna uppgift utfärdas i praktiken förbundsordningar för de kommunala förbunden där kommunstyrelsens rätt till insyn skrivs in. Uppsiktsplikten gäller även gemensamma nämnder och bolag som kommunen är medlem i eller har ägande i.

Granskningsresultat

Riktlinjer och former för att utföra uppsiktsplikt

Revisionsfråga 1: Finns relevanta riktlinjer (reglemente, riktlinjer, ägardirektiv etc.) och former i övrigt för att utföra uppsiktsplikten?

Revisionsfråga 3: Är regelverk och riktlinjer förankrade i berörda organisationer?

lakttagelser

Av dokumentet *Reglemente för Åtvidabergs kommun* framgår av 28 § att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet samt verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund. Reglementet berör främst hur kommunstyrelsen utövar uppsikt över de nämnderna. Av reglementets 28 § framgår följande:

Uppsiktsplikten utövas huvudsakligen genom att kommunstyrelsen tar del av nämndernas delårsrapporter, årsredovisning samt redovisning av nämndens internkontroll. Kommunstyrelsen kan därutöver begära ytterligare redovisningar om det anses påkallat. Kommunstyrelsens presidium träffar nämndernas presidium två gånger per år för uppföljning av verksamheten.

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 återrapporera till kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen har ej upprättat särskilda riktlinjer eller dokument som beskriver hur de utövar sin uppsiktsplikt. Vi har inte heller tagit del av ett årshjul eller dylikt för kommunstyrelsens arbete.

Vidare framgår av reglementet för kommunen att kommunstyrelsen ansvarar för att tillse att en organisation upprättas för den interna kontrollen. Internkontrollplaner ska upprättas och innefatta kontrollmoment som ska följas upp m.m. I detta stycke omnämns endast nämnderna och inte kommunala bolag eller kommunalförbund.

Av respektive kommunalförbunds förbundsordning finns medlemskommunernas insyn i förbundet beskrivet. Skrivningarna i förbundsordningarna skiljer sig något. I förbundsordningen för ITSAM 14 § framgår att förbundet ska informera medlemmarna om verksamhetens utveckling i förhållande till uppgjorda verksamhetsplaner och budget. Vidare ska en årlig redogörelse över verksamheten lämnas till respektive medlems fullmäktige.

I förbundsordningen för RTÖG 18 § framgår att direktionen utöver underlag till medlemskommunernas årsredovisningar även ska lämna delårsbokslut minst två gånger per år. Direktionen ska även lämna annan information som medlemskommunerna efterfrågar samt fortlöpande hålla medlemskommunerna informerade om den allmänna utvecklingen inom förbundets område. Innan direktionen beslutar om avtal av större vikt, större investeringar eller andra frågor av principiellt större vikt ska samråd ske med medlemskommunerna.

Verksamhetsföreträdare framhåller att RTÖG genomför medlemsdialoger två gånger per år. Vid dessa deltar förbundsdirektionens presidium, förbundsdirektör samt kommunstyrelsens presidium och kommundirektör från respektive medlemskommun. Under det senaste året har ytterligare träffar skett då särskilda frågor hanterats. Utöver dessa sker träffar på tjänstemannanivå ett antal gånger per år i olika konstellationer. Förbundsdirektören bjuds in till kommunfullmäktige en gång per år i samband med hanteringen av årsbokslutet för att informera om det gångna året samt aktuellt inför kommande år.

Gällande ITSAM framhåller verksamhetsföreträdare att det sker direktionmöten flera gånger per år där representanter från medlemskommunerna deltar. Antalet möten per år varierar enligt verksamhetsföreträdare och uppges i hög grad vara beroende på frågeställningar. Den rådande situationen i förbundet framhålls ha föranlett fler möten under senaste året. Utöver direktionmöten sker flera möten på tjänstemannanivå där förbundsdirektör och kommundirektör deltar. Vidare tillhandahåller Åtvidabergs kommun ett antal funktioner till förbundet (personaltjänst, ekonomifunktion, administration).

Verksamhetsföreträdare framhåller att det sker en löpande rapportering från kommunalförbunden vid kommunstyrelsens sammanträden. Av kallelse framgår att rapportering/information från förbunden ska lämnas från bland annat förbunden.

Vidare framhålls vid intervjuer att det finns en kännedom i förbunden avseende förbundsordningar och hur dialogen med medlemskommunerna går till.

Bedömning

Finns relevanta riktlinjer (reglemente, riktlinjer, ägardirektiv etc.) och former i övrigt för att utföra uppsiktsplikten?

Är regelverk och riktlinjer förankrade i berörda organisationer?

Revisionsfrågan avseende förekomst av relevanta riktlinjer bedöms delvis uppfylld.

Bedömningen baseras på att uppsiktsplikten omnämns i reglementen och att det finns former för utövandet av uppsikten över kommunalförbunden. Vi noterar dock att formerna för uppsikten över kommunalförbunden inte finns dokumenterade eller tydliggjorda på samma sätt som gentemot kommunala bolag eller nämnder. Särskilda riktlinjer som beskriver hur kommunstyrelsen utövar sin uppsikt saknas. Att uppdatera det befintliga årshjulet kan tydliggöra hur kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt.

Revisionsfrågan avseende om regelverk och riktlinjer är förankrade i berörda organisationer bedöms uppfylld.

Bedömningen grundar sig på att det vid genomförda intervjuer framhålls att det finns en kännedom hos berörda organisationer om reglemente, förbundsordningar samt formerna för hur kommunstyrelsen utövar sin uppsikt över kommunalförbunden. Det är dock väsentligt att det även framåt säkerställs att regelverk och riktlinjer förankras i organisationerna.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen ser över möjligheterna att komplettera de styrande dokumenten med en beskrivning av formerna för uppsikten för att tydliggöra hur kommunstyrelsen utövar denna samt vilken rapportering som sker inom ramen för uppsikten. Kommunstyrelsen bör även tydliggöra hur kommunstyrelsens arbete med

uppsikt och samordning sker över de kommunalförbunden i syfte att stärka den koncernövergripande uppsikten.

Kunskap om kommunstyrelsens uppsiktsroll

Revisionsfråga 2: Finns en kunskap om innebörden av kommunstyrelsens uppsiktsroll?

lakttagelser

Kommunstyrelsens uppsiktsroll finns beskriven i *Reglemente för Åtvidabergs kommun*. Vid genomförda intervjuer har framkommit att det finns en medvetenhet om uppsikten framför allt i kommunstyrelsens presidium. Vidare framhålls att det i samband med den löpande rapporteringen/informationen omnämns att det sker inom ramen för uppsikten. Verksamhetsföreträdare lyfter vid intervjuer att det finns en god kunskap i kommunstyrelsen avseende uppsikten men att begreppet inte används lika ofta i direktionerna att rapportering sker inom ramen för uppsikten.

Vi har tagit del av ett årshjul som beskriver kommunstyrelsens arbete under året. Av detta framgår exempelvis när kommunstyrelsen prövar om de kommunala bolagen följt det kommunala ändamålet och befogenheterna samt tertialrapportering. Kommunalförbunden omnämns vid ett tillfälle då kommunstyrelsen hanterar förbundens årsredovisning.

Det saknas dokument i form av riktlinjer för uppsikt som beskriver hur detta sker. Däremot framhåller de intervjuade att de nuvarande formerna har en tydlig koppling till uppsikten.

Bedömning

Finns en kunskap om innebörden av kommunstyrelsens uppsiktsroll?

Revisionsfrågan avseende bedöms uppfylld.

Bedömningen grundar sig på att det finns former för uppsikten över kommunalförbunden som innefattar hela kommunstyrelsen. Begreppet uppsikt används i samband med rapporteringen i kommunstyrelsen enligt verksamhetsföreträdare men det framgår inte tydligt i protokoll eller dokument att rapporteringen utgör en del av kommunstyrelsens uppsikt. Att tydliggöra dokumentationen kan bidra till att öka kunskapen om kommunstyrelsens arbete med uppsikt och hur den utövas över kommunalförbunden. Vi ser det som väsentligt att kunskapen om uppsiktsrollen genomsyrar hela kommunstyrelsen vilket vi anser kan ökas genom en tydligare dokumentation.

Uppföljning av uppsiktsplikt och utformning av rapportering

Revisionsfråga 4: Hur följs uppsiktsplikten upp i kommunstyrelsen och hur är rapporteringen utformad?

lakttagelser

Som tidigare nämnts framhåller verksamhetsföreträdare att rapportering från förbunden sker löpande till kommunstyrelsen vid särskilda punkter på dagordningen via utsedda ledamöter i respektive direktion. De intervjuade påtalar att detta är en viktig del i kommunstyrelsens uppsiktsplikt över kommunalförbunden.

Skriftlig rapportering från kommunalförbunden sker vid årsredovisning. Ytterligare skriftlig rapportering ska enligt förbundsordningarna lämnas vid begäran av respektive kommunalförbund. Vid specifika frågeställningar lämnas underlag från förbunden till respektive medlemskommun, exempelvis hemställan om ökad medlemsavgift.

För RTÖG sker även en muntlig rapportering från förbundsdirektören i samband med hanteringen av årsredovisningen i fullmäktige.

Gällande kommunalförbundens arbete med internkontroll görs ingen särskild uppföljning av detta.

Det sker ingen systematisk, dokumenterad utvärdering av arbetet med och utövandet av uppsiktsplikten. Verksamhetsföreträdare framhåller att de i rapporteringen för en dialog om uppsikt och att eventuella brister lyfts vid denna.

Bedömning

Hur följs uppsiktsplikten upp i kommunstyrelsen och hur är rapporteringen utformad?

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Det sker en löpande muntlig rapportering till kommunstyrelsen samt skriftligt i samband med årsredovisning och delårsrapport. Vi kan inte se hur denna rapportering innefattar internkontrollarbetet inom respektive kommunalförbund. Vidare visar granskningen att det inte sker någon systematisk utvärdering av uppsiktsplikten och hur denna utövas gentemot kommunalförbunden.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen ser över om rapporteringen till kommunfullmäktige kan kompletteras en utvärdering avseende utövandet av uppsiktsplikten. En sådan rapportering kan bidra till att identifiera utvecklingsområden och stärka arbetet med uppsikt/samordning.

Omfattning av arbetet med uppsiktsplikt

Revisionsfråga 5: Har arbetet med uppsiktsplikten en lämplig omfattning och bedrivs det i övrigt effektivt?

lakttagelser

Inom ramen för granskningen har en protokollsgenomgång gjorts. I tabellen nedan finns en sammanställning avseende antal ärenden i kommunstyrelsen som berört de olika granskningsobjekten.

Tabell 1: Genomgång av kommunstyrelsens protokoll (perioden januari 2020 - mars 2021)

	Antal ärenden i kommunstyrelsen januari år 2020 till juni år 2021.
ITSAM	18
RTÖG	16

Källa: Kommunstyrelseprotokoll

Protokollsgenomgången visar att kommunstyrelsen har hanterat frågor som rör förbunden vid 16 respektive 18 tillfällen under den granskade perioden.

Vid kommunstyrelsens sammanträdet i juni hanterade kommunstyrelsen en hemställan från RTÖG om ökat medlemsavgift (kommunstyrelsens protokoll 2021-06-02 § 97). Ett annat ärende som hanterats från RTÖG under den granskade perioden är ett nytt övningsräddningsfält (kommunstyrelsens protokoll 2021-03-03 § 29).

Gällande ITSAM noteras att kommunstyrelsen vid januarimötet har beslutat om att föreslå en utökning av borgensförbindelse för förbundet (kommunstyrelsens protokoll 2021-01-13 § 1). I juni år 2020 godkände kommunstyrelsen ett förslag till nytt avtal för ITSAM avseende fördelning av anslag (kommunstyrelsens protokoll 2020-06-03 § 100).

Av protokollen framgår att det sker en löpande rapportering från respektive kommunalförbund. I vissa protokoll framgår mer utförligt vilken information som lämnats men i de flesta protokoll anges endast att ledamot har rapporterat från kommunalförbundet.

Kommunstyrelsen tar enligt protokollsgenomgången del av årsredovisningen för RTÖG. Verksamhetsföreträdare framhåller att kommunstyrelsen tagit del av den delårsrapport för RTÖG under 2020 som ett meddelande men att delårsrapporten för år 2021 inte är färdigställd vid granskningstillfället.

I förbundsordningen för RTÖG regleras till viss del rapporteringen till medlemskommunerna. Enligt förbundsordningen ska direktionen fortlöpande informera om den allmänna utvecklingen inom förbundets område samt om särskilda händelser av principiell vikt. Vid behov av åtgärdsplaner för återställande av eget kapital ska dessa redovisas till medlemskommunerna i samband med årsredovisning. Detta har ej varit aktuellt under den granskade perioden.

Kommunstyrelsen tar enligt protokollsgenomgången del av årsredovisningen för ITSAM. Vad gäller delårsrapporten för 2021 har denna inte behandlats av kommunstyrelsen vid granskningstillfället men kommer enligt verksamhetsföreträdare att behandlas som ett ärende under hösten. I granskningen framkommer att delårsrapporten inte har expedierats av ITSAM till kommunen under år 2020 vilket uppmärksammas i samband med faktaavstämningen.

Av ITSAM:s förbundsordning framgår att medlemmarna ska ges möjlighet att uttala sig om förbundets budgetförslag. Vidare framgår att förbundet tertialvis ska informera medlemmarna om hur förbundets verksamhet utvecklas i förhållande till uppgjorda verksamhetsplaner och budget samt att samråd ska ske med medlemskommunerna innan direktionen fattar beslut i frågor av större vikt eller av principiell betydelse.

Vi kan inom ramen för granskningen ej urskilja hur kommunstyrelsen följer upp kommunalförbundens arbete med internkontroll.

Bedömning

Har arbetet med uppsiktsplikten en lämplig omfattning och bedrivs det i övrigt effektivt?

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Bedömningen grundar sig på att det sker en löpande rapportering från kommunalförbunden vid varje kommunstyrelse. Det framgår dock inte i

dokumentationen att detta är en del av kommunstyrelsens uppsikt vilket vi ses som en brist. Dokumenterade riktlinjer med en avsiktsförklaring eller beskrivning hur uppsiktsplikten utövas ser vi skulle stärka arbetet och säkerställa en tillräcklig omfattning.

Genomförd granskning visar att kommunstyrelsen inte har tagit del av delårsrapporten per augusti från ITSAM under år 2020 vilket vi ser som en brist. Vidare ser vi det som väsentligt att rapporteringen från kommunalförbunden fortsättningsvis även innefattar deras arbete med internkontroll på ett tydligt sätt. Vi ser det som väsentligt att kommunstyrelsen säkerställer att de erhåller rapportering från kommunalförbunden i en tillräcklig omfattning.

Kommunikation mellan kommunstyrelse och kommunalförbund

Revisionsfråga 6: Hur kommunicerar kommunstyrelsen med kommunalförbund?

lakttagelser

Enligt förbundsordningarna utser Åtvidabergs kommun en ledamot och en ersättare i direktionen för mandatperioden. I Åtvidabergs kommun har dessa personer även platser i kommunstyrelsen.

Som tidigare nämnts genomförs medlemsdialoger för RTÖG två gånger per år där förbundsdirektionens presidium, förbundsdirektör samt kommunstyrelsens presidium och kommundirektör från respektive medlemskommun deltar. Vid särskilda frågor, exempelvis ett nytt övningsfält, sker ytterligare möten.

Förbundsdirektören i RTÖG deltar vid kommunfullmäktige i samband med årsredovisningen för att föredra verksamhetsåret.

Gällande ITSAM framhåller verksamhetsföreträdare att det sker direktionsmöten flera gånger per år där representanter från medlemskommunerna deltar. Antalet möten per år varierar enligt verksamhetsföreträdare och uppges i hög grad vara beroende på frågeställningar. Som tidigare nämnts uppges den rådande situationen i förbundet framhålls ha föranlett fler möten under senaste året.

Något särskilt dokument som beskriver hur kommunikationen med eller uppföljningen av kommunalförbund finns ej.

Bedömning

Hur kommunicerar kommunstyrelsen med kommunalförbund?

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Kommunikation sker främst genom ledamöter i direktionen. Något särskilt dokument som beskriver hur kommunikationen med eller uppföljningen av kommunalförbund finns ej.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen tydliggör i sitt årshjul hur de kommunicerar med och följer upp kommunalförbunden för att synliggöra sin uppsikt över och kommunikation med kommunalförbunden.

Rapportering till fullmäktige

Revisionsfråga 7: Hur rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige med anledning av uppsiktsplikten?

lakttagelser

Verksamhetsföreträdare framhåller inom ramen för granskningen att rapporteringen till kommunfullmäktige främst sker genom årsredovisning och delårsbokslut per augusti.

En samlad redovisning av uppsikten lämnas ej till fullmäktige. I årsredovisningen eller delårsrapporten framgår inte heller hur kommunstyrelsen har arbetat med eller utövat sin uppsikt under året.

Särskilda frågor som är av principiell beskaffenhet ska enligt verksamhetsföreträdare lyftas till kommunfullmäktige för beslut vilket även framgår av förbundsordningarna samt reglementet. Exempel på frågor som har lyfts under den granskade perioden är Hemställen om medlemsavgift 2022 RTÖG (KF 2021-06-24), Uppförande av räddningsövningssfält RTÖG (KF 2021-03-31) samt utökning av borgensförbindelse ITSAM (KF 2021-02-24).

Bedömning

Hur rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige med anledning av uppsiktsplikten?

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.



Vi kan inte se att rapportering kring kommunalförbundens ekonomi eller verksamhet skett utöver ordinarie rapportering i form av årsredovisning. Särskilda frågor som är av principiell beskaffenhet ska lyftas till kommunfullmäktige för beslut.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Åtvidabergs kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över verksamhet i samverkan med andra kommuner. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en tillräcklig uppsikt över de verksamheter som kommunen bedriver via kommunalförbund.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt säkerställer en tillräcklig uppsikt över de verksamheter som kommunen bedriver via kommunalförbund. Granskningen visar att det finns former för uppsikten men att dessa ej finns dokumenterade och att det finns en låg spårbarhet i protokoll kring hur kommunstyrelsen utövar sin uppsikt. Vi ser det som väsentligt att arbetssättet dokumenteras för en ökad tydlighet och spårbarhet. En sådan dokumentation kan bidra till att öka kunskaperna om uppsikten och minska risken för att den blir personberoende. Vidare visar granskningen att det i dagsläget inte genomförs systematiska utvärdering av arbetet med uppsikt. Ett sådant arbete kan bidra till att utveckla och stärka hur kommunstyrelsens utövar sin uppsikt samt öka spårbarheten.

Bedömningen baseras på följande revisionsfrågor:

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns relevanta riktlinjer (reglemente, riktlinjer, ägardirektiv etc.) och former i övrigt för att utföra uppsiktsplikten?	Delvis Uppsiktsplikten omnämns i reglementen och att det finns former för utövandet av uppsikten över kommunalförbunden. Särskilda riktlinjer som beskriver hur kommunstyrelsen utövar sin uppsikt saknas. Att uppdatera det befintliga årshjulet kan tydliggöra hur kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt.	
2. Finns en kunskap om innebörden av kommunstyrelsens uppsiktsroll?	Ja Det finns former för uppsikten över kommunalförbunden men spårbarheten av att rapporteringen ingår i kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten framgår ej tydligt. Det är väsentligt att kunskapen om uppsiktsrollen genomsyrar hela kommunstyrelsen vilket vi anser kan ökas genom en tydligare dokumentation.	

3. Är regelverk och riktlinjer förankrade i berörda organisationer?	<p>Ja</p> <p>Vid genomförda intervjuer framhålls att det finns en kännedom hos berörda organisationer om reglemente, förbundsordningar samt formerna för hur kommunstyrelsen utöver sin uppsikt över kommunalförbunden. Det är dock väsentligt att det även framåt säkerställs att regelverk och riktlinjer förankras i organisationerna.</p>	
4. Hur följs uppsiktsplikten upp i kommunstyrelsen och hur är rapporteringen utformad?	<p>Delvis</p> <p>Det sker en löpande muntlig rapportering till kommunstyrelsen samt skriftligt i samband med årsredovisning och delårsrapport. Vi kan inte se hur denna rapportering innefattar internkontrollarbetet inom respektive kommunalförbund.</p> <p>Det sker ingen systematiskt utvärdering av uppsiktsplikten och hur denna utövas gentemot kommunalförbunden.</p>	
5. Har arbetet med uppsiktsplikten en lämplig omfattning och bedrivs det i övrigt effektivt?	<p>Delvis</p> <p>Det sker en löpande rapportering från kommunalförbunden vid varje kommunstyrelse. Det framgår dock inte i dokumentationen att detta är en del av kommunstyrelsens uppsikt vilket vi ser som en brist. Vi ser det som väsentligt att rapporteringen från kommunalförbunden fortsättningsvis även innefattar deras arbete med internkontroll på ett tydligt sätt.</p>	
6. Hur kommunicerar kommunstyrelsen med kommunalförbund?	<p>Delvis</p> <p>Kommunikation sker främst genom ledamöter i direktionen. Något särskilt dokument som beskriver hur kommunikationen med eller uppföljningen av kommunalförbund finns ej. Vi ser det som väsentligt att kommunstyrelsen säkerställer att de erhåller rapportering från kommunalförbunden i en tillräcklig omfattning.</p>	

7. Hur rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige med anledning av uppsiktsplikten?

Delvis

Rapportering avseende kommunalförbundens ekonomi eller verksamhet har ej skett utöver ordinarie rapportering i form av årsredovisning. Särskilda frågor som är av principiell beskaffenhet ska enligt verksamhetsföreträdare lyftas till kommunfullmäktige för hantering.



Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Se över och uppdatera det befintliga årshjulet så att det innefattar kommunikationen med och uppföljningen av kommunalförbunden för att tydliggöra hur detta sker och uppsikten över dessa utövas.
- Säkerställ att rapporteringen till kommunstyrelsen är tillräcklig och ger tillräckliga underlag för fattande av beslut inom ramen för uppsikten.
- Överväg att utarbeta en avsiktsförklaring eller beskrivning av hur uppsikten utövas vilket kan tydliggöra för organisationen hur kommunstyrelsen utövar sin uppsikt och arbetar med samordning inom hela kommunkoncernen.
- Genomför en årlig utvärdering avseende utövandet av uppsiktsplikten för att identifiera utvecklingsområden och stärka arbetet med uppsikt/samordning. Ett aktivt arbete med utvärdering kan även bidra till att öka kunskapen om hur uppsikten utövas av kommunstyrelsen.

2021-09-20

Annika Hansson

Hanna Franck

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Ätvidabergs kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-10-07. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.