

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnderna

Enköpings kommun

Augusti 2024

Hanna Franck, certifierad kommunal revisor

Amanda Guerra, projektmedarbetare





*Kristian Damlin, kvalitetssäkrare och certifierad kommunal
revisor*

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet **inte helt** är ändamålsenlig och tillräcklig.

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

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?	Delvis	
2. Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?	Delvis	
3. Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?	Delvis	
4. Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?	Ja	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställ att planen för uppsiktsplikten färdigställs och att denna skapar en tydlig definition av innehållet i och formerna för utövandet av uppsiktsplikten. Planen bör kommuniceras hos styrelse och nämnder för att skapa en samsyn om arbetet och innehållet.
- Fortsätt att utveckla dialogen med och rapporteringen från nämnderna i syfte att stärka kommunstyrelsens uppsiktsplikt och samordningsansvar. Dialogen och rapporteringen bör dokumenteras i protokoll för att öka spårbarheten och tydliggöra kopplingen till uppsiktsplikten.
- Säkerställ att åtgärder vidtas med anledning av kommunstyrelsens beslut om uppdrag för att nå en ekonomi i balans.
- Se över om rapporteringen till kommunfullmäktige bör kompletteras med en utvärdering avseende utövandet av uppsiktsplikten. En sådan rapportering kan bidra till att identifiera utvecklingsområden och stärka arbetet än mer med uppsikt/samordning.

Granskningen har inte omfattat bolagen och kommunalförbunden. Men däremot rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att planen för uppsiktsplikt även omfattar de kommunala bolagen och kommunalförbunden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Allmänt om kommunstyrelsens uppsiktsplikt	6
Former för uppsiktsplikten	7
lakttagelser	7
Bedömning	9
Uppsiktens omfattning	9
lakttagelser	9
Bedömning	11
Upplysningar från nämnderna och kontroll av vidtagna åtgärder	12
lakttagelser	12
Bedömning	13
Rapportering till fullmäktige	15
lakttagelser	15
Bedömning	16
Samlad bedömning	17
Rekommendationer	17
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	18

Inledning

Bakgrund

Enligt kommunallagen 6 kap § 1 och 10 kap §§ 3-6 ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt ha uppsikt över nämndernas verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning samt hos fullmäktige göra de framställningar som behövs.

Med anledning av detta är det av vikt att kommunstyrelsen noggrant följer de verksamheter som bedrivs inom kommunen. Särskilt tydlig och viktig blir kommunstyrelsens uppsiktsplikt då någon nämnd går med större och ihållande underskott. I en allt mer ansträngd ekonomi för landets kommuner blir det extra viktigt för kommunen att utöva sin uppsiktsplikt för att på så vis kunna leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter.

Styrelsen får från övriga nämnder och beredningar begära in de upplysningar som de behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

Därutöver har kommunstyrelsen också en rad egna verksamheter och processer som de direkt ansvarar för som t ex IT, hållbarhet, intern kontroll osv.

Med utgångspunkt i ovanstående bakgrund och riskanalysen för år 2024 har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en granskning av kommunstyrelsens ansvarstagande för uppsiktsplikten över kommunens nämnder.

Syfte och revisionsfrågor

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

Revisionsfrågor:

1. Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?
2. Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?
3. Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?
4. Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?

Revisionskriterier

Kommunallagen 6 kap 1§ och 6§.

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna, dvs. de kommunala bolagen omfattas ej av denna granskning.

Granskningen avgränsas till att omfatta år 2024.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentationsgranskning. Inom ramen för granskningen har genomgång gjorts av protokoll, rutiner, riktlinjer, ägardirektiv m.m. Vidare har intervjuer genomförts med nämndernas ordföringar, kommunstyrelsens presidium, kommundirektör, ekonomidirektör, verksamhetsutvecklare och kommunjurist.

Rapporten är kvalitetssäkrad av Kristian Damlin, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Allmänt om kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Enligt 6 kap. 1 § KL gäller att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och bolags verksamhet. Syftet med uppsiktsplikten är att kommunstyrelsen, på ett systematiskt sätt ska kunna följa utvecklingen inom kommunen samt de kommunala bolagen. Kommunstyrelsen ska se till att få nödvändig information så att kommunstyrelsen kan vidta åtgärder om det uppstår avvikelser i verksamheterna. Viktigt är även att kommunstyrelsen enligt 6 kap 11 § KL ska följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning varför nämnder och bolag bör redovisa ekonomiska överväganden och effekter av beslut när detta är relevant.

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 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.

Nämnderna agerar självständigt med en stor frihet i utförandet av sitt verksamhetsuppdrag. Det grundas i principen om förvaltningsmyndigheters självständighet enligt regeringsformen och kommunallagen. Nämnderna ska självständigt tolka lag, utföra lagstadgad verksamhet samt sköta myndighetsutövning. Inom dessa delar får varken fullmäktige eller annan förvaltningsmyndighet, t.ex. kommunstyrelsen, påverka beslutsfattandet. Av 6 kap. 3 § KL följer principen om självständigheten, samt att nämnderna beslutar om frågor om deras egen förvaltning, beslut enligt lag eller som fullmäktige delegerat till nämnderna.

Former för uppsiktsplikten

Revisionsfråga 1: Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?

lakttagelser

Enköpings kommun består, förutom av kommunstyrelsen, av nio övriga nämnder och dess förvaltningar.

Enligt kommunstyrelsens reglemente (beslutad av kommunfullmäktige 2023-11-13 § 200) är kommunstyrelsen kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Kommunstyrelsen har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen ska utifrån sin styrfunktion leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten. Vidare ska styrelsen övervaka att kommunens verksamheter bedrivs i enlighet med lagar, förordningar, föreskrifter samt enligt kommunens egna mål, riktlinjer och andra styrdokument. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund. Av kommunstyrelsens reglemente framgår även att ordförande, för styrelsens räkning, ska ha uppsikt över kommunens hela nämndsförvaltning.

Enköpings kommuns styrmodell beskrivs i dokumentet *Regler för styrning av Enköpings kommunkoncern* (beslutad av kommunfullmäktige 2023-11-13 § 193). Av styrmodellen framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över kommunkoncernens nämnder, bolag och förbund. Nämnderna ansvarar för att rapportera till kommunstyrelsen i enlighet med anvisningar för uppföljning och rapportering. Kommunstyrelsen ansvarar i sin tur för att sammanställa och rapportera till kommunfullmäktige utifrån budget och prioriterade mål samt övrigt som är av risk och väsentlighet utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnder och styrelser.

Av reglerna för styrning framgår att kommunkoncernens gemensamma uppföljning sker vid minst fyra tillfällen per år. Kommunledningsförvaltningen upprättar årligen anvisningar för uppföljning och rapportering där det beskrivs vilket innehåll som ska finnas i de olika rapporterna samt hur uppföljningen från nämnderna ska utformas. Av anvisningarna framgår att rapporteringen vid behov kompletteras med dialogsamtal mellan kommunstyrelsens arbetsutskott och respektive nämndspresidium tillsammans med förvaltningsledning. Dialogsamtalet ska sedan återrapporteras till kommunstyrelsen.

I dokumentet *Regler för intern styrning och kontroll* (beslutad av kommunstyrelsen 2018-09-26) framgår att kommunstyrelsen ska ha uppsiktsplikt över nämndernas, bolagens och kommunalförbundens interna styrning och kontroll vilket bland annat innebär en rätt att påpeka och lämna råd om de ser brister i den interna styrningen och kontrollen. Kommunstyrelsen ska med utgångspunkt från nämndernas rapportering

utvärdera kommunens samlade system för intern styrning och kontroll samt bedöma behov av förbättringar och åtgärder.

Kommunstyrelsens nämndplan med budget 2024 och plan för 2025-2026 (fastställd av kommunstyrelsen 2024-02-27 § 35) innehåller ett uppdrag till kommunledningsförvaltningen att utveckla och systematisera uppsikten över övriga nämnder. Uppdraget innebär att ta fram en plan för hur uppsikten ska gå till under året samt för hur rapporteringen och återkopplingen ska ske. I uppdraget ingår även att ta fram ett årshjul för uppsikten samt föra dialog och förankra det hos respektive nämnd, och förvaltning. Kommunstyrelsen har även uppdragit till kommunledningsförvaltningen att fortsätta utveckla kommunens mål- och ekonomistyrning. Uppdragen ska återredovisas till kommunstyrelsen i verksamhetsberättelsen för år 2024.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av ett utkast till den plan som ska definiera uppsiktsplikten i Enköpings kommun. Planen utgår från kommunallagens regler om uppsikten och ger förslag på aktiviteter, underlag samt tidsplan.

Vid genomförda intervjuer framgår att det finns ett behov av att tydliggöra innebörden av uppsiktsplikten för att skapa en förståelse och samsyn men även för att tydliggöra strukturen för och systematiken i utövandet. Det framgår att uppsikten utövas men att det saknas en samsyn om vad uppsiktsplikten innehåller och vilka aktiviteter den bör omfatta. Verksamhetsföreträdare lyfter att det pågående arbetet med framtagande av en plan där kommunens gällande styrdokument sammanställs för att tydliggöra vilka delar som omfattas av och ingår i styrelsens uppsiktsplikt. I samband med detta görs en översyn av organisationen och strukturen för det praktiska genomförandet av uppsikten samt förslag på hur detta ska se ut framåt.

Vidare påtalas vid intervjuer att det genomförs flera aktiviteter kopplade till styrelsens uppsikt över nämnderna samt processer som stöttar styrelsen i utövandet av uppsiktsplikten, exempelvis sker på tjänstemannanivå en ekonomisk rapportering från förvaltningarna till ekonomiavdelningen månatligen vilket även behandlas av kommunledningsgruppen. Vid behov lyfts rapporteringen till styrelsen via kommunstyrelseförvaltningen. Exemplet uppges vara en del i kommunens nya styrmodell. Ett annat exempel som lyfts är att kommunstyrelsens ordförande har särskilda dialoger med nämnderna utifrån uppdraget som framgår i kommunstyrelsens reglemente. Dialogerna protokollförs inte och spårbarhet från dialogerna återfinns inte i kommunstyrelsens protokoll. Det påtalas vid intervjuer att ett förbättringsområde är en ökad spårbarhet i kommunstyrelsens protokoll kring hur och när kommunstyrelsen bedriver sin uppsiktsplikt.

Bedömning

Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?

Delvis.

Vi bedömer att det till stor del finns former för styrelsen att utöva uppsiktsplikt över nämndernas förvaltning och att det finns en årsplanering för rapportering från nämnderna. Utöver rapporteringen sker även dialoger på olika nivåer men det framgår endast delvis vilka forum som finns i de styrande dokumenten. Vi bedömer att spårbarheten till dialogerna i dessa och hur informationen kommer hela styrelsen tillhanda är låg. Genomförd granskning visar även att det saknas en samsyn över formerna för uppsiktsplikten samt dess innehåll och omfattning.

Vi bedömer att det finns arbetssätt som stödjer styrelsens utövande av uppsiktsplikten och för att den ska fungera tillfredsställande men att det är väsentligt att det tydliggörs vad som avses med uppsiktsplikt och att det finns en spårbarhet till när och hur styrelsen utövar sin uppsikt. Vi ser positivt på det pågående arbetet med att utarbeta en plan för uppsikten. Det är väsentligt att arbetet slutförs och förankras i organisationen för att skapa en samsyn och tydliggöra strukturen för uppsiktsplikten. Vi vill särskilt lyfta att det är viktigt att planen för utövandet av uppsiktsplikten på ett tydligt sätt omfattar uppsikten över nämnder, bolag och kommunalförbund.

Uppsiktens omfattning

Revisionsfråga 2: Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?

lakttagelser

Vi har inom ramen för granskningen gjort en genomgång av kommunstyrelsens protokoll från januari 2023 till juni 2024. Av protokollen framgår att kommunstyrelsen har tagit del av finansiella rapporter för nämnderna per april 2023 (tertialrapport), augusti 2023 (delårsrapport), per december 2023 (årsredovisning) respektive april 2024 (tertialrapport).

Genomförd granskning visar att nämndernas internkontrollplaner följs upp i samband med delårsrapporter och verksamhetsberättelser.

Kommunstyrelsen beslutade den 2023-05-29 § 127 om en slutuppföljning av kommunens system för intern styrning och kontroll för år 2022. Av utvärderingen framgår att kommunens samlade system för internkontroll behöver utvecklas samt att ett utvecklingsarbete har påbörjats för att strukturera och likforma planeringen samt uppföljningen hos nämnderna. Arbetet påbörjades under våren 2023 men pausades i samband med justeringen av styrmodellen för att detta ska synkas på ett tydligare sätt framåt. Vid sakgranskning framkommer att samtliga nämnder från och med år 2024 använder sig av den nya styrmodellen.

Protokollsgenomgången visar att det finns en stående informationspunkt i protokollen där främst kommundirektör men även andra verksamhetsföreträdare lämnar information från verksamheterna. Vidare visar protokollsgenomgången att vård- och omsorgsförvaltningens tf förvaltningschef den 2024-06-04 § 121 och tekniska nämndens ordförande den 2023-05-29 § 145 medverkat vid kommunstyrelsens sammanträden vid varsitt tillfälle under den granskade perioden. Dyliga rapporteringar från övriga nämnder kan ej spåras i protokollen. Vi har inom ramen för protokollsgenomgången inte kunnat styrka att styrelsen fattat några särskilda beslut med anledning av uppsiktsplikten över nämnderna.

I styrelsens protokoll återkommer punkten *Meddelandeärenden till kommunstyrelsen / Anmälningsärenden till kommunstyrelsen* kontinuerligt. Vid denna punkt anmäls nämndernas olika ärenden och beslut.

I tabell 1 nedan redovisas de antal ärenden i kommunstyrelsens protokoll som rör nämndernas verksamheter från januari 2023 till juni 2024.

Tabell 1 - Ärenden i kommunstyrelsen som behandlar nämndernas verksamheter, jan 2023 - juni 2024

Nämnd	Antal ärenden i kommunstyrelsen
Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden	21
Socialnämnden	14
Vård- och omsorgsnämnden	11
Upplevelsenämnden	20
Tekniska nämnden	38
Miljö- och byggnadsnämnden	17
Valnämnden	8

Källa: Kommunstyrelseprotokoll

I tabellen framgår antalet ärenden i kommunstyrelsens protokoll som rör de olika nämndernas verksamheter under en specifik period. Tekniska nämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt upplevelsenämndens verksamheter är vanligast förekommande och det handlar om genomförandebeslut. Utöver dessa ärenden har vi även noterat delegationsbeslut som anmälts till kommunstyrelsen från de olika nämnderna samt anmälningar när en nämnd har expedierat ett visst beslut till kommunstyrelsen för kännedom eller beslut. Motioner eller medborgarförslag rörande nämndernas verksamheter är inte inräknade i tabellen.

Kommunstyrelsen beslutade i samband med rapportering av tertialrapport per april 2023 (2023-05-29 § 122) att uppdra till de nämnder som prognostiserar negativa budgetavvikelser att redovisa och vidta åtgärder för att reducera de negativa avvikelserna och nå budgetbalans till kommunstyrelsens sammanträde den 20 juni. I kommunstyrelsens protokoll från den 20 juni 2023 § 173 framgår att ärendet

återremitterats på grund av bristfälligt och sent inkommet beslutsunderlag. Viss rapportering förekommer vid mötet utifrån inkommet material. Kommunstyrelsen beslutar i samma ärende att kalla berörda förvaltningschefer och nämnsordföringar till kommunstyrelsens arbetsutskott den 22 augusti för att lämna återkoppling om de åtgärder som har genomförts och kommer att genomföras. I protokoll från kommunstyrelsens arbetsutskott den 2023-08-22 § 101 framgår att nämndernas ordförande och förvaltningschefer informerat om hur respektive nämnds prognos för 2023 ser ut och vilka åtgärder man har genomfört eller planerar att genomföra för att nå en budget i balans.

Verksamhetsföreträdare påtalar att det förs kontinuerliga dialoger med kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott med de nämnder som prognostiserar underskott. Dialogen fokuserar på den ekonomiska situationen och arbetet med åtgärder för en budget i balans. Vi har dock inte kunnat spåra dialogen i protokollen. Vidare påtalas att det inom ramen för uppdraget från kommunstyrelsen kring utveckling av ekonomistyrningen pågår ett arbete med att ta fram riktlinjer för rapportering av budgetavvikelser till kommunstyrelsen.

Vid intervjuer framkommer att det endast sker en strukturerad dialog mellan kommunstyrelsen och respektive nämnd inför framtagande av budget. Det påtalas även att det delvis finns personsamband mellan kommunstyrelsen och nämnderna vilket gör att viss informell rapportering sker till kommunstyrelsen men att det inte framgår i protokoll. Omfattningen av dialogerna kan utvecklas enligt en del intervjuer. Den skriftliga rapporteringen upplevs dock fungera bra överlag.

Bedömning

Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?

Delvis.

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har tillräcklig omfattning och innehåll i utövandet av uppsiktsplikten. Genomförd granskning visar att den ordinarie planerings- och uppföljningsprocess omfattar såväl ekonomi, internkontroll och verksamhet men att det inte framgår av protokoll eller dylikt vilka aktiviteter som bedöms ingå i uppsiktsplikten. Vi noterar att det även sker dialoger på olika nivåer med koppling till uppsikten men att spårbarheten till detta och hur rapportering sedan sker till kommunstyrelsen bör stärkas. Vi bedömer att det bör förtydligas vad som bedöms ingå i kommunstyrelsens uppsiktsplikt för att stärka processen och tydliggöra systematiken i arbetet. Att tydliggöra när kommunstyrelsens utövar sin uppsikt bedömer vi kan stärka en samsyn och skapa en förståelse för arbetet med uppsikt.

Upplysningar från nämnderna och kontroll av vidtagna åtgärder

Revisionsfråga 3: Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?

lakttagelser

Utifrån reglerna för styrning upprättar kommunledningsförvaltningen årligen anvisningar där uppföljningen och rapporteringen från nämnderna framgår. Det pågår dock en översyn av detta i samband med arbetet med ekonomistyrning men även i arbetet med plan för uppsiktsplikten. Av utkastet till plan för uppsikten framgår att kommunstyrelsen ska ta del av nämndernas internkontrollplaner, uppföljning av internkontrollplaner, delårsrapport och årsredovisning samt delegationsbeslut och meddelandeärenden.

Granskningen visar att kommunstyrelsen löpande under året erhåller information om nämndernas ekonomi/prognos samt arbete med internkontroll genom rapporteringen i samband med tertialrapport per april, delårsrapport och årsredovisning. I samband med detta nämns dock inte begreppet uppsiktsplikt i protokollen. Vid intervjuer framkommer att det upplevs tydligt hur nämnderna ska rapportera till kommunstyrelsen vid avvikelser utifrån den ordinarie planerings- och uppföljningsprocessen men att det inte tydligt framgår att detta utgör en del av kommunstyrelsens uppsikt. Vid intervjuer påtalas även att kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott för en dialog med nämnder samt när nämnder prognostiserar underskott i förhållande till budget. Vidare påtalas vid intervjuer att åtgärderna rapporteras löpande under året i nämndernas rapporter inom ramen för den ordinarie planerings- och uppföljningsprocessen.

Genomförd protokollsgenomgång visar att kommunstyrelsen har beslutat om att begära särskilda upplysningar när nämnder prognostiserar negativa budgetavvikelser. I samband med detta uppdras till nämnderna att återkomma med åtgärder för att nå en budget i balans. Detta har bland annat skett vid kommunstyrelsens sammanträde den 29 maj år 2023 § 122 med beslut om återkoppling till nästa sammanträde den 20 juni år 2023. Åtterrapporering från nämnderna bedöms av kommunstyrelsen som bristfällig varför beslut om åtterrapporering till kommunstyrelsens arbetsutskott den 22 augusti år 2023 beslutades. Vid intervjuerna påtalas att det sällan förekommer att nämnderna får förfrågningar från kommunstyrelsen där upplysningar begärs in utöver ordinarie rapportering vilket bekräftas av protokollsgenomgången. Det framgår dock i protokollen att styrelsen får information från verksamhetsföreträdare löpande under året under en stående informationspunkt vid vilken information om åtgärder kan nämnas. Uppföljning av nämndernas åtgärdsarbete kan dock inte spåras i protokollen.

Det pågår enligt verksamhetsföreträdare ett arbete med att utarbeta riktlinjer vid budgetavvikelser för rapportering till kommunstyrelsen vilket utgör en del av arbetet med utveckling av ekonomistyrningen. Arbetet syftar till att stärka rapporteringen och åtgärdsarbetet från nämnderna.

Vidtagna åtgärder

Av tertialrapport per april 2023 framgår att utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (-37,4 mnkr), vård- och omsorgsnämnden (-28,5 mnkr), tekniska nämnden (-3,7 mnkr) och miljö- och byggnadsnämnden (-1,6 mnkr) prognostiserat underskott i förhållande till budget. Av kommunstyrelsens protokoll framgår att kommunstyrelsen den 2023-05-29 § 122, i samband med rapportering av kommunens tertialrapport per april 2023, beslutat att samtliga nämnder med underskott skall till kommunstyrelsen beskriva de åtgärder som genomförts eller kommer att genomföras för att nå budget i balans. 2023-06-20 § 173 beslutade kommunstyrelsen i samband med återrapportering från nämnder med underskott att återremittera ärendet på grund av bristfälligt och sent inkommet beslutsunderlag. Vidare beslutade kommunstyrelsen att kalla berörda förvaltningschefer och nämndsordföranden till kommunstyrelsens arbetsutskott för att lämna återkoppling om de åtgärder som har genomförts eller kommer genomföras för att nå budget i balans samt dess konsekvenser. Vi har inom ramen för protokollsgenomgången inte kunnat styrka att åtgärder rapporterats med anledning av kommunstyrelsens beslut.

Av delårsrapporten per augusti 2023 framgår att utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (-25,2 mnkr), vård- och omsorgsnämnden (-54,8 mnkr) och miljö- och byggnadsnämnden (-0,9 mnkr) prognostiserat underskott i förhållande till budget. Dessutom framgår det att vård- och omsorgsnämnden lagt 24 mnkr utanför ram på verksamheterna för 2023. Vi kan av protokoll inte utläsa att kommunstyrelsen vidtagit åtgärder med anledning av detta eller begärt rapportering från berörda nämnder..

I tertialrapport per april 2024 prognostiserar vård- och omsorgsnämnden (-51,0 mnkr) och miljö- och byggnadsnämnden (-1,0 mnkr) underskott i förhållande till budget. Det framgår inte av kommunstyrelsens protokoll att kommunstyrelsen fattat några särskilda beslut kopplat till åtgärder för en budget i balans eller rapportering om detta.

Det framgår av kommunstyrelsens protokoll att tekniska nämnden i sin nämndplan med budget 2024 och plan 2025-2026 budgeterat ett nollresultat för verksamheten Vatten och avlopp. Samtidigt beskrivs i text att föreslagna taxor för 2024 inte kommer att täcka beräknade kostnadsökningar vilket innebär att nämnden budgeterar för ett underskott med 25,5 miljoner kronor 2024. Vatten och avlopp gick även med underskott 2023 med 16 miljoner kronor. Dessa underskott ska balanseras under en treårsperiod.

Kommunstyrelsen beslutade 2024-04-09 § 67 att utifrån sin uppsiktsplikt ställa frågan till tekniska nämnden att förklara det budgeterade underskottet för 2024 och påvisa de åtgärder som planeras 2024–2027 för att återställa underskotten för 2023 och 2024. 2024-06-04 § 122 beslutar kommunstyrelsen att uppdra till kommunledningsförvaltningen att återkomma till kommunstyrelsen med förslag på hantering av underskottet i årets budget senast september 2024.

Bedömning

Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?

Delvis.

Vi bedömer att kommunstyrelsen begär upplysningar från nämnderna inom ramen för den ordinarie planerings- och uppföljningsprocessen samt i samband med negativa budgetavvikelser. Genomförd granskning visar att styrelsen tar del av dokumentation från nämnderna, såsom internkontrollplaner, delårsrapport, årsredovisning m.m. Kommunstyrelsen har även under året beslutat om särskilda uppdrag med anledning av rapporteringen för de nämnder som prognostiserar underskott. Vi har dock inom ramen för granskningen inte kunnat styrka att åtgärdsarbetet har följts upp av kommunstyrelsen utöver ordinarie rapportering/uppföljning. Vi bedömer att kommunstyrelsen inte kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig omfattning.

Vi ser positivt på det arbete som bedrivs med att utveckla ekonomistyrningen och utarbeta riktlinjer för rapportering vid budgetavvikelser. Det är dock väsentligt att styrelsen säkerställer att det sker en kontinuerlig återrapportering avseende åtgärdsarbetet och att det är tydligt att detta sker kopplat till styrelsens uppsiktsplikt.

Rapportering till fullmäktige

Revisionsfråga 4: Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?

lakttagelser

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen en gång om året ska rapportera till fullmäktige hur samtliga kommunens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Vidare ska styrelsen två gånger per år redovisa till fullmäktige hur den har fullgjort de uppdrag som fullmäktige lämnat till dem i reglemente och genom finansbemyndigande. Styrelsen ska vid redovisningen även redogöra för hur uppdrag som delegerats till den har fullgjorts.

Utifrån genomförd protokollsgenomgång av kommunfullmäktiges protokoll från januari 2023 till och med juni 2024 framgår att rapportering har skett till fullmäktige genom årsplan med budget 2024, delårsrapport per augusti 2023 och årsredovisning för Enköpings kommun år 2023. Vi noterar även att kommunfullmäktige tagit del av underlag för att kunna besluta om ändrings-/tilläggsbudget, taxor, motioner och medborgarförslag m.m.

Kommunfullmäktige har en stående punkt avseende meddelandeärenden där kommunfullmäktige främst får ta del av svar på medborgarförslag från olika nämnder och ej verkställda beslut enligt SoL och LSS.

Följande är exempel på ärenden som har beslutats i fullmäktige januari 2023 till juni 2024 med anledning av att det avser återrapportering om nämndernas ekonomi, verksamhet eller annan information som berör verksamheten:

- 2024-04-23 § 56: Årsredovisning 2023 för Enköpings kommun
- 2024-03-12 § 40: Ändringsbudget 2024 med plan för 2025-2026
- 2024-02-13 § 19: Revidering av socialnämndens och miljö- och byggnadsnämndens reglementen
- 2023-11-13 § 191: Enköpings kommuns delårsrapport 2023
- 2023-11-13 § 200: Förflyttning av ansvarsområdet besöksnäring från upplevelsenämnden till kommunstyrelsen samt utveckling av evenemang
- 2023-06-19 § 117: Revidering av kommunstyrelsens och nämndernas reglementen
- 2023-04-03 § 57: Omfördelning av investeringsbudget upplevelsenämnden

Det framkommer vid intervjuer att rapportering från kommunstyrelsen till fullmäktige sker enligt direktiv och det upplevs vara tydligt definierat hur rapportering ska ske. Däremot finns det bland nämnderna en oro kring att all rapportering som sker från nämnderna till kommunstyrelsen inte når kommunfullmäktige. Inom ramen för det pågående arbetet med plan för uppsikten påtalas att det ingår att definiera vad och hur rapportering utifrån uppsiktsplikten till fullmäktige sker.

Vi noterar att kommunfullmäktige den 2024-05-21 § 77, i samband med behandlingen av revisionsrapporten avseende verkställighet av fullmäktiges beslut, beslutade att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utveckla och dokumentera en rutin för att uppföljning av

samtliga oavslutade fullmäktigeuppdrag kortfattat redovisas en gång per år till fullmäktige.

Bedömning

Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?

Ja.

Vi bedömer att kommunstyrelsen, utifrån reglementet, i allt väsentligt rapporterar till kommunfullmäktige i enlighet med reglementet. Rapporteringen till fullmäktige utgår från reglementet och det som framgår av reglerna för styrning i Enköpings kommun. Vi ser det dock som väsentligt att det tydliggörs i planen för uppsiktsplikt vilken rapportering som sker till fullmäktige med anledning av denna.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet **inte helt** är ändamålsenlig och tillräcklig.



Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställ att planen för uppsiktsplikten färdigställs och att denna skapar en tydlig definition av innehållet i och formerna för utövandet av uppsiktsplikten. Planen bör kommuniceras hos styrelse och nämnder för att skapa en samsyn om arbetet och innehållet.
- Fortsätt att utveckla dialogen med och rapporteringen från nämnderna i syfte att stärka kommunstyrelsens uppsiktsplikt och samordningsansvar. Dialogen och rapporteringen bör dokumenteras i protokoll för att öka spårbarheten och tydliggöra kopplingen till uppsiktsplikten.
- Säkerställ att åtgärder vidtas med anledning av kommunstyrelsens beslut om uppdrag för att nå en ekonomi i balans.
- Se över om rapporteringen till kommunfullmäktige bör kompletteras med en utvärdering avseende utövandet av uppsiktsplikten. En sådan rapportering kan bidra till att identifiera utvecklingsområden och stärka arbetet än mer med uppsikt/samordning.

Granskningen har inte omfattat bolagen och kommunalförbunden. Men däremot rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att planen för uppsiktsplikt även omfattar de kommunala bolagen och kommunalförbunden.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?	<p>Delvis</p> <p>Vi bedömer att det till stor del finns former för styrelsen att utöva uppsiktsplikt över nämndernas förvaltning och att det finns en årsplanering för rapportering från nämnderna. Utöver rapporteringen sker även dialoger på olika nivåer men det framgår endast delvis vilka forum som finns i de styrande dokumenten. Vi bedömer att spårbarheten till dialogerna i dessa och hur informationen kommer hela styrelsen tillhanda är låg. Genomförd granskning visar även att det saknas en samsyn över formerna för uppsiktsplikten samt dess innehåll och omfattning.</p> <p>Vi bedömer att det finns arbetssätt som stödjer styrelsens utövande av uppsiktsplikten och för att den ska fungera tillfredsställande men att det är väsentligt att det tydliggörs vad som avses med uppsiktsplikt och att det finns en spårbarhet till när och hur styrelsen utövar sin uppsikt. Vi ser positivt på det pågående arbetet med att utarbeta en plan för uppsikten. Det är väsentligt att arbetet slutförs och förankras i organisationen för att skapa en samsyn och tydliggöra strukturen för uppsiktsplikten. Vi vill särskilt lyfta att det är viktigt att planen för utövandet av uppsiktsplikten på ett tydligt sätt omfattar uppsikten över nämnder, bolag och kommunalförbund.</p>	
2. Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?	<p>Delvis</p> <p>Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har tillräcklig omfattning och innehåll i uppsiktsplikten. Genomförd granskning visar att den ordinarie planerings- och uppföljningsprocess omfattar såväl ekonomi, internkontroll och verksamhet men att det inte</p>	

framgår av protokoll eller dylikt vilka aktiviteter som bedöms ingå i uppsiktsplikten. Vi noterar att det även sker dialoger på olika nivåer med koppling till uppsikten men att spårbarheten till detta och hur rapportering sedan sker till kommunstyrelsen bör stärkas. Vi bedömer att det bör förtydligas vad som bedöms ingå i kommunstyrelsens uppsiktsplikt för att stärka processen och tydliggöra systematiken i arbetet. Att tydliggöra när kommunstyrelsens utövar sin uppsikt bedömer vi kan stärka en samsyn och skapa en förståelse för arbetet med uppsikt.

3. Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?

Delvis

Vi bedömer att kommunstyrelsen begär upplysningar från nämnderna inom ramen för den ordinarie planerings- och uppföljningsprocessen samt i samband med negativa budgetavvikelser. Genomförd granskning visar att styrelsen tar del av dokumentation från nämnderna, såsom internkontrollplaner, delårsrapport, årsredovisning m.m. Kommunstyrelsen har även under året beslutat om särskilda uppdrag med anledning av rapporteringen för de nämnder som prognostiserar underskott. Vi har dock inom ramen för granskningen inte kunnat styrka att åtgärdsarbetet har följts upp av kommunstyrelsen utöver ordinarie rapportering/uppföljning. Vi bedömer att kommunstyrelsen inte kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig omfattning.

Vi ser positivt på det arbete som bedrivs med att utveckla ekonomistyrningen och utarbeta riktlinjer för rapportering vid budgetavvikelser. Det är dock väsentligt att styrelsen säkerställer att det sker en kontinuerlig återrapportering avseende åtgärdsarbetet och att det är tydligt att detta sker kopplat till styrelsens



uppsiktsplikt.

4. Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?

Ja

Vi bedömer att kommunstyrelsen, utifrån reglementet, i allt väsentligt rapporterar till kommunfullmäktige i enlighet med reglementet. Rapporteringen till fullmäktige utgår från reglementet och det som framgår av reglerna för styrning i Enköpings kommun. Vi ser det dock som väsentligt att det tydliggörs i planen för uppsiktsplikt vilken rapportering som sker till fullmäktige med anledning av denna.



2024-08-28

Kristian Damlin

Hanna Franck

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Enköpings kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 23 januari 2024. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.