
PM gällande kommunstyrelsens planmässiga uppsiktsaktiviteter

Innehållsförteckning

1. Regler och praxis gällande uppsiktsplikten.....	2
2. Behovet att klargöra innehållet och genomförandet av uppsiktsplikten samt avgränsningen av uppdraget.....	5
3. Vad är särskilt viktigt för uppsiktens genomförande i Enköpings kommun?	7
3.1 Enköpings kommuns Regler för intern styrning och kontroll.....	7
3.2 Förebyggande informella uppsiktsaktiviteter	7
3.3 Förstärkningen av kommunstyrelsens samordnande roll.....	8
3.4 Spårbarhet	8
4. Särskilt avseende den förstärkta uppsiktsplikten i helägda och delägda bolag.....	8
5. Plan för uppsiktsaktiviteterna.....	8

1. Regler och praxis gällande uppsiktsplikten

I enlighet med principen om förvaltningsmyndigheters självständighet beslutar nämnderna självständigt och utan inverkan från varken fullmäktige eller kommunstyrelsen i frågor som rör förvaltningen, i frågor som nämnderna enligt lag eller annan författning ska ha hand om samt i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.¹ Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.² Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.³

Kommunstyrelsen har en särskild ställning jämfört med andra nämnder eftersom den ansvarar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet (*löpande uppsiktsplikt*).⁴ Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning.⁵ Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 § och sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.⁶

I praktiken begränsas kommunstyrelsen ledande och samordnande roll till att lämna råd, anvisningar och påpekanden samt i det fall det anses nödvändigt se till att fullmäktige ingriper.⁷ Besluten om åtgärder fattas av kommunstyrelsen genom enkel majoritet, om inte annat anges i kommunallagen eller annan författning.⁸

Kommunstyrelsens begränsade möjligheter att ingripa mot nämnderna grundar sig i regeringsformen som stadgar att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.⁹ Självständighetsprincipen återges i kommunallagen där det anges, såsom ovan framkommit, att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen, i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om samt i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.¹⁰

Självständighetsprincipen innebär med andra ord en kraftig begränsning även av kommunfullmäktiges möjligheter att ingripa i nämndernas verksamhet. Kommunfullmäktige är exempelvis förhindrad att ändra eller ompröva ett beslut som nämnden fattat på delegation från fullmäktige.¹¹ Nämndernas självständighet omfattar även ett förbud för fullmäktige att befatta

¹ 6 kap. 3 § kommunallag (2017:725).

² 6 kap. 6 § första stycket kommunallag (2017:725).

³ 6 kap. 6 § andra stycket kommunallag (2017:725).

⁴ 6 kap. 1 § första stycket kommunallag (2017:725).

⁵ 6 kap. 1 § första stycket kommunallag (2017:725).

⁶ 6 kap. 1 § andra stycket kommunallag (2017:725).

⁷ Reglemente för styrelse och nämnder, ett underlag för lokala bedömningar, SKR, mars 2019, s. 19–20.

⁸ 6 kap. 33 § kommunallag (2017:725).

⁹ 12 kap. 2 § regeringsformen (1974:152).

¹⁰ 6 kap. 3 § kommunallag (2017:725).

¹¹ RÅ84 Ab 34.

sig med konkret administration.¹² Detta betyder att både kommunfullmäktige och kommunstyrelsen generellt saknar rätten att antingen direkt eller indirekt överta behandlingen av ett ärende från en enskild nämnd. Huvudregeln är således att nämnden själv avgör hur verksamheten lämpligast ska bedrivas men i vissa avseenden är nämnden ofta bunden av föreskrifter som fullmäktige antagit eller kollektivavtal som kommunen ingått genom sitt personalorgan.¹³

Enligt 6 kap. 9 § kommunallagen har kommunstyrelsen dessutom en särskild uppgift att årligen pröva om verksamheten i bolag som avses i 10 kap. 2 § har varit förenlig med det kommunala ändamålet och bedrivits inom kommunens befogenheter (*förstärkt uppsiktsplikt*).¹⁴ Om så inte är fallet, ska kommunstyrelsen föreslå åtgärder till fullmäktige.¹⁵

Det som skiljer den löpande uppsikten från den förstärkta är med andra ord att den senare innehåller ett krav på redovisning och därmed ger möjligheter till rättslig prövning av kommunstyrelsens beslut.

I 10 § stadgas ytterligare att styrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3–5 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i de bestämmelserna. Den här paragrafen kan ses som ett förtydligande av en skyldighet som kommunstyrelsen redan har, det vill säga att vidta de åtgärder som styrelsens utövande av uppsiktsplikt föranleder, utan att avvakta den årliga sammanställningen enligt 9 §.¹⁶

För att kommunstyrelsen ska kunna fullgöra sin uppsikt får kommunstyrelsen från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller regionen begära in de yttranden och upplysningar som behövs.¹⁷ Av lagens ordalydelse framgår att bestämmelsen inte ger styrelsen någon rätt till upplysningar från de kommunala företagen. Bestämmelsen medför inte heller att sekretess automatiskt upphävs.¹⁸

De ovanredogjorda författningarna ger inte en klar bild av den exakta omfattningen av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Viss vägledning kan hittas i Högsta förvaltningsdomstolens dom som handlade om den förstärkta uppsiktsplikten.

”Kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet över de kommunala företagen är, liksom över all annan kommunal verksamhet, övergripande (prop. 1990/91:117 s. 90 och

¹² Höök, Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 3 §, Lexino 2023-01-15 (JUNO).

¹³ Madell & Lundin, Kommunallagen (2024-01-22, JUNO), kommentaren till 6 kap. 3 §.

¹⁴ När bestämmelsen om förstärkt uppsiktsplikt infördes i den gamla kommunallagen uttalades i lagens förarbeten att såväl för fullmäktiges som för allmänhetens del får det anses vara av intresse att de kommunala företagens verksamhet inte bara står under styrelsens uppsikt utan också att utfallet av uppsikten återkommande redovisas. Uppsiktsplikten kommer därmed även leda fram till beslut som kan bli föremål för laglighetsprövning. Således stärks även möjligheterna till rättslig prövning av kompetensenligheten av de kommunala företagens verksamhet. Förslaget innebär i övrigt ingen ändring av styrelsens löpande uppsiktsplikt över bolagen (prop. 2011/12:106 s. 88).

¹⁵ 6 kap. 9 § kommunallagen (2017:725).

¹⁶ Stattin, Daniel, Förstärkta uppsiktsregler över kommun- och landstingsägda bolag, Uppsala universitet, 2 juli 2018, s. 15.

¹⁷ 6 kap. 12 § kommunallagen (2017:725).

¹⁸ Jmf. Madell & Lundin, Kommunallagen (2024-01-22, JUNO), kommentaren till 6 kap. 12 §.

195 f.). Av detta följer, enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening, att kommunstyrelsen inte är skyldig att granska samtliga enskilda affärshändelser som har förekommit under kalenderåret i fråga. Granskningen ska dock vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten som helhet har haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetensenlig. Hur granskningen ska ske och vilket underlag som krävs får bedömas utifrån förhållandena i det enskilda fallet med hänsyn till omfattningen av och komplexiteten i den verksamhet som bedrivits.”¹⁹

För att ytterligare belysa uppsiktspliktens innehåll kan nämnas ett annat fall från förvaltningsrätten i Umeå. Även detta fall handlade om kommunstyrelsens förstärkta uppsiktsplikt. I det överklagade beslutet hade kommunstyrelsen i Umeå kommun beslutat att Västerbottens Museum AB hade bedrivit sin verksamhet på ett sätt som är förenligt med det kommunala ändamålet och med de kommunala befogenheterna. Klaganden hade däremot anfört i förvaltningsrätten att kommunstyrelsens beslut ska upphävas då ett av bolagsstyrelsens fattade beslut avseende uthyrning av kyrkan Helena Elisabeth inte varit förenligt med likställighetsprincipen samt att det inte är en kommunal uppgift att kommunen håller en kyrkolokal. I sina domskäl hänvisade förvaltningsrätten i Umeå bl.a. till det ovanstående prejudikatet och kom fram till att regleringen avseende uthyrning av kyrkan Helena Elisabeth inte strider mot likställighetsprincipen och därmed heller inte medför att Västerbottens museum AB som helhet bedrivit sin verksamhet på ett sätt som inte är kompetensenligt. Eftersom förvaltningsrätten även ansåg att verksamheten hade bedrivits i enlighet med den kommunala kompetensen hade det således inte förekommit ett sådant missförhållande som medfört att kommunstyrelsen inom ramen för den uppsiktsplikt som följer av 6 kap. 9 § kommunallagen haft skyldighet att lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.²⁰

Vid en samlad bedömning av de ovanstående reglerna och praxis, samt med särskild hänsyn till propositionen 1990/91:117, kan man dra slutsatsen att övergripande frågor är sådana som kan hanteras av kommunfullmäktige. Detta innebär att kommunstyrelsen bör undvika att vidta uppsiktsaktiviteter i frågor där kommunfullmäktige inte har möjlighet att ingripa, exempelvis enskilda affärshändelser i ett bolag.

Det är dock viktigt att notera att detta inte begränsar kommunstyrelsens uppsiktsplikt till endast de frågor där fullmäktige kan ingripa. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt är bredare än dess möjligheter att vidta uppsiktsaktiviteter eftersom det främsta syftet med uppsiktsplikten är att fånga upp viktiga omständigheter från nämndernas och bolagens verksamhet.

Den övergripande karaktären av kommunstyrelsens uppsiktsplikt kan sammanfattas enligt följande:

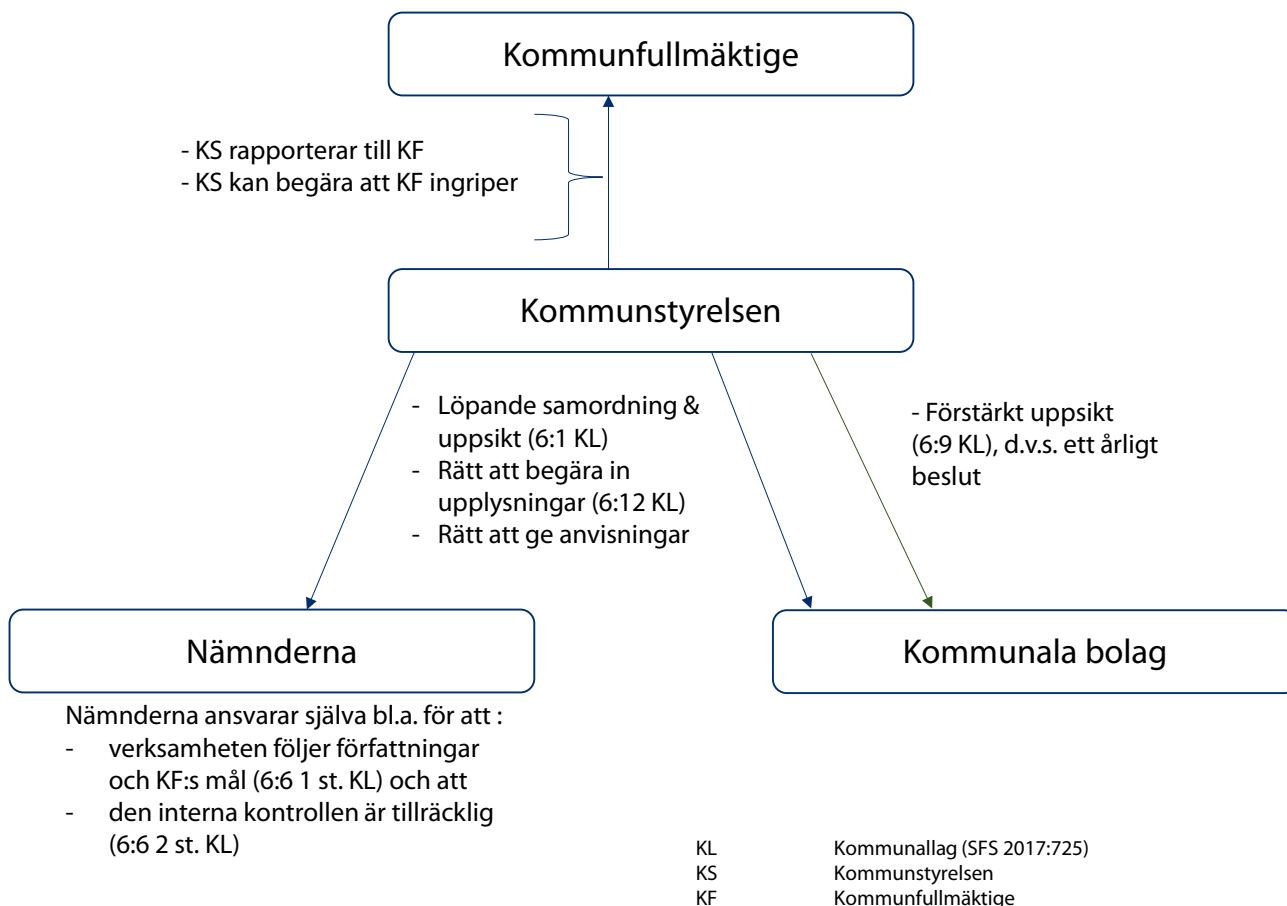
- Kommunstyrelsen ska följa upp om verksamheterna lever upp till fullmäktiges fastställda mål för verksamheten,
- följa upp om verksamheten följer de lagar och regler som ska tillämpas på området och

¹⁹ HFD dom den 22 maj 2018 i mål nr 6335–16, s. 6.

²⁰ Förvaltningsrätten i Umeå dom den 8 november 2023 i mål nr 1038–23.

- uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning (exempelvis då någon nämnd går med större och ihållande underskott) samt
- hos fullmäktige göra de framställningar som behövs.

Sammanfattande schematisk bild från kommunstyrelsens perspektiv



2. Behovet att klargöra innehållet och genomförandet av uppsiktsplikten samt avgränsningen av uppdraget

Såsom det framkommit ovan är kommunstyrelsens uppsiktsplikt inte på ett uttömmande sätt definierat varken i kommunallagen eller i dess förarbeten. Av detta följer att det är upp till respektive kommunstyrelse att utforma innehållet för uppsiktsplikten och hur den ska genomföras. Framtagandet av en sådan definition ska ge kommunstyrelsen i Enköpings kommun tydliga och tillräckliga förutsättningar att bedriva en planmässig och effektiv uppsikt. Målsättningarna för detta arbete är således att:

- Uppsiktens innebörd och innehåll är definierad.
- Kommunstyrelsen har klarlagt vilken information, redovisning och uppföljning den anser sig behöva för att kunna sköta sin uppsiktsplikt.
- Kommunstyrelsen blir påmind om att styrelsen kan välja övergripande inriktningar för uppsiktspliktens utövande utifrån omvärlds- och riskanalyser.
- Ett strukturerat arbetssätt säkerställer dels att kommunstyrelseledamöterna blir påmind om att uppsiktplikten är ett kollegialt ansvar som inte kan åläggas enbart vissa ledamöter och dels att kommunstyrelsen i sin helhet får tillgång till den information som är väsentlig för uppsikten.
- Kommunstyrelsen kan se till att uppsikten pågår löpande under hela året.
- Kommunstyrelsen säkerställer att uppsiktpliktsaktiviteterna utövas inte enbart på de kommunala nämnderna utan också i tillräcklig omfattning över kommunalförbund och kommunala bolagen.
- Kommunstyrelsen har en översiktlig plan hur rapporteringen till kommunfullmäktige ska ske.

Mot den här bakgrunden är det viktigt att kommunstyrelsen ger en närmare och mer omfattande beskrivning av uppsiktsplikten än det som redan framkommer av regler för intern styrning och kontroll. Exempel på dessa sakfrågor är uppsiktspliktens innehåll, planmässiga uppsiktsaktiviteter, klargörande av vilken information krävs från nämnderna och bolagen, vilka åtgärder kommunstyrelsen kan vidta vid behov samt hur rapporteringen till kommunfullmäktige ska gå till.

Ett särskilt förbättringsområde är en ökad spårbarheten i kommunstyrelsens protokoll kring hur och när kommunstyrelsen bedriver sin uppsiktsplikt. Detta betyder naturligtvis inte att samtliga dialoger som förs i kommunen utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt ska vara protokollförda i kommunstyrelsens protokoll eftersom detta skulle göra genomförandet av dialogerna onödigt svårt samt tids- och resurskrävande. Exempelvis har bedömningen gjorts att den kammungemensamma uppföljningen som sker minst fyra gånger per år kan kompletteras med dialogsamtal och att slutsatserna från dessa samtal ska i så fall protokollföras i kommunstyrelsens arbetsutskotts protokoll. Däremot bedöms det inte ändamålsenligt att den löpande dialogen som kommunstyrelseordförande ska upprätthålla med nämndordföranden i enlighet med kommunstyrelsens reglemente ska vara protokollförda. Endast ifall kommunstyrelseordförande anser att en fråga som behandlats i dessa formfria samtal behöver komma till kommunstyrelsens kännedom ska ordförande se till att frågan protokollförs i kommunstyrelsens protokoll genom att frågan lyfts upp under ett ärende på kommunstyrelsens sammanträde samt att det då görs klart att ärendet har sin juridiska grund i kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Den största förbättringspotentialens bedöms med andra ord inte ligga i genomförandet av uppsiktsplikten utan snarare i spårbarheten av uppsiktsaktiviteterna. Detta underlättar också kommunstyrelsens möjligheter att följa upp nämndernas och bolagens verkställighet av de råd och anvisningar som kommunstyrelsen har gett.

Mot bakgrund av det som professor Stattin anført i sin skrift om den förstärkta uppsiktsplikten kan det avslutningsvis konstateras att en heltäckande reglering av uppsiktspliktens genomförande är

inget självändamål och att särskilda regler som inte fyller någon reell funktion behöver och bör sannolikt inte heller införas.²¹

3. Vad är särskilt viktigt för uppsiktens genomförande i Enköpings kommun?

3.1 Enköpings kommuns Regler för intern styrning och kontroll

Enköpings kommuns Regler för intern styrning och kontroll (beslutad av kommunstyrelsen 2018-09-25, § 125, KS2018/547) är ett viktigt hjälpmedel i kommunens systematiska kvalitetsarbete. Reglerna syftar till att säkerställa att kommunen når sina mål, att trygga kommunens tillgångar och att fattade beslut genomförs. Den interna styrningen och kontrollen ska vara ett hjälpmedel och en naturlig del i verksamhetens vardagliga arbete och i det systematiska kvalitetsarbetet. Reglerna gäller för kommunens samtliga nämnder och i tillämpliga delar för bolag och kommunalförbund.

I reglerna anges att kommunstyrelsen har *uppsiktsplikt* över nämnder, bolag och kommunalförbund för den interna styrningen och kontrollen och att det innebär bland annat rätten att påpeka och lämna råd om kommunstyrelsen ser brister i den interna styrningen och kontrollen. Av reglerna framgår att kommunstyrelsens uppsiktsplikt över hela kommunkoncernen kan vid behov innebära utökad rapportering för nämnderna, bolagen och kommunalförbunden. I reglerna finns också många andra skrivningar som är av väsentlig betydelse för uppsiktsplikten.

Det kan således konstateras att reglerna för intern styrning och kontroll täcker en stor del av uppsiktspliktens innehåll och att dessa regler är tätt sammanlänkade med uppsiktsplikten. Även om den senaste tidens utveckling på uppsiktsområdet, som kan utläsas från olika revisionsgranskningsrapporter pekar tydligt på mer långtgående krav på uppsiktspliktens genomförande än vad kommunens regler för intern styrning och kontroll har att erbjuda, har dessa regler ändå särskilt stort betydelse för uppsiktspliktens genomförande i Enköpings kommun.

3.2 Förebyggande informella uppsiktsaktiviteter

De uppsiktsaktiviteterna som görs inom ramen för intern kontroll bygger ofta på protokollförda kontrollrapporter och aktiviteterna kan ses mera som efterhandskontroller. Minst lika viktigt om inte viktigare i vissa fall är aktiviteterna som kommunstyrelsens ordförande har ett ansvar att utföra mellan politiska sammanträden med stöd av 27 § andra stycket 1-3 punkterna i kommunstyrelsens reglemente. Enligt denna bestämmelse ska ordföranden för styrelsens räkning:

- ha uppsikt över kommunens hela nämndförvaltning,
- med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor samt
- främja samverkan mellan styrelsen, kommunens övriga nämnder och fullmäktige.

²¹ Stattin, Daniel, *Förstärkta uppsiktsregler över kommun- och landstingsägda bolag*, Uppsala universitet, 2 juli 2018, s. 25.

Genom en aktiv dialog med nämndernas ordförande har kommunstyrelsens ordförande en god möjlighet att dels skaffa information om ärenden som nämnderna kommer att behandla och på basis av den här informationen ge råd till nämndordförande samt dels vid behov lyfta ärenden till styrelsens behandling. Med detta arbets sätt kan säkerställas att kommunstyrelsen och kommunstyrelsens ordförande kan lämna anvisningar och råd redan innan ärenden är beslutade och där det således finns bättre förutsättningar att påverka utvecklingen. Samma fokus på förebyggande aktiviteter gäller även för kommundirektören och ledningsgrupperna i kommunen.

3.3 Förstärkningen av kommunstyrelsens samordnande roll

Ett annat sätt att arbeta förebyggande är att vidta åtgärder som stärker kommunstyrelsens samordnande roll. Detta eftersom uppsiktspliktens genomförande i allt väsentligt bygger på kommunstyrelsens samordningsaktiviteter.²² Utgångspunkten är att ifall kommunstyrelsen vidtar samordningsaktiviteter så uppstår samtidigt en automatisk skyldighet för kommunstyrelsen att följa upp att samordningen har en verklig effekt. I syfte att förstärka kommunstyrelsens samordnande roll kunde kommunstyrelsen sträva efter att det alltid klart ska framgå att kommunstyrelsens samordningsaktiviteter är vidtagna i enlighet med 6 kap. 1 § första stycket kommunallagen samt att samordningsaktiviteterna enligt huvudregeln alltid innebär en skyldighet för kommunstyrelsen att följa upp hur samordningen efterlevs.

3.4 Spårbarhet

När kommunstyrelsen vidtar uppsiktsaktiviteter i enlighet med planen eller i övriga fall ska det framgå av ärendet att frågan handlar om kommunstyrelsens uppsiktsplikt i enlighet med kommunallagen. Detta för att öka spårbarheten av kommunstyrelsens uppsiktsaktiviteter.

4 Särskilt avseende den förstärkta uppsiktsplikten i helägda och delägda bolag

Kommunstyrelsen ska ha löpande uppsikt över de kommunala bolagen på samma sätt som kommunen har uppsikt över de kommunala nämnderna. Därutöver följer det särskilt av 6 kap. 9 § kommunallagen att för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § ska kommunstyrelsen i årliga beslut pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. I praktiken innebär detta att kommunstyrelsen fattar ett sammantaget beslut om de uppsiktsaktiviteter som kommunstyrelsen löpande har genomfört under kalenderåret gällande bolagen. Den centrala skillnaden är dock att i detta beslut ska kommunstyrelsen även pröva bl.a. om definitionen av det kommunala ändamålet bör uppdateras i bolagsordningen eller om andra styrdokument är i behov av revideringar samt att detta beslut är överklagbar.

5 Plan för uppsiktsaktiviteterna

Kommunledningsförvaltningen bedömning är att uppsiktspliktens definition och omfattning inte är ändamålsenligt att infoga i de redan ikraftvarande reglerna om intern styrning och kontroll. Istället bör grunderna för uppsiktspliktens genomförande definieras i ett separat dokument. Av

²² Jmf. 6 kap. 1 § första stycket kommunallagen (2017:725).

regelverket som är redogjort ovan framgår också väldigt tydligt att inom ramen för uppsiktsplikten kan kommunstyrelsen inte göra mycket annat än lämna råd och anvisningar och vid behov initiera ett ärende i kommunfullmäktige. Av dessa orsaker behöver tyngdpunkten i det separata dokumentet vara i att definiera vilken typ av information kommunstyrelsen behöver för att fullgöra sin uppgift och hur kommunstyrelsen garanterar att väsentlig information kommer kommunstyrelsen tillhanda. Därför har det sammanställts en plan för uppsiktspliktens genomförande. Planen definierar uppsiktspliktens innebörd i Enköpings kommun utifrån de ovannämnda målsättningarna och klargör hur tjänstepersonsorganisationen ska biträda kommunstyrelsen i uppsiktspliktens genomförande.

Slutligen bör det poängteras att det är närmast omöjligt att på ett uttömmande sätt definiera omfattningen av kommunstyrelsens uppsiktsplikt eftersom det inte går att förutse alla möjliga situationer som kräver uppsiktsaktiviteter från kommunstyrelsens sida. Kravet på uppsiktsplikten är, såsom Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i det tidigare nämnda fallet, beroende av förhållandena i det enskilda fallet samt omfattningen av och komplexiteten i den verksamhet som bedrivits. Planen ska därför inte ses som en uttömmande uppräkningslista av kommunstyrelsens uppsiktsansvar utan istället som en grund för de planmässiga aktiviteterna. Utöver de planmässiga aktiviteterna är kommunstyrelsen skyldig att göra anpassningar i planen samt vid behov även skyldig att besluta om sådana uppsiktsaktiviteter som inte framgår av planen.