



Granskning av Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Huddinge kommun

KPMG AB

2019-03-18

Antal sidor 15



Huddinge kommun
Granskning av Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2019-03-18

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1.1	Samlad bedömning	3
1.2	Rekommendationer	3
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Avgränsning	4
2.4	Revisionskriterier	4
2.5	Ansvarig nämnd/styrelse	6
2.6	Metod	6
2.7	Kvalitetssäkring	6
3	Granskningens resultat	6
3.1	Kommunens rutin för och beskrivning av uppsiktsplikten	6
3.2	Kommunens styrmodell	7
3.3	Styrning av nämnder	9
3.4	Intern kontroll	12
4	Svar på revisionsfrågor	14
	Bilaga Metod	

1 Sammanfattning

Vi har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens (KS) uppsiktsplikt med den övergripande revisionsfrågan om uppsikten är ändamålsenlig och tillräcklig.

Granskningen visar att reglementet innehåller en precisering (relativt kraven i kommunallagen) av vad KS förväntas leva upp till i sin uppsiktsplikt. Utöver KS reglemente finns även ett nytt internkontrollreglemente som även det preciserar förväntningar på KS uppsikt. Sammantaget ger detta en tydlig kravbild. I ett fortsatt arbete med att utveckla uppsikten bör arbetsgången för att "leverera" uppsikt i enlighet med kravbildens beskrivas och dokumenteras. Rapporten beskriver några områden som kan behöva belysas.

Kommunens styrmodell (se 3.2) och arbetet med planering, budget, verksamhetsplan, uppföljning m.m. har en direkt koppling till kommunallagens krav på uppsikt (leda och samordna förvaltningen, uppsikt över övriga nämnders verksamhet samt uppmärksamt följa frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning). Detta är en central del och ett väsentligt verktyg i KS arbete med uppsiktsplikten.

Vår bedömning är att KS via styrning och uppföljning skapar god uppsikt över följsamhet till fullmäktiges mål. Uppsikten syftar dock till att även granska verksamheternas effektivitet och legalitet vilket ofta kräver mer information och underlag än vad som framkommer i ordinarie uppföljning. Enligt kommunens budgetchef ger nuvarande uppföljning av mål, åtaganden och mått en samlad bild av nämnders verksamhet som motsvarar hela uppdraget. I denna granskning har vi inte möjlighet att på djupet analysera hur uppföljningen matchar helheten i det uppdrag som olika nämnder har enligt reglementet. Vi kan dock konstatera att ingen särskild uppföljning sker av hur nämnder lever upp till sina uppdrag enligt reglementet även om delar av detta följs upp i ordinarie uppföljning (delår/verksamhetsberättelse).

I granskningen har flera exempel framkommit på att KS agerat aktivt i relation till nämnder och fullmäktige inom ramen för sin uppsiktsplikt. Förhållandet att nämndsordföranden också är ledamöter i KS kan dock leda till intressekonflikter för enskilda ledamöter när uppsiktsplikten utövas. Det finns därför anledning att KS tänker igenom och klargör hur denna intressekonflikt ska hanteras och motverkas.

En rutin finns som i huvudsak men inte fullständigt säkerställer att fullmäktiges beslut blir verkställda.

KS har format en särskild guide för arbetet med intern kontroll. Internkontrollplaner är numera integrerade i verksamhetsplanerna. Vår bedömning är att KS generellt sett lagt en god grund för ett enhetligt och ändamålsenligt arbete med intern kontroll för nämnderna. Däremot ser vi att KS kan agera mer aktivt med att identifiera riskområden via omvärldsanalys, genom att systematiskt titta bakåt på vilka områden som historiskt varit svåra att leva upp till eller genom att ha riskanalys och internkontroll som ett tema i kommunledningsgruppen. I nuvarande hantering finns förvisso exempel på att KS eller KSF (kommunstyrelsens förvaltning) tar initiativ i ett sådant övergripande riskarbete men exemplen är få och inte helt aktuella. Vår bedömning är att KS kan ta en aktivare roll i att leda det kommunövergripande arbetet med riskanalys och internkontroll.

2019-03-18

1.1 Samlad bedömning

Den övergripande revisionsfrågan: *Är kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig?*

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsens uppsikt i huvudsak är ändamålsenlig och tillräcklig.

1.2 Rekommendationer

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

- KS bör säkerställa att regelbunden uppföljning sker av hur nämnder lever upp till uppdrag givna i reglemente.
- För att göra uppsikten än tydligare bör KS beskriva sin arbetsmodell för utövandet av uppsiktsplikten. Här kan t.ex. beskrivas:
 - Exempel på situationer där KS bör agera utifrån sitt ansvar för uppsikten
 - Hur KS ska agera i olika fall. T.ex. kan det finnas skäl att beskriva i vilka fall KS ska lämna frågor/begäran till en nämnd och i vilka fall framställan ska ske till fullmäktige.
 - Vilken roll olika organ som är knutna till KS har när det gäller uppsiktsplikten
 - Hur KS hanterar (motverkar) den intressekonflikt som kan uppstå för enskilda KS-ledamöter vilka samtidigt är ordförande eller ledamöter i en nämnd, när KS utövar sin uppsiktsplikt.
- KS bör säkerställa att uppföljning sker av samtliga fullmäktigebeslut.
- KS bör ta en aktivare roll i att leda det kommunövergripande arbetet med riskanalys och internkontroll.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen leda, samordna och följa upp förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämnder och kommunala bolags verksamhet, så kallad uppsiktsplikt. Kommunstyrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha en inverkan på kommunens ekonomiska ställning samt hos fullmäktige göra de framställningar som behövs.

Revisorerna ska årligen i samband med årsredovisningen till fullmäktige lämna sitt uttalande i ansvarsfrågan. Uttalandet avser att bedöma följande delar:

- Ändamålsenlig skötsel
- Ekonomiskt tillfredsställande skött verksamhet

2019-03-18

- Tillräcklig intern kontroll
- Rättvisande redovisning

Åtminstone de tre första delarna i detta har en tydlig koppling till kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Uppsiktsplikten bör därför regelbundet vara föremål för intresse och granskning av revisorerna. Detta är bakgrunden till denna granskning.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att ge kommunens revisorer ett underlag som beskriver och bedömer hur kommunstyrelsen sköter sin uppsiktsplikt.

Den övergripande revisionsfrågan för granskningen är:

"Är kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig?". För att kunna besvara den övergripande revisionsfrågan besvaras följande revisionsfrågor:

- Vilka rutiner och processer har kommunstyrelsen för att säkerställa:
 - Överblick och kännedom om hela förvaltningen..
 - Kontroll över att fullmäktiges beslut blir verkställda
 - Att råd och anvisningar samt påpekanden lämnas vid brister.
 - Påkallande av ingripande från fullmäktige när så erfordras.
- Hur har uppsiktsplikten formaliserats/strukturerats i kommunen?
- I vilken utsträckning begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och fungerar detta på ett tillfredsställande sätt?
- I vilken utsträckning gör kommunstyrelsen framställningar till fullmäktige eller övriga nämnder kring frågor som kan kopplas till uppsiktsplikten?
- På vilket sätt sker uppsiktsplikten avseende nämndernas arbete med intern kontroll?
- I vilken utsträckning sker rapporteringen till fullmäktige?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsens ansvar för uppsiktsplikten inom förvaltningsorganisationen, dvs. nämnderna, ej de kommunala bolagen. Tre nämnder har valts ut för att närmare undersöka kommunstyrelsens arbete med uppsiktsplikten i dessa relationer.

2.4 Revisionskriterier

2.4.1 Uppsikt enligt kommunallagen

Kommunstyrelsens särskilda ansvar regleras i kommunallagen 6 kap 1-6 §§. Uppsiktsplikten berörs huvudsakligen i 1-3 §§. Styrelsen har också ansvaret för att

Huddinge kommun

Granskning av Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2019-03-18

bereda ärenden till fullmäktige, ha hand om den ekonomiska förvaltningen samt verkställa fullmäktiges beslut. Dessa delar är dock reglerade på annan plats i kommunallagen.

1 § Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

2 § Styrelsen ska uppmärksamta följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

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

2.4.2 Kriterierna för uppsikt

En del generella krav på uppsikten och dess genomförande kan definieras med utgångspunkt från förarbeten och kommentarer till kommunallagen. För att på ett effektivt sätt kunna leda och samordna kommunens angelägenheter behöver kommunstyrelsen ha uppsikt över nämndernas genomförande av sina respektive uppdrag och deras styrning och kontroll. Mot bakgrund av att kraven kring uppsiktsplikten inte mer detaljerat beskrivs i kommunallagen är det angeläget att kommunstyrelsen gör sin egen uttolkning av vad som faktiskt ska göras i denna del.

KPMG har utifrån lagens grundläggande förutsättningar definierat utgångspunkter för bedömning av hur uppsikten utövas. För en tillräcklig och ändamålsenlig uppsiktsplikt behöver:

- Kommunstyrelsen ha definierat begreppet uppsikt avseende omfattning och genomförande.
- Det finnas en ändamålsenlig och effektiv modell för styrning och uppföljning i kommunen.
- Det finnas en gemensam och beprövad modell för intern kontroll som tillämpas av nämnderna.
- Nämnder ha tydliga uppdrag från fullmäktige. Det ska framgå i reglementen vad nämnderna ansvarar för och det ska i mål, målprogram, policys m.m. framgå vad nämnderna ska uppnå.
- Nämnderna ha mottagit samt tolkat uppdraget i sin helhet och omvandlat det till genomförbara åtaganden som i sin tur beskrivs i verksamhetsplaner.
- Nämnderna ha system för styrning, ledning samt uppföljning och intern kontroll.
- Nämnderna redovisa hur uppdraget har genomförts, tillsammans med resultaten, i förhållande till t.ex. mål, budget och uppdrag.
- Kommunstyrelsen ha en tydlig och fastställd process för hur avvikelser hanteras i relation till berörd nämnd respektive i relation till fullmäktige.

2019-03-18

2.5 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.6 Metod

Metoden liksom förteckning över intervjuer och granskade dokument, återges i bilaga.

2.7 Kvalitetssäkring

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens faktainnehåll. Kristian Damlin har stått för KPMGs interna kvalitetsgranskning av rapporten.

3 Granskningens resultat

3.1 Kommunens rutin för och beskrivning av uppsiktsplikten

Enligt reglementet för KS gäller följande:

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

Styrelsen ansvarar för sådana uppgifter som inte lagts på annan nämnd.

Styrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen (styrfunktion).

Styrelsen 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 (uppföljningsfunktion).

Under rubriken "Styrelsens övergripande uppgifter" framgår bl.a. att styrelsen ska:

- Tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret samt även i övrigt kontinuerligt följa verksamheten i övriga nämnder
- Ansvara för utformning och utveckling av kommunens system för intern kontroll i enlighet med vad fullmäktige särskilt beslutar

Annat som KS ska göra enligt reglementet:

- framställningar i målfrågor som inte är förbehållna annan nämnd
- 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

2019-03-18

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

Vid intervju med budgetchefen framkommer att kommunen utöver det som framgår av reglementet inte har någon specifik rutin eller beskrivning av arbetet med uppsiktsplikten.

3.1.1 Kommentarer

Vi bedömer att kommunen i flera avseenden genom reglementet preciserat det krav som ges med kommunallagen på KS uppsiktsplikt. Nästa steg för att ytterligare klargöra arbetet kan vara att beskriva och dokumentera rutinen (arbetsgången) mer ingående.

3.2 Kommunens styrmodell

Styrmodellen består i sammandrag av följande moment:

1. Anvisningar till nämnder om att ta fram Underlag till Mål och budget. Här ligger fokus på att fånga upp större utmaningar och utvecklingsområden som påverkar ekonomin.
2. Nämnder tar beslut om sin "Underlag för Mål och budget" i februari / mars året innan budgetåret.
3. Under en heldag i KSF (då även KSAU deltar) sker genomgång av alla nämnders Underlag för Mål och budget. Mötet genomförs i april året innan budgetåret.
4. Kommunens Mål och budget skrivs fram och beslutas i fullmäktige i juni året innan budgetåret.
5. Med utgångspunkt i fullmäktiges budget skrivs anvisningar för nämndernas verksamhetsplaner. KSF har enligt intervjuade vid förvaltningar, en tydlig struktur för att skapa en enhetlig uppställning och beskrivning av nämndernas verksamhetsplaner.
6. Nämnder beslutar om verksamhetsplan i november året innan budgetåret.
7. KSF skriver fram ett s.k. avstämningsärende för beslut i KS/KF. Ärendet innebär en genomgång och bedömning av nämndernas verksamhetsplaner med avseende på följsamhet till mål och övriga styrsignaler i fullmäktiges budget. KS/KF beslutar dels om avstämningsärendet men även om eventuella budgetändringar och då främst sådana som beror av ändrade förutsättningar gällande volymer/befolkningsprognoser m.m. som kan påverka nämnders ramar. Vid detta tillfälle beslutar KS/KF även om nämndernas verksamhetsplaner.

2019-03-18

8. Under löpande budgetår sker dels delårsrapportering av verksamhet och ekonomi från samtliga nämnder och dessutom en mer summarisk månadsrapportering avseende ekonomi.
9. I samband med delårsrapportering skriver KSF fram ett samlat ärende till KS/KF. Här lyfts eventuella avvikelser fram och i förekommande fall formuleras tillkommande krav på nämnder att inkomma med t.ex. handlingsplaner för ekonomi i balans.

Kommunen har en årsplan för budget- och uppföljningsarbetet. Under hösten sker planeringsarbetet inom alla nämnder och de färdigställer sina verksamhetsplaner. Som en del i processen genomförs dialogmöten /controllermöten för att fånga upp avvikelser mot t.ex. fullmäktiges mål. Tidsmässigt sker detta efter det formella inlämnandet av verksamhetsplaner från nämnderna. Respektive nämnd har således redan fattat sitt beslut om verksamhetsplanen vid mötestillfället.

Sedan några år är internkontroll en integrerad del i verksamhetsplanen och ska beskrivas som en del i densamma. Kommunen har tagit fram en guide för internkontroll som revisorerna fått beskriven tidigare i en förstudie av intern kontroll.

Kommunledningskontoret tar del av nämndernas verksamhetsplaner och stämmer av följsamheten gentemot ekonomiska ramar, mål och uppdrag i fullmäktiges budgetbeslut. Denna genomgång formaliseras i ett s.k. avstämningsärende till KS/KF i slutet av året som föregår budgetåret. Exempel ur Avstämningsärende 2017 – nämndernas verksamhetsplaner:

"Nämnderna har överlag integrerat jämställdhetsperspektivet i sina verksamhetsplaner. Generellt så syns det en ökad integrering av jämlikhetsperspektivet. Områdesperspektivet och jämlikhetsanalyser med förslag på åtgärder behöver utvecklas. Socialnämnden, äldreomsorgsnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasienämnden har inte kopplat några åtaganden till prioriteringen av genomförandet av samhällsbyggnadsprojekt som bidrar till att ny infrastruktur byggs. Förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasienämnden har inte nämnt några åtaganden direkt kopplade till att; kostnadsutvecklingen för lokaler och för offentlig finansierad service ska dämpas samtidigt som lokaler ska byggas ut i takt med bostadsbyggandet. Att begränsa användningen och senarelägga debuten av alkohol, tobak, narkotika och dopning (ANDT) är prioriterat i kommunens folkhälsoarbete men lyfts inte av vare sig grundskolenämnden eller gymnasienämnden."

Vi har även tagit del av 2018-års avstämningsärende och finner att en likartad avstämning skett av nämnders följsamhet till fullmäktiges budget. Utifrån detta kan vi också notera att KS varken 2017 eller 2018 fattat något beslut om att uppmana någon nämnd att åtgärda avvikelser mot fullmäktiges budgetbeslut i sina verksamhetsplaner.

Kommentarer

Vi konstaterar att ett viktigt verktyg i KS arbete med uppsikten är själva styrmodellen. Arbetet med planering, budget, verksamhetsplan, uppföljning m.m. som beskrivits ovan, är centrala delar vilka har en direkt koppling till kommunallagens krav på uppsikt.

Det genomförs controlling på kommunledningsnivå avseende nämndernas verksamhetsplaner och det finns konkreta exempel på att enskilda nämnders

2019-03-18

avvikelser uppmärksammas. Vi har även noterat att detta inte föranlett KS att fatta beslut om att uppmana någon enskild nämnd att vidta korrigerande åtgärder i sin verksamhetsplan. Vi kan inte säga att beslut om detta borde ha fattats utan ser istället mycket positivt på att denna kontrollstation finns inbyggd i kommunens styrprocess. Ifall en nämnd har väsentliga avvikelser i relation till fullmäktiges mål och budget, möjliggör det att en avvikelse kan uppmärksammas redan innan verksamhetsåret inletts.

En vidareutveckling av styrmodellen liksom arbetet med KS uppsiktsplikt kan vara att principiellt tydliggöra i vilka fall KS i det s.k. avstämningsärendet ska besluta om att en nämnd behöver göra justeringar i sin verksamhetsplan.

3.3 Styrning av nämnder

3.3.1 Reglemente

Inom ramen för denna granskning har vi gått igenom Socialnämndens, Äldrenämndens och Grundskolenämndens reglementen. Vi har även granskat dokumentet "Gemensamt reglemente för styrelse och nämnder i Huddinge kommun". Under rubriken Uppdrag och verksamhet framgår följande:

Styrelsen/nämnderna ska inom sina respektive verksamhetsområden följa vad som anges i lag eller annan författning. De ska följa det fullmäktige – i reglemente, i samband med budget eller i annat särskilt beslut – har bestämt att styrelsen/nämnderna ska fullgöra, samt verka för att fastställda mål uppnås och i övrigt följa givna uppdrag och angivna riktlinjer.

Under reglementets rubrik: Uppföljning, återredovisning och rapportering till fullmäktige, framgår följande:

Styrelsen/nämnderna ska kontinuerligt följa upp sin verksamhet. Styrelsen/nämnderna ska två gånger per år redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort de uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem

- i reglemente,
- genom finansbemyndigande.

Styrelsen/nämnderna ska vid redovisningen även redogöra för hur uppdrag som delegerats till dem har fullgjorts. Redovisning ska ske enligt riktlinjer som fastställs av fullmäktige. Redovisningen lämnas till styrelsen som samordnar de olika nämndernas redovisningar.

Nämnderna ska också fullgöra rapporteringsskyldighet som ålagts dem enligt speciallag.

3.3.2 Nämndernas och KS uppföljning

KSF håller samman kommunens planerings- och uppföljningsprocess och lämnar anvisningar till nämnderna i samband med uppföljning. Vid uppföljning ska fokus ligga på fullmäktiges mål, nämndernas basuppdrag och de mått som används i uppföljningen. Enligt kommunens budgetchef är tanken att detta ska ge en bredd i uppföljningen för att spegla nämndens hela uppdrag.

Huddinge kommun

Granskning av Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2019-03-18

Det sker inte någon specifik uppföljning av hur nämnder lever upp till uppdrag enligt gällande reglementen. Som framgår av avsnittet om reglementen ovan, ska styrelse/nämnder två gånger årligen redovisa till fullmäktige hur de har klarat uppdrag i reglemente. Styrelsen ska samordna nämndernas redovisning.

Kommunstyrelsens förvaltnings administrativa sektion har en rutin för att expediera fullmäktiges beslut. Den innebär att beslut tillställs den politiska nämnd som ska ansvara för beslutets verkställande. Den administrativa sektionen gör två gånger per år en uppföljning av besluten (de beslut som avser uppdrag och motioner). I uppföljningen redovisas om besluten är genomförda eller inte. Uppföljningen sammanställs i ett ärende till KS och KF. Fullmäktigebeslut som inte avser uppdrag bevakas och följs upp av avdelningschefer inom KSF. Ingen sammanställning sker dock av verkställigheten av samtliga beslut.

Enligt KS reglemente ska KS som en del i sin uppsiktsplikt "övervaka" att verksamhet som bedrivs av privata utförare, kontrolleras. I kommunens anvisningar för att upprätta verksamhetsplaner finns krav på att nämnder ska beskriva "Plan för uppföljning och insyn". I anvisningarna hänvisar KSF även till kommunens program för denna uppföljning. Nämnder ska i samband med delårsrapporter och verksamhetsberättelser beskriva hur planen för uppföljning har genomförts. Granskningen kan också konstatera att denna typ av beskrivningar ingår i uppföljningen.

I samband med delårsbokslutet upprättar KSF en tjänsteskrivelse till KS där kommunens och nämndernas delårsrapporter sammanställs och kommenteras. Enligt budgetchefen finns inte någon specifik gräns för vilka avvikelser som tas med men underskott jämfört med budget lyfts fram med fokus på större och återkommande avvikelser. Vad gäller övriga mål så är det främst resultat kopplade till mått i Mål och budget som lyfts fram liksom avvikelser i utvecklingsåtaganden som kopplar till det som är särskilt prioriterat i Mål och budget.

Hantering av avvikelser

Nämnder

Direktörer för social- och äldreomsorgsförvaltningen och natur- och byggnadsförvaltningen var enligt protokollet inbjudna att delta på möte då KS behandlade delårsrapport per 31 augusti 2018. Inbjudan hade en koppling till prognostiserade underskott i verksamheterna. Enligt kommunens budgetchef har i liknande fall berörd ordförande kallats till KS. De flesta nämndsordförandena sitter nu i KS.

KS

I budget- och uppföljningsärenden har det vid flera tillfällen ingått beslutspunkter om att nämnder med underskott uppmanas att vidta åtgärder för att nå en budget i balans. Enligt de intervjuade har även ett mer explicit uppdrag riktats till Socialnämnden 2017, då en åtgärdsplan begärdes. Detta framgår dock inte av kommunstyrelsens protokoll. Däremot beslutade KS vid sitt sammanträde 30 maj 2018, att uppdra till Kultur- och fritidsnämnden att i samband med verksamhetsplan för 2019 återkomma med förslag på hur driftsekonomin för Flemminghallen successivt kan förbättras.

2019-03-18

Det är enligt KS ordförande relativt vanligt att nämnder gör framställningar till KS om att få utökad budget inom ramen för ordinarie styrprocess, dvs. i samband med delårsbokslut. Utifrån sådana framställningar har det hänt att KS tagit detta vidare till KF. Att så har skett i fem fall under 2018 har vi också kunnat konstatera genom att gå igenom kommunstyrelseärenden. Av dess driftbudgetjusteringar har några avsett överföring av medel som budgeterats i kommunen medelsreserv och två avsett under året tillkomna generella statsbidrag. En budgetjustering avsåg investeringsprojekt (ny ram). Därutöver har en framställan gjorts i delårsrapport 1 som inte innebar någon budgetjustering (fler barn i behov av särskilt stöd i förskolan). I kommunens ekonomistyrprinciper finns regler om att en nämnd i första hand ska omdisponera befintliga resurser innan behov lyfts till fullmäktige. Ekonomistyrprinciperna lägger även fast att budgetjusteringar i princip inte sker under året.

Vid intervjun med KS ordförande beskrivs att det av den politiska ledningen ses som angeläget att nämndsordföranden även är ledamöter i KS. Skälet är att det bedöms ge bättre möjligheter till gemensamt ansvarstagande för hela kommunens bästa, med denna lösning. Den intressekonflikt som kan uppkomma för en KS-ledamot (som även är ordförande för en nämnd) om just den nämnden är föremål för diskussion och beslut kopplade till KS ansvar för uppsiktsplikten, har inte föranlett någon specifik hantering i KS.

3.3.3 Kommentarer

Kommunens styrmodell är ett viktigt medel för uppsikten. Uppsikten syftar dock till att även granska verksamheternas effektivitet och legalitet vilket ofta kräver mer information och underlag än vad som framkommer i ordinarie uppföljning. Enligt kommunens budgetchef ger nuvarande uppföljning av mål, åtaganden och mått en samlad bild av nämnders verksamhet som motsvarar hela uppdraget. I denna granskning har vi inte möjlighet att på djupet analysera hur uppföljningen matchar helheten i det uppdrag som olika nämnder har enligt reglementet. Vi kan dock konstatera att ingen särskild uppföljning sker av hur nämnder lever upp till sina uppdrag enligt reglementet även om delar av detta följs upp i ordinarie uppföljning (delår/verksamhetsberättelse).

Vår bedömning är att verkställandet av en stor del av fullmäktigebesluten säkerställs genom befintlig rutin på kanslifunktionen där uppdrag och motioner följs upp och återredovisas två gånger per år. I den regelbundna rapporteringen (månad, delår och årsrapport) ingår också stora delar av det som beslutats av fullmäktige. Sammantaget säkerställer dock inte kommunens hantering att samtliga fullmäktigebeslut blir föremål för systematisk uppföljning.

Via intervjuer och genom den granskning av ärenden som skett framkommer exempel på att KS agerat aktivt i relation både till nämnder och till fullmäktige, utifrån sin uppsiktsplikt. Då ytterligare exempel har framkommit i intervjuerna men som inte kunnat återfinnas i KS protokoll, finns dock skäl för KS att säkerställa att beslut om t.ex. korrigerande åtgärder också protokollförs.

Det framförs av ordförande i KS att det är avgörande för möjligheterna att få en samsyn och gemensamt ansvarstagande för hela kommunen, att alla nämndsordföranden är ledamöter i KS. Vi har stor förståelse för detta. Samtidigt går det inte att komma ifrån att intressekonflikt kan uppstå för den enskilde KS-ledamot som samtidigt är

Huddinge kommun

Granskning av Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2019-03-18

ordförande eller ledamot i en facknämnd, om och när åtgärder kopplade till KS uppsiktsplikt diskuteras.

Nyligen (i samband med delårsrapport 2 för 2018) kallades två förvaltningschefer till KS för att beskriva orsaker till befarat underskott och åtgärdsplaner. Förfarandet har enligt våra intervjuer inte alltid varit detta, utan också att berörda nämndsordföranden har kallats. Vi ser att det formellt sett är viktigt att vara tydlig med att det är den politiska nämnden som är ansvarig och att det därför ska vara nämndens ordförande som kallas i dessa sammanhang.

När KS får en föredragning om orsaker till underskott och eller åtgärder för att undvika underskott, så bör en nämndsordförande delta i just denna roll. Inte som KS-ledamot.

Vi ser skäl att KS klargör sitt arbete med uppsiktsplikten. Uppsiktsplikten är inte närmare definierad i kommunallagen men har i vissa avseende preciserats i KS reglemente. För att göra uppsikten än tydligare kan KS överväga att beskriva sin arbetsmodell för utövandet av uppsiktsplikten. Här kan t.ex. beskrivas hur KS hanterar (motverkar) den intressekonflikt som beskrivits ovan. Andra saker som kan ingå är:

- Vilken roll olika organ som är knutna till KS har när det gäller uppsiktsplikten
- Exempel på situationer där KS bör agera utifrån sitt ansvar för uppsikten
- Hur KS ska agera i olika fall. T.ex. kan det finnas skäl att beskriva i vilka fall KS ska lämna frågor/begäran till en nämnd och i vilka fall framställan ska ske till fullmäktige.

Om och när KS diskuterar och eventuellt beslutar om åtgärder inom ramen för sin uppsiktsplikt så bör berörd nämndsordförande inte närvara. Motsvarande bör gälla för andra KS-ledamöter som också är ledamöter i berörd nämnd.

3.4 Intern kontroll

3.4.1 Internkontrollreglemente

Kommunfullmäktige har nyligen beslutat om ett nytt reglemente för intern kontroll. Enligt regementet gäller följande:

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för den interna kontrollen inom kommunen. I detta ansvar ingår att upprätta ett reglemente för intern kontroll, ta fram kommungemensamma administrativa rutiner i syfte att säkerställa en effektiv och säker förvaltning samt att följa upp och utvärdera hur arbetet med intern kontroll bedrivs inom nämnderna.

Kommunstyrelsen ansvarar för att bedöma behovet av samordnade riskanalyser för kommungemensamma processer inom områden såsom personal, ekonomi, IT, ärendehantering, sekretess och arbetsmiljö samt att organisera detta arbete. De delar av kommungemensamma processer som går utanför respektive nämnds ansvar hanteras i kommunstyrelsens plan för intern kontroll. Dessutom ansvarar kommunstyrelsen för att utarbeta riktlinjer och handledning som nämnderna kan anta som grund för sitt arbete.

Vid behov lämnar kommunstyrelsen anvisningar till nämnderna om granskningar, kontroller och riskreducerande åtgärder som samtliga nämnder ska vidta.

2019-03-18

Reglementet klargör även att nämnde har det yttersta ansvaret att utforma en god intern kontroll.

3.4.2 Arbetet med intern kontroll

Huddinge kommun har sedan några år tagit fram en gemensam modell för intern kontroll. Modellen har beskrivits i en guide som revisorerna tagit del av i en förstudie under 2017. Modellen har operationaliserats bl.a. genom att anvisningar och malldokument kring nämndernas verksamhetsplaner har formats utifrån denna modell.

Uppföljningen av internkontrollen följer processen för controlling av nämndernas planering och uppföljning. Internkontroll är en del i nämndernas verksamhetsplaner och kommentarer kring detta ingår i det s.k. avstämningsärendet. Uppföljning sker i delårsrapporter samt årsredovisning.

Nämnderna har enligt internkontrollreglementet det yttersta ansvaret för god intern kontroll inom sina respektive verksamheter, samt för organisering av arbetet.

I den uppföljning av internkontroll som görs av KSF, granskas att nämnderna följer den gemensamma modellen och uppställningen i verksamhetsplanen. Däremot granskas inte det förberedande riskanalysarbete som nämnder gör och som leder fram till deras internkontrollplan. Det görs inte heller någon systematisk riskanalys eller identifiering av nämnds specifika risker på kommunnivå som skulle kunna ligga till grund för en bedömning av om någon nämnd saknar väsentliga risker i sin plan.

Enligt internkontrollreglementet ska KS bedöma behovet av samordnade riskanalyser för kommungemensamma processer. I intervjun beskriver budgetchefen att en riskanalys kopplad till kommungemensamma ekonomiprocesser genomfördes i ekonomichefsgruppen 2015. Denna finns eventuellt dokumenterad i minnesanteckningar men inte i övrigt. Enligt internkontrollreglementet ska KS vid behov lämna anvisningar till nämnderna om granskningar, kontroller och riskreducerande åtgärder som samtliga nämnder ska vidta. Vi har i granskningen efterfrågat om KS agerat i enlighet med detta. I instruktionerna till nämndernas arbete med intern kontroll 2015, framgår följande: "Särskilt fokus ska läggas på att identifiera och hantera risker för oegentligheter".

Kommentarer

Kommunen har tydliga anvisningar för arbetet med internkontroll och vår bedömning är också att det är en stor fördel att internkontrollen är integrerad i arbetet med verksamhetsplan. Härigenom är grundläggande uppgifter i KS uppdrag kring internkontroll hanterade. Även rutiner för att fånga upp nämndernas arbete med internkontroll finns genom den avstämnings som sker av KSF avseende nämnders verksamhetsplaner.

En förutsättning för att KS ska kunna ha en kvalificerad uppfattning om nämnders internkontroll och om vilka generella områden som kräver uppmärksamhet, är att KS bedriver ett övergripande internkontrollarbete. Det kan handla om att identifiera riskområden via omvärldsanalys, genom att systematiskt titta bakåt på vilka områden som historiskt varit svåra att leva upp till eller genom att ha riskanalys och internkontroll som ett tema i kommunledningsgruppen. I nuvarande hantering finns förvisso exempel på KS/KSF-initiativ i ett sådant övergripande riskarbete men exemplen är få och inte

2019-03-18

helt aktuella. Vår bedömning är att KS kan ta en aktivare roll i att leda det övergripande internkontrollarbetet i kommunen.

4 Svar på revisionsfrågor

Vilka rutiner och processer har kommunstyrelsen för att säkerställa:

- Överblick och kännedom om hela förvaltningen

Kommunens styrmodell och KS utformning och hantering av densamma är helt centralt i detta sammanhang. KS är aktiva i processen och har flera inbyggda kontrollstationer såväl i planeringskedet som i samband med uppföljning. Internkontroll är en integrerad del i modellen. Vår bedömning är att KS bör ha en aktivare roll när det gäller den kommunövergripande riskanalysen och interna kontrollen.

- Kontroll över att fullmäktiges beslut blir verkställda

En rutin finns som i huvudsak men inte fullständigt säkerställer att fullmäktiges beslut blir verkställda.

- Att råd och anvisningar samt påpekanden lämnas vid brister.

Flera exempel har framkommit i granskningen på att KS agerar utifrån detta. Dock saknas en dokumenterad rutin.

- Påkallande av ingripande från fullmäktige när så erfordras

Flera exempel har framkommit i granskningen på att KS agerar utifrån detta. Dock saknas en dokumenterad rutin.

Hur har uppsiktsplikten formaliserats/strukturerats i kommunen?

Relativt kraven i kommunallagen preciseras uppsiktsplikten i KS reglemente, det gemensamma reglementet och i internkontrollreglementet. I ett nästa steg bör arbetsrutinen beskrivas och dokumenteras.

I vilken utsträckning begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och fungerar detta på ett tillfredsställande sätt?

Flera exempel framkommer i granskningen på att detta sker och vår bedömning är att det fungerar tillfredsställande.

I vilken utsträckning gör kommunstyrelsen framställningar till fullmäktige eller övriga nämnder kring frågor som kan kopplas till uppsiktsplikten?

Under 2018 har detta skett i fem fall då KS föreslagit budgetjusteringar för olika nämnder.

På vilket sätt sker uppsiktsplikten avseende nämndernas arbete med intern kontroll?

KS har format en särskild guide för arbetet med intern kontroll. Internkontrollplaner är numera integrerade i verksamhetsplanerna. Vår bedömning är att KS generellt sett lagt en god grund för ett enhetligt och ändamålsenligt arbete med intern kontroll för nämnderna. Däremot ser vi att KS kan agera mer aktivt med att identifiera riskområden via omvärldsanalys, genom att systematiskt titta bakåt på vilka områden som historiskt varit svåra att leva upp till eller genom att ha riskanalys och internkontroll som ett tema



Huddinge kommun

Granskning av Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2019-03-18

i kommunledningsgruppen. I nuvarande hantering finns förvisso exempel på KS/KSF-initiativ i ett sådant övergripande riskarbete men exemplen är få och inte helt aktuella. Vår bedömning är att KS kan ta en aktivare roll i att leda det kommunövergripande arbetet med riskanalys och internkontroll.

I vilken utsträckning sker rapporteringen till fullmäktige?

Den sker i samband med delårs- och årsrapporter och i enlighet med fastställd uppföljningsplan.

KPMG, datum som ovan

Andreas Endrédi

Certifierad kommunal revisor

Bilaga Metod

Uppdraget har genomförts som en dokument och intervjustudie.

Följande dokument har granskats:

- Dokumenterad beskrivning över kommunens styrmodell
- Mål och budget 2018 & 2019
- Reglementen
- KS-ärenden 2018 för att identifiera ärenden då KS begär upplysningar från nämnd och ärenden där KS gör framställan till KF
- Verksamhetsplaner 2018 för Grundskole-, Social- och Äldrenämnderna

Intervju har genomförts med följande befattningshavare:

- Ordf KS
- 2.e vice ordf KS
- Utbildningsdirektör
- Tf. Ekonomichef utbildningsförvaltningen
- Tf. Verksamhetschef Grundskola
- Ekonomidirektör
- Social- och äldreomsorgschef
- Tf. Ekonomichef Social- och äldreomsorgsförvaltningen
- Tf Kommundirektör
- Ekonomidirektör
- Budgetchef
- Bitr. budget- och kvalitetschef



Huddinge kommun
Granskning av Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2019-03-18