

# Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

**Botkyrka kommun**

December 2021

*Lena Salomon, Certifierad kommunal revisor*

*Hanna Franck, Certifierad kommunal revisor*

*Sofia Persson, revisionskonsult*

# Sammanfattning






På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en granskning avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

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

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt har säkerställt att uppsikten över nämndernas, bolagens och kommunalförbundens verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig. Genomförd granskning visar att det finns en tydlig struktur för uppföljning och rapportering avseende verksamheterna vilket vi ser positivt på. Vi noterar dock att *begreppet uppsikt* används i låg utsträckning vilket påverkar spårbarheten i hur kommunstyrelsen säkerställer att denna fullgörs. I kombination med att kommunstyrelsen *inte har definierat uppsiktspliktens innehåll eller omfattning* försvåras vår bedömning av huruvida denna är ändamålsenlig och tillräcklig.

Vi kan konstatera att majoriteten av respondenterna, 71 % anser att uppsikten över bolagen är tillräcklig medan endast 41 % av respondenterna anser att uppsikten över kommunalförbunden är tillräcklig. Gällande uppsikten över nämnderna bedömer 59 % att denna är tillräcklig medan 29 % anser att den endast till viss del är 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	
Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?	Delvis	
Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?	Delvis	
Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?	Delvis	
Omfattas arbetet med internkontroll av uppsiktsplikten på ett ändamålsenligt sätt?	Delvis	
Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?	Ja	

## Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- Överväga att koppla de omvärlds- och riskanalyser som genomförs till kommunstyrelsens uppsiktsplikt i syfte att göra uppsikten mer riskbaserad till sin utformning.
- Komplettera de styrande dokumenten med en *beskrivning av formerna för uppsikten* för att tydliggöra hur kommunstyrelsen utövar denna samt vilken rapportering som sker inom ramen för uppsikten. Kommunstyrelsen bör även tydliggöra hur kommunstyrelsens arbete med uppsikt och samordning sker över de kommunala bolagen i syfte att stärka den koncernövergripande uppsikten. I detta kan t ex ingå tydliggöra regler för hur kommunstyrelsen skall agera i de fall då nämnder eller bolag inte bedriver verksamheten i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer.
- Öka användningen av begreppet uppsikt i exempelvis årshjul och rapportering. Ett ökat användande av begreppet i kombination med ett tydliggörande av uppsiktspliktens innehåll och omfattning bedömer vi kommer att bidra till en ökad kunskap i organisationen. Vidare säkerställer kommunstyrelsen genom en ökad användning även en spårbarhet i hur uppsikten utövas och till att avgränsa uppsiktsplikten till att omfatta de områden som kommunstyrelsen identifierar som mest väsentliga.
- Upprätta en *avsiktsförklaring eller strategi för utövandet av uppsiktsplikten* för att säkerställa att det finns en kunskap i organisationen om hur uppsiktsplikten fullgörs samt dess omfattning.
- Analysera enkätresultatet som bifogar revisionsrapporten i syfte att identifiera utvecklingsområden och säkerställa att eventuella åtgärder vidtas för att ytterligare tydliggöra arbetet med uppsiktsplikten, dess omfattning och innehåll.
- Tydliggör, t.ex. i framtaget årshjul, hur uppsikten även omfattar den interna kontrollen. Den interna kontrollen utgör enligt vår bedömning en viktig del i arbetet med uppsikten och samordningen. Ett tydliggörande inom internkontrollområdet kan ytterligare stärka kommunstyrelsens arbete med uppsikten.
- För att ytterligare utveckla arbetet med uppsikten genomföra en årlig utvärdering av arbetet med uppsikt för att identifiera utvecklingsområden och utveckla arbetet med uppsiktsplikten framåt. En sådan utvärdering bör delges kommunfullmäktige.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>Inledning</b>	<b>5</b>
<b>Bakgrund</b>	<b>5</b>
<b>Syfte och revisionsfrågor</b>	<b>5</b>
<b>Revisionskriterier</b>	<b>5</b>
<b>Avgränsning</b>	<b>6</b>
<b>Metod</b>	<b>6</b>
<b>Allmänt om kommunstyrelsens uppsiktsplikt</b>	<b>8</b>
<b>lakttagelser från tidigare genomförd förstudie</b>	<b>11</b>
<b>Granskningsresultat</b>	<b>12</b>
<b>Former för kommunstyrelsens uppsikt</b>	<b>12</b>
<b>lakttagelser</b>	<b>12</b>
<b>Bedömning</b>	<b>17</b>
<b>Omfattning och innehåll i uppsikten</b>	<b>18</b>
<b>lakttagelser</b>	<b>18</b>
<b>Bedömning</b>	<b>20</b>
<b>Upplysningar från nämnder och bolag</b>	<b>21</b>
<b>lakttagelser</b>	<b>21</b>
<b>Bedömning</b>	<b>23</b>
<b>Internkontroll</b>	<b>23</b>
<b>lakttagelser</b>	<b>24</b>
<b>Bedömning</b>	<b>25</b>
<b>Rapportering till fullmäktige</b>	<b>26</b>
<b>lakttagelser</b>	<b>26</b>

<b>Bedömning</b>	<b>26</b>
<b>Samlad bedömning</b>	<b>28</b>
<b>Rekommendationer</b>	<b>28</b>
<b>Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor</b>	<b>29</b>
<b>Bilagor</b>	<b>31</b>
<b>Svarsfrekvens genomförd enkät</b>	<b>31</b>
<b>Enkätresultat kommunstyrelsen</b>	<b>31</b>
<b>Enkätresultat nämnderna</b>	<b>36</b>
<b>Enkätresultat bolagen</b>	<b>38</b>
<b>Enkätresultat kommunalförbunden</b>	<b>40</b>

# Inledning

## Bakgrund

Enligt kommunallagen 10 kap §§ 3-6 ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning samt hos fullmäktige göra de framställningar som behövs. Styrelsen får från övriga nämnder och beredningar begära in de upplysningar som de behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

Med anledning av detta är det av vikt att kommunstyrelse noggsamt 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.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomförde en förstudie avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt under år 2020. Av förstudien framgick att kommunen saknas en sammanhållen strategi eller riktlinje för hur kommunstyren ska utöva sin uppsiktsplikt. Förstudien visade att uppsikten i högre grad är formaliserad gentemot de kommunala bolagen än gentemot nämnderna samt att få ärenden beslutas och följs upp inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Kommunstyrelsen har heller inte gjort någon uppföljning eller utvärdering av sin ledningsfunktion.

## Syfte och revisionsfrågor

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

Revisionsfrågor:

- Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?
- Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?
- Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?
- Omfattas arbetet med internkontroll av uppsiktsplikten på ett ändamålsenligt sätt?
- Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?

## Revisionskriterier

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

Följande revisionskriterier ligger till grund för granskningen:

- Kommunallagen 10 kap 3-6 §§
- Reglemente för kommunstyrelsen och berörda nämnder
- Ägardirektiv för berörda bolag
- Ägarpolicy för berörda bolag
- Förbundsordning för berört förbund
- Verksamhetsstyrningspolicy
- Ekonomistyrningspolicy

### **Avgränsning**

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsens uppsikt över arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden, teknik- och fastighetsnämnden, utbildningsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, AB Botkyrkabyggen samt Södertörns Brandförsvarsförbund.

### **Metod**

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentstudier och en enkät.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av en rad styrande dokument (policys, riktlinjer, mål- och budget, ägardirektiv m.m.) samt protokoll för kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.

Följande personer har intervjuats i granskningen:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommundirektör
- Ordförande för arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden
- Ordförande för teknik- och fastighetsnämnden
- Ordförande för utbildningsnämnden
- Ordförande för miljö- och hälsoskyddsnämnden
- Styrelseordförande AB Botkyrkabyggen AB

Inom ramen för granskningen har vi även genomfört en enkätundersökning. Enkäten skickades ut till sig till samtliga ledamöter och ersättare/suppleanter arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden, teknik- och fastighetsnämnden, utbildningsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, AB Botkyrkabyggen samt Södertörns Brandförsvarsförbund (Botkyrka kommuns representanter). Totalt har enkäter skickats till 116 stycken ledamöter och ersättare.

Enkäten är en webbaserad enkät som har genomförts genom användandet av det digitala verktyget SurveyXact. Enkäten har bestått av ett antal påståenden ca 20-25 stycken beroende på tillhörighet (verksamhet/bolag) kopplat till kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Svaranden har vidare fått ta ställning till dessa påståenden genom fem olika svarsalternativ:

- Instämmer helt
- Instämmer i huvudsak
- Instämmer till viss del
- Instämmer inte
- Vet inte/Osäker

Möjlighet har även givits den svarande att lämna kommentarer genom fritextsvar. Alla lämnade svar i enkäten har behandlats anonymt.

Utfallet av enkäten redovisas löpande i rapporten där relevanta resultat av utfallen redovisas under respektive avsnitt. Relevanta diagram presenteras löpande under respektive avsnitt samt i bilaga.

Totalt har 71 personer svarat på enkäterna vilket motsvarar en total svarsfrekvens om ca 61 procent. Enkäten skickades ut den 22 oktober och sista svarsdatum var den 26 november. Totalt har fyra påminnelser skickats ut till respondenterna.



# Allmänt om kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Enligt kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap 3-6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i. KL § 6:1

Av KL 6 kap 8 § framgår att 8 § fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

Av KL 6 kap 9 § framgår att styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna

Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma 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. Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs i kommunala förbund. För att hantera denna uppgift utfärdas i praktiken förbundsordningar för de kommunala förbunden där kommunstyrelsens rätt till insyn skrivs in. Uppsiktsplikten gäller även gemensamma nämnder och bolag som kommunen är medlem i eller har ägande i.

Kommunstyrelsen har alltså en långtgående uppsiktsplikt över nämnderna. Styrelsen har en skyldighet att utöva löpande tillsyn, och styrelsen måste utöva sin kontrollfunktion i någon omfattning även om man inte fått någon konkret anledning till granskning.

Exempelvis kan den bestå i krav på kontinuerliga ekonomiska rapporter, riskbedömningar av borgensåtaganden eller sticksprovsvisa granskningar.

Styrelsen ska enligt 6 kap. 11 § KL följa de frågor som kan inverka på kommunens eller kommunens utveckling och ekonomiska ställning, det gäller alla kommunala organ. Av samma regel följer att styrelsen också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter ska göra de framställningar som behövs. I bestämmelsen finns ett inbyggt krav på styrelsen att agera om granskning inom uppsiktsplikten ger anledning att anta att den ekonomiska ställningen påverkas.

I samband med nya kommunallagen (2017:725) gavs utökade möjligheter för kommuner att stärka styrelsens rättsliga ställning i förhållande till de övriga nämnderna. Styrelsen gavs lagliga möjligheter att inom tydliga ramar påverka andra nämnders verksamhet. Syftet var att ge utökade möjligheter att styra verksamheten i kommunen. Ändringen innebär endast en möjlighet för fullmäktige att ge styrelsen utökade befogenheter och omfattar inte rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

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 en lag eller som fullmäktige delegerat till nämnderna.

Trots det ovanstående finns långtgående regler som reglerar förhållandet mellan fullmäktige och nämnderna, med påverkan på frågan om följsamheten till budgeten. Grundläggande är att nämnderna ska bereda beslut inför fullmäktige och se till att besluten verkställs. I detta ansvar ligger att lojalt verkställa de beslut som fullmäktige fattat. Inom sitt område ska nämnderna 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. Den formella utgångspunkten utgår således från att kommunfullmäktige beslutar om mål och riktlinjer för verksamheten. Dessa är, tillsammans med lag, tvingande för nämnderna att följa. Detta följer också av den särskilda regeln om finansbemyndigandet som gäller för fullmäktige. Det vill säga såväl ekonomiska medel som politiska prioriteringar är förbehållna fullmäktige att omvandla till riktlinjer för nämndernas verksamhet, om inte annat följer av lag.

Utgångspunkten är att nämnden i förhållande till dess obligatoriska verksamhet ska utföra verksamheten inom den budgetram och de prioriteringar som fullmäktige har beslutat. Det innebär i sig ett krav på nämnden att anpassa verksamhetens inriktning, omfattning och kvalitet till de ekonomiska förutsättningarna. Nämnderna har utifrån

reglerna i 6 kap. KL en skyldighet att redovisa sitt ekonomiska och verksamhetsmässiga utfall till fullmäktige.

Nämnderna har i detta fall inte någon direkt lagstadgad skyldighet att göra framställningar till fullmäktige om den situation som beskrivs ovan. Men det får ändå enligt allmänna kommunalrättsliga principer anses ligga inom nämndens ansvar att tillskriva fullmäktige i de fall nämnden inte har förutsättningar eller möjligheter att följa fullmäktiges beslut.

Sammanfattningsvis ligger det hos nämnderna att följa fullmäktiges beslut om budget, mål och riktlinjer. I det fall detta inte är möjligt ligger det på såväl nämnden, men särskilt kommunstyrelsen, att agera. Det kan i så fall handla om att begära åtgärdsplaner från nämnden eller att via fullmäktige hitta ett sätt att hantera frågan. Det kan handla om att politiskt hantera prioriteringar och ambitionsnivå i verksamheten samt att hantera de övergripande ekonomiska förutsättningarna. Inaktivitet eller på annat sätt bristande följsamhet kan bli en del i den övergripande ansvarsprövningen för såväl kommunstyrelsen som berörd nämnd.

# Iakttagelser från tidigare genomförd förstudie

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfördes år 2020 en förstudie avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt vars syfte var att belysa hur kommunstyrelsen definierat uppsiktsplikten och hur den i praktiken genomförs.

Förstudien visade att kommunstyrelsen saknade en sammanhållen strategi för hur kommunstyren ska utöva sin uppsiktsplikt. Uppsiktsplikten utgår istället ifrån flera olika styrande dokument. Förstudien visade även på att uppsiktsplikten i högre grad är formaliserad för de kommunala bolagen än gentemot nämnderna. Det finns ett antal olika forum för att behandla ärenden inom ramen för uppsiktsplikten. Det finns dock en risk att ärenden behandlas främst i dialogform i olika organ och inte förs upp för ställningstagande och beslut i kommunstyrelsen. Då kommunstyrelsens ansvar är kollektivt bör behandlingen av frågor som rör uppsiktsplikten följas upp och beslutas av kommunstyrelsen. Protokollsgranskningen visar även på att få ärenden beslutas och följs upp inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Vidare konstateras att det finns en formaliserad process för att genomföra omvärldsbevakning men att det saknas en tydlig koppling mellan omvärlds- och riskanalyser och styrelsens uppsiktsplikt. Kommunstyrelsen har heller inte gjort någon uppföljning eller utvärdering av sin ledningsfunktion.

# Granskningsresultat

## Former för kommunstyrelsens uppsikt

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

### *lakttagelser*

Enligt *Reglemente för kommunstyrelsen, 2021-10-01*, framgår av § 2 att kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. Styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning samt fortlöpande i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige.

Vidare framgår av kommunstyrelsens reglemente att det i deras styrfunktion ingår att övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt. Styrelsen ska även tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

I reglementet för kommunstyrelsen regleras ordförandes uppgifter i § 17. Detta fastslår att ordförande ska närmast under kommunstyrelsen ha uppsikt över övriga nämnders och de kommunala bolagens verksamhet och bevara att erforderligt samordning av verksamhetsgrenarna sker.

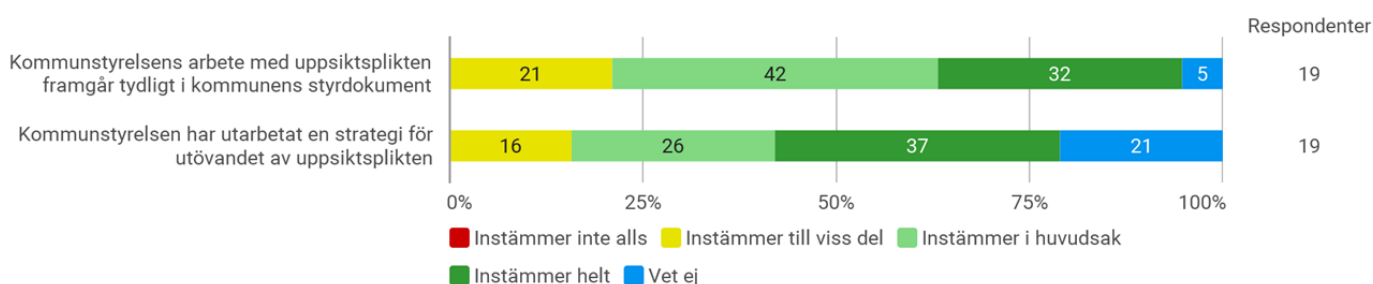
Kommunens process för styrning och uppföljning beskrivs övergripande i kommunens *mål- och budgetdokument 2021 med flerårsplan 2022-2024*. Av detta framgår att nämnderna ska lämna rapport till kommunstyrelsen i den omfattning och vid de tidpunkter som styrelsen beslutar om. I mål- och budgetdokumentet anges att nämnderna ska lämna två delårsrapporter som är mer omfattande samt ekonomisk uppföljning per mars, juni och oktober inkl. prognos för helåret. Nämnderna ska även lämna en sista uppföljning av året i form av en verksamhetsberättelse. Uppföljningen preciseras i ett årshjul för uppföljningsprocessen.

Kommunen har upprättat *Riktlinjer för budgetansvar, attest, redovisning och intern kontroll*. Riktlinjerna beslutades av kommunfullmäktige den 17 december 2020 (diarienummer KS/2020:572). Av riktlinjerna framgår kommunstyrelsens ansvar för övergripande kontroll, uppföljning och utvärdering samt att upprätta kommunövergripande anvisningar. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse en god intern kontroll vilket innebär att en intern kontrollorganisation upprättas samt att denna utvecklas löpande. Vidare ska styrelsen genomföra en årlig utvärdering av kommunens samlade system för intern kontroll samt vidta nödvändiga åtgärder. Rapportering av årliga utvärderingen ska göras i samband med årsredovisningen.

Av årsredovisningen för 2020 framgår hur uppföljning av nämnderna och de kommunala bolagen har skett under året.

Den tidigare genomförda förstudie visade att kommunen ej upprättat en strategi eller riktlinjer avseende uppsiktsplikten. Verksamhetsföreträdare framhåller vid genomförda intervjuer att kommunen inte har upprättat dylikt. Vi kan även notera att det i ovan nämnda styrande dokument ej omnämns att den uppföljning som sker är kopplat till kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

### Diagram 1: Enkätresultat avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt (kommunstyrelsens svar)



Av enkäten framgår att 21 % av respondenterna i kommunstyrelsen anser att arbetet med uppsikten endast delvis framgår av de styrande dokumenten. Vidare kan vi konstatera att 63 % svarat att de instämmer helt eller i huvudsak i påståendet om kommunstyrelsen har utarbetat en strategi för utövandet av uppsiktsplikten. Det är dock närmare en fjärdedel av respondenterna som anser att de inte vet om en sådan strategi har upprättats.

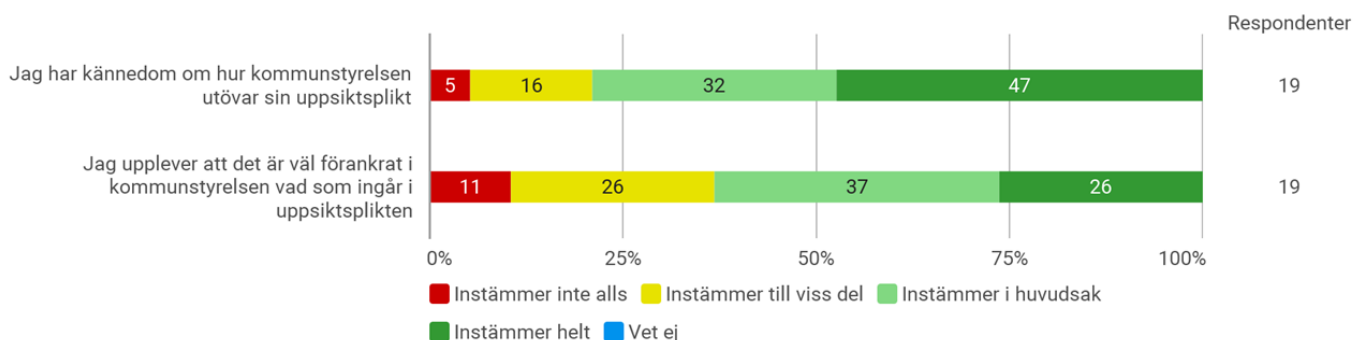
Vid genomförda intervjuer framhålls att det ej finns en dokumenterad strategi eller beskrivning avseende uppsiktsplikten och dess innehåll. Däremot finns dokument som beskriver och innefattar årshjul för kommunstyrelsens arbete med styrning, ledning och uppföljning av nämndernas, bolagens och kommunalförbundens verksamhet. Verksamhetsföreträdare framhåller i intervjuer att arbetet med rapportering och uppföljning av nämndernas verksamhet fungerar bra samt att arbetet sker i enlighet med det som framgår av styrande dokument och årshjul.

Genomförd granskning visar att ordet uppsikt används i låg utsträckning i de styrande dokumenten vilket även bekräftas av verksamhetsföreträdare. Vidare framhålls vid intervjuer att det har förts diskussioner inom kommunledningen vad som skall innefattas av uppsikten. Dessa diskussioner framhålls som viktiga för arbetet med uppsikt, rapportering och uppföljning men har ej lett till dokumenterade definitioner eller konkretiseringar.

Verksamhetsföreträdare framhåller vid intervjuer att de upplever att arbetet med kommunstyrelsens uppsiktsplikt har stärkts de senaste åren. Kommunstyrelsen har infört exempelvis en investeringsberedning som ska samordna större och mer omfattande investeringar som rör flera nämnders verksamheter. Införandet av beredningen framhålls bidra till en ökad kontroll över investeringsfrågorna i kommunen.

Av genomförda intervjuer kan konstateras att arbetet med rapportering och uppföljning utifrån de styrande dokumenten är väl känt i organisationen men att förståelsen för varför rapporteringen sker och hur den är kopplat till kommunstyrelsens uppsiktsplikt varierar.

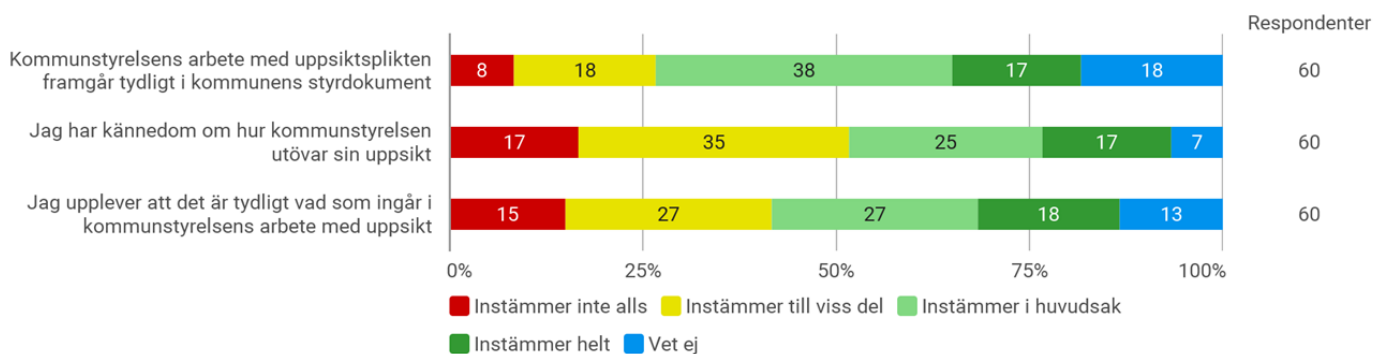
**Diagram 2: enkätresultat avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt (kommunstyrelsens svar)**



Genomförd enkät omfattade frågor avseende omfattningen och kännedom om kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Vi kan konstatera att ca 37 % av respondenterna i kommunstyrelsen har svarat att de inte alls instämmer eller till viss del om att ledamöterna i kommunstyrelsen har kännedom om uppsiktspliktens omfattning.

Vidare visar enkäten att 79 % av respondenterna i kommunstyrelsen upplever att de har kännedom om hur kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt. Vi noterar dock 11 % anser att de inte alls har kännedom om detta.

**Diagram 3: enkätresultat avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt (nämndernas svar)**



Av enkäten framgår att respondenterna i nämnderna inte upplever att det är lika tydligt avseende hur kommunstyrelsens utövar sin uppsiktsplikt och vad som ingår i den. Vi noterar att 52 % svarat att de inte alls instämmer eller till viss del i att de har kännedom om hur kommunstyrelsen utövar sin uppsikt. Vidare har 42 % svarat att de instämmer inte alls eller till viss del i att det är tydligt vad som ingår i uppsiktsplikten.

## Kommunala bolag

Vad gäller uppsikten över de kommunala bolagen framgår av reglementet för kommunstyrelsen att styrelsen fortlöpande ska ha uppsikt över verksamheten i de företag som kommunen helt eller delvis äger främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv men även avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen. Vidare ska styrelsen löpande vidta åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17 - 18 b §§ KL är uppfyllda beträffande de företag som kommunen äger aktier eller har intresse i samt årligen i beslut pröva om den verksamhet som bedrivs i aktiebolagen som kommunen äger helt eller delvis under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Vid avvikelser ska styrelsen lämna förslag till fullmäktige på nödvändiga åtgärder.

Utöver reglementet regleras kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen i följande dokument:

- Policy för kommunala bolag (*Beslutad av KF den 27 september 2018, Diariennr: KS 2018:157*)
- Riktlinjer för kommunala bolag (*Beslutad av KF den 27 september 2018, Diariennr: KS 2018:157*)

Uppföljningen av de kommunala bolagen regleras i ovan nämnda dokument. Enligt policyn för kommunala bolag ska KSO genomföra minst två ägarmöten med kommunens bolag under året. Vidare ska bolagen lämna information och rapporter och händelser och planer i dess verksamhet till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.

Av riktlinjerna har kommunstyrelsens uppsikt definierats tydligare. Enligt riktlinjerna är bolagen skyldiga att följa kommunstyrelsens regler för budget- och uppföljningsprocessen samt lämna de uppgifter och handlingar som kommunstyrelsen begär. Av riktlinjerna framgår även vilka mötesforum som finns mellan bolagen och kommunen i form av planerings- och uppföljningsdialoger, ägardialogsmöten och ägarmöten samt syftet och vilka som deltar i dessa. Av riktlinjerna framgår även vilka dokument som bolagen ska skicka in till kommunen.

Riktlinjer för budgetansvar m.m. anges att kommunstyrelsen ska informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala bolagen. Att bolagen ska lämna in en rapport avseende detta framgår av riktlinjerna för kommunala bolag.

Av bolagsordningen för AB Botkyrkabyggen framgår bolagets ändamål med verksamheten. Vidare framgår att kommunstyrelsen i Botkyrka kommun har rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet. Erhållen bolagsordning saknar datering.

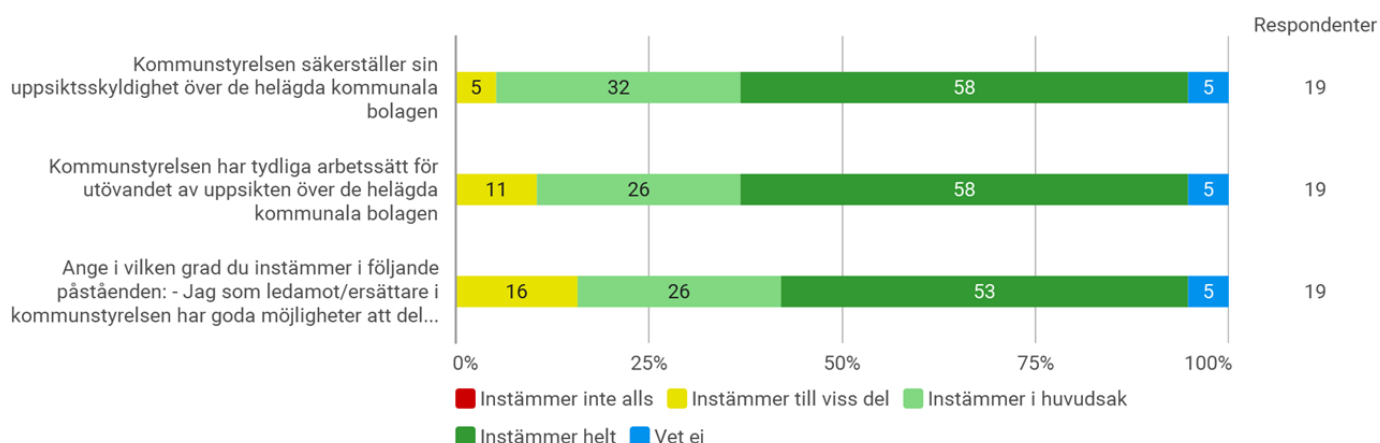
AB Botkyrkabyggens ägardirektiv är daterat till 2017-07-28 och antaget av kommunfullmäktige 2017-09-28. Ägardirektivet beskriver bolagets informationsskyldighet till kommunstyrelsen i § 7. Här anges att bland annat vilka



handlingar som ska skickas till kommunstyrelsen löpande. Vidare framgår att bolaget årligen i samband med något av kommunstyrelsens sammanträden informera om bolagets verksamhet. Vi har inte kunnat styrka att sådan information lämnas mellan januari 2021 - oktober 2021 i samband med protokollsgenomgången. Enligt verksamhetsföreträdare sker detta dock årligen.

Enligt kommunallagen, ska styrelsen i årliga beslut för varje sådant aktiebolag (som avses i KL 10 kap 2 §), 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 (KL 10 kap 3 §). Vi kan konstatera att prövning enligt lagstiftningen har gjorts för bland annat AB Botkyrkabyggen vid sammanträdet i juni 2021 (kommunstyrelsens protokoll 2021-09-06 § 132).

**Diagram 4: Enkätresultat avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt (kommunstyrelsens svar)**



Respondenterna i kommunstyrelsen upplever i hög utsträckning att de har tydliga arbetssätt för att säkerställa uppsikten över de helägda kommunala bolagen då 90 % svarat att de instämmer i huvudsak eller helt i detta påstående. Vi noterar dock att 5 % av respondenterna svarat "vet ej" på samtliga påståenden.

I genomförda intervjuer har framkommit att verksamhetsföreträdare upplever att det finns en fungerande rapportering och uppföljning av de helägda kommunala bolagen. Uppföljningen utgår från de styrande dokument och årshjul som finns utarbetade i kommunen. Det framgår dock att begreppet uppsikt används i låg utsträckning även om formerna för det praktiska utövandet upplevs vara välfungerande.

### Kommunalförbund

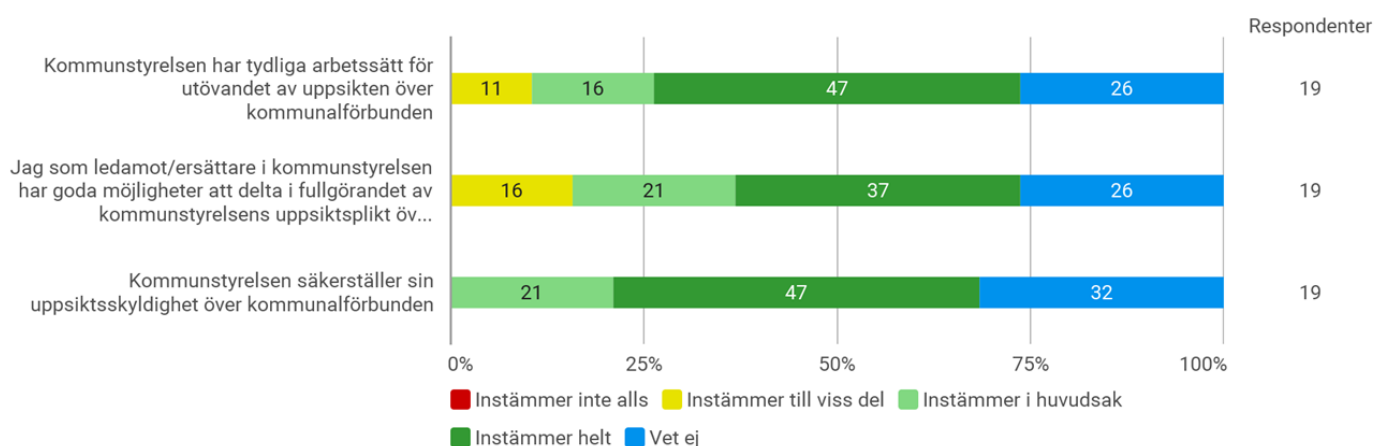
Uppsikt över kommunalförbunden regleras inte i reglementet för kommunstyrelsen eller i ovan nämnda dokument.

Av förbundsordningen för Södertörns brandförsvarsförbund omnämns inte hur rapportering ska ske till respektive medlemskommun. Vad som framgår är dock att

förbundsdirektionen före budgetens fastställande samråda med medlemskommunernas kommunstyrelseordförande.

Vi noterar att kommunstyrelsen antagit en reviderad förbundsordning i oktober 2021 (Kommunstyrelsens protokoll 2021-10-04 § 152). Den reviderade förbundsordningen har fått ett tillägg avseende reglering av hur självriskerna ska fördelas mellan medlemskommunerna för det fall en kommun begär ersättning enligt lagen om skydd mot olyckor. Arbetet med uppsikt och rapportering till kommunstyrelsen regleras inte i någon större omfattning i den reviderade versionen.

### Diagram 5: Enkätresultat avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt (kommunstyrelsens svar)



Av enkätresultatet framgår att 32 % av respondenterna i kommunstyrelsen har svarat "vet ej" på påståendet avseende uppsikt över kommunalförbunden. Närmare 63 % av respondenterna i kommunstyrelsen har dock svarat att de instämmer heller eller i huvudsak i att kommunstyrelsen har tydliga arbetssätt för utövandet av uppsikt över kommunalförbunden.

Av lämnade kommentarer i enkäten framgår att handlingar från kommunalförbunden främst tas upp som anmälningsärenden men att en önskan finns om en mer utvecklad rapportering.

#### Bedömning

*Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?*

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen baseras på att kommunens arbete med styrning, ledning och uppföljning framgår av reglementen, mål- och budgetdokument, ägardirektiv och bolagsordningar samt i riktlinjer för budget, rapportering och uppföljning men att begreppet uppsikt används i låg utsträckning. Kommunstyrelsen har utarbetat ett årshjul som närmare reglerar vilka uppföljningar och vilken rapportering som nämnder respektive bolag ska

rapportera till styrelsen samt när rapportering ska ske. Utöver löpande, skriftlig rapportering sker även bolagsdialoger.

Kommunstyrelsens arbete med uppsiktsplikten beskrivs av verksamhetsföreträdare ingå i arbetet med styrning och ledning och även om begreppet uppsiktsplikt i låg utsträckning används uppges ändå att uppsiktsplikten genomsyrar den ordinarie rapporteringen från nämnderna och bolagskoncernen. Genomförd granskning visar dock på en låg spårbarhet i hur kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt i protokoll och styrande dokument vilket vi ser som en brist.

Vi bedömer att genomförd granskning visar på ett behov att tydliggöra hur ordinarie rapportering och uppföljning innefattar kommunstyrelsens arbete med uppsikt och samordning. Vi rekommenderar även kommunstyrelsen att upprätta en avsiktsförklaring eller strategi för utövandet av uppsiktsplikten för att säkerställa att det finns en kunskap i organisationen om hur uppsiktsplikten fullgörs samt dess omfattning.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen kompletterar de styrande dokumenten med en beskrivning av formerna för uppsikten för att tydliggöra hur kommunstyrelsen utövar denna samt vilken rapportering som sker inom ramen för uppsikten. Kommunstyrelsen bör även tydliggöra hur kommunstyrelsens arbete med uppsikt och samordning sker över de kommunala bolagen i syfte att stärka den koncernövergripande uppsikten.

## Omfattning och innehåll i uppsikten

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

### *lakttagelser*

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

**Tabell 1: Genomgång av kommunstyrelsens protokoll (perioden januari 2021 - november 2021)**

Nämnder	Antal ärenden i kommunstyrelsen
Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden	9
Teknik- och fastighetsnämnden	12
Utbildningsnämnden	13
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	6
AB Botkyrkabyggen	13
Södertörns Brandförsvarsförbund	12

*Källa: Kommunstyrelsens protokoll (januari år 2021 till november år 2021)*

Tabellen visar ungefär hur många gånger från januari år 2021 fram till oktober år 2021 som kommunstyrelsen berört de olika nämndernas verksamheter, Botkyrkabyggen AB samt Södertörns Brandförsvarsförbund. De beslut som redovisas i tabellen ovan är i huvudsak beslut som kommunstyrelsen enligt sitt reglemente ska fatta, anmälningssärenden samt särskilda ärenden med föreskrifter eller dylikt. I tabellen är inte motioner eller medborgarförslag rörande nämndernas verksamheter inräknade.

Protokollsgenomgången visar att kommunstyrelsen löpande under året erhåller ekonomiska uppföljningar med prognoser. Detta finns som anmälningssärenden per mars och juni.

Av kommunstyrelsens årshjul för planering respektive uppföljning framgår vilken rapportering som ska lämnas till kommunstyrelsen. Detta har även bekräftats av verksamhetsföreträdare vid genomförda intervjuer. Genomförd protokollsgenomgång visar att kommunstyrelsen tagit del av ekonomisk uppföljning per mars och per juni (kommunstyrelsens protokoll 2021-04-12 § 86 respektive 2021-09-06 § 149) som anmälningssärenden.

Enligt årshjulet ska nämnderna lämna delårsrapporter per april och augusti till kommunstyrelsen. Vi ser i protokoll att kommunstyrelsen har hanterat delårsrapport 1 för kommunen för perioden januari - april 2021 vid sitt sammanträde 2021-06-07 § 88. Med anledning av delårsrapporten beslutar kommunstyrelsen att föreslå till kommunfullmäktige ett antal förändringar i budgeten.

Vid sitt sammanträde den 4 oktober har kommunstyrelsen hanterat delårsrapport 2 för kommunen för perioden januari - augusti 2021 (kommunstyrelsens protokoll 2021-10-04 § 151). Kommunstyrelsen föreslår en omfördelning avseende investeringsanslaget.

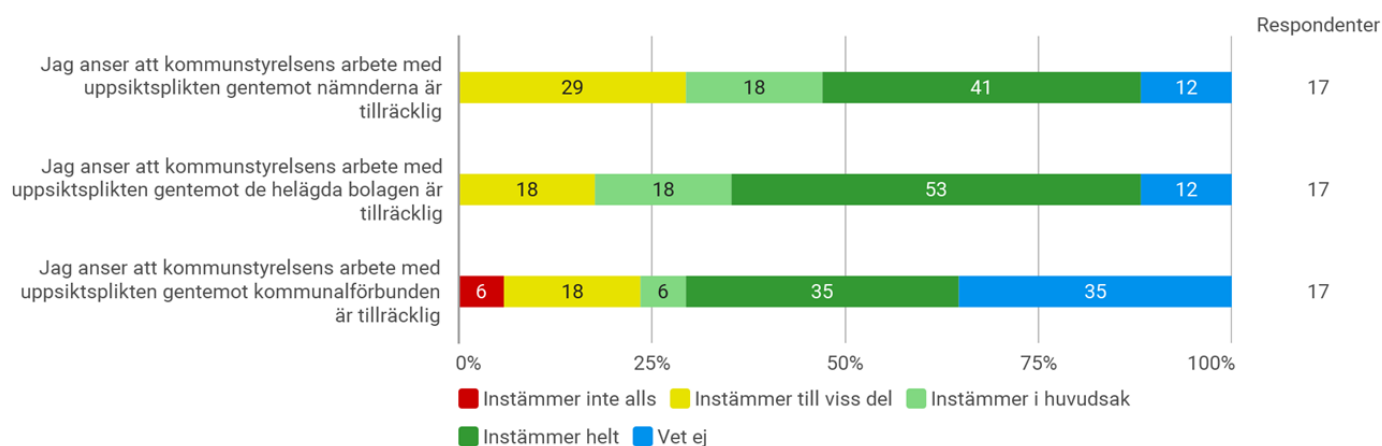
Kommunstyrelsen har även beslutat om förändringar i reglementen för arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden (Kommunstyrelsens protokoll 2021-01-11 § 3) samt utbildningsnämnden (Kommunstyrelsens protokoll 2021-09-06 § 128). Förändringarna i reglementen har avsett förflyttningar av verksamheter och ändring i lagstiftning.

Vad avser kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen har kommunstyrelsen prövat att verksamheten som i AB Botkyrkabyggen anses ha varit förenlig med det fastställda ändamålet för bolaget och om verksamheten utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Kommunstyrelsen har bedömt att detta skett enligt kommunstyrelsens protokoll 2021-09-06 § 132.

SKR:s skrift, *Förstärkta uppsiktsregler över kommun- och landstingsägda bolag*, lyfter att bolagens protokoll bör finnas som anmälningssärende till kommunstyrelsen. Vi noterar att kommunstyrelsen under perioden januari 2021 till oktober 2021 har tagit del av protokoll och mötesanteckningar som anmälningssärenden för AB Botkyrkabyggen. Vi noterar även att kommunstyrelsen tagit del av protokoll från Södertörns Brandförsvarsförbund som anmälningssärende löpande under året.

Kommunstyrelsen har under året antagit en reviderad förbundsordning för Södertörns brandförsvarsförbund (Kommunstyrelsens protokoll 2021-10-04 § 152).

### Diagram 6: Enkätresultat avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt (kommunstyrelsens svar)



Inom ramen för enkäten ställdes frågor om respondenterna bedömer att kommunstyrelsens arbete med uppsikten gentemot nämnderna, bolagen och kommunalförbunden är tillräcklig. Vi kan konstatera att majoriteten av respondenterna, 71 % anser att uppsikten över bolagen är tillräcklig medan endast 41 % av respondenterna anser att uppsikten över kommunalförbunden är tillräcklig. Gällande uppsikten över nämnderna bedömer 59 % att denna är tillräcklig medan 29 % anser att den endast till viss del är tillräcklig.

Verksamhetsföreträdare framhåller vid genomförda intervjuer att de upplever att kommunstyrelsen utövar uppsikt över nämnderna och de helägda bolagen utifrån de fastställda årshjulen. Det sker en löpande rapportering från nämnderna och de helägda bolagen till kommunstyrelsen men att det i låg utsträckning använder begreppet uppsikt. Vidare framhålls av verksamhetsföreträdare att rapporteringen sker i mallar som utarbetats och innefattar såväl verksamhet som ekonomi.

Uppsikten över kommunalförbunden uppges i hög grad ske genom kommunens utsedda ledamöter i direktionen. Enligt verksamhetsföreträdare utgår uppsikten över kommunalförbunden från förbundsordningen. Rapporteringen från kommunalförbunden kring ekonomi och verksamhet sker främst via delårsrapporten och årsredovisningen.

#### *Bedömning*

#### *Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?*

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen baseras på att det inom ramen för granskningen framgår att det sker en löpande rapportering från nämnderna och bolagen till kommunstyrelsen utifrån styrande dokument och framtagna årshjul. Vi har dock svårt att spåra hur rapportering och

uppföljning sker inom ramen för uppsiktsplikten då begreppet uppsikt används i låg utsträckning.

Genomförd enkät visar att det finns ett antal ledamöter/ersättare som anser att arbetet med uppsiktsplikten kan stärkas, främst gentemot kommunalförbunden. Vi rekommenderar att enkätresultatet analyseras och att eventuella åtgärder vidtas för att ytterligare tydliggöra arbetet med uppsiktsplikten, dess omfattning och innehåll.

## **Upplysningar från nämnder och bolag**

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

### *lakttagelser*

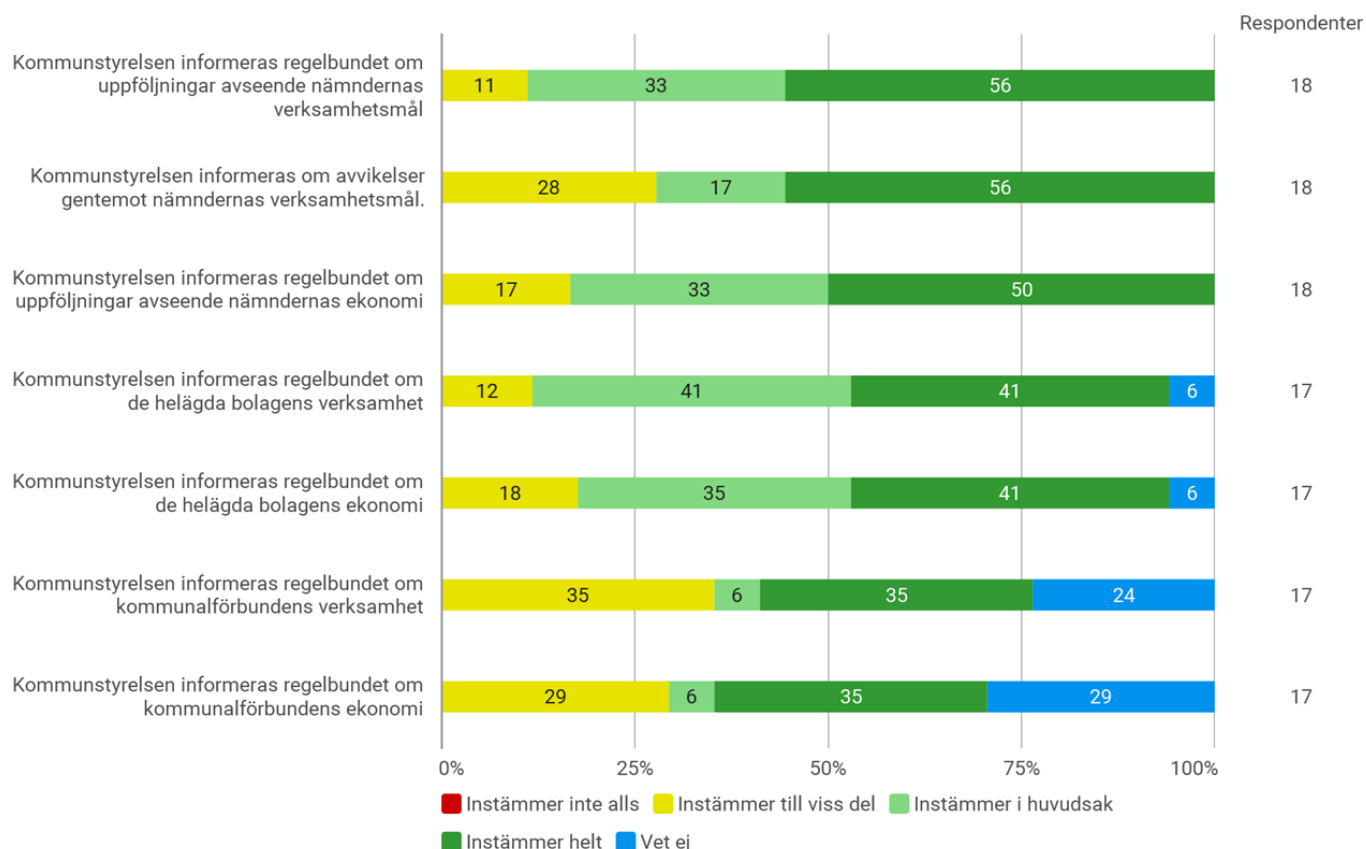
Enligt kommunstyrelsens årshjul ska nämnderna lämna ekonomiska uppföljningar per mars, juni och oktober samt delårsrapporter per april och augusti. Nämnderna ska även lämna verksamhetsberättelse med en samlad berättelse över året.

Kommunstyrelsen har under år 2021 inte beslutat om åtgärder med anledning av ekonomiska underskott. Ingen av de nämnder som ingår i granskningen redovisar underskott för perioden. Av delårsrapporten för kommunen framgår att endast socialnämnden prognostiserar ett underskott för år 2021 uppgående till 21 mkr.

Vid sammanträdet i april har kommunstyrelsen erhållit en rapportering av lämnade uppdrag per april 2021. Totalt finns 76 uppdrag i listan varav 62 anses kvarvarande. I uppdragslistan anges uppdrag per nämnd som lämnats från kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Uppdragslistan redovisas två gånger per år.

Av protokoll från kommunstyrelsens sammanträde 2021-04-12 § 53 framgår att kommunstyrelsen genomfört uppföljning av internkontroll för år 2020 på kommunövergripande nivå. Särskilda åtgärder med anledning av uppföljningen har ej antagits.

**Diagram 6: Enkätresultat avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt (kommunstyrelsens svar)**



Av genomförd enkät framgår att respondenterna i kommunstyrelsen i hög grad anser att de löpande informeras om nämndernas verksamhetsmål och ekonomi samt de helägda bolagens verksamhetsmål och ekonomi. Däremot har 24 % respektive 29 % svarat att de inte vet om kommunstyrelsen informeras avseende kommunalförbundens ekonomi och verksamhet.

Verksamhetsföreträdare framhåller att det finns ett antal forum där dialoger förs med nämnderna och bolagen inom ramen för kommunstyrelsens arbete med styrning och ledning. Inledningsvis hålls exempelvis analysdagar där omvärldsbevakning, dialog kring utmaningar, budgetunderskott, åtgärder m.m. diskuteras inför framtagandet av budgetförutsättningarna. Ett annat forum som framhålls är månatliga träffar mellan kommunstyrelsens ordförande, nämndernas ordföringar, förvaltningschefer och kommundirektör. Vid dessa forum kan aktuella frågor, exempelvis underskott, diskuteras men syftet med forumet är mer informellt och informativt.

Enligt riktlinjerna för kommunala bolag ska rapporteringen ske enligt samma årshjul som övriga kommunens verksamheter. Vid intervjuer framhåller verksamhetsföreträdare att det finns en struktur för uppföljningen av bolagen. Utöver en löpande ägardialog och dialogforum där KSO, vice ordförande i KS och kommundirektören träffar bolagen sker även en årlig, muntlig rapportering från bolaget till kommunstyrelsen i samband med årsredovisningen.



Gällande kommunalförbunden framhålls att det sker en form av ägardialoger tillsammans med övriga kommuner utifrån förbundsordningen. Verksamhetsföreträdare framhåller att det också sker träffar på tjänstemannanivå mellan kommundirektör och förbundsdirektör.

### *Bedömning*

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

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen baseras på att kommunstyrelsen erhåller rapportering avseende nämndernas och bolagens ekonomisk läge vid flertalet tillfällen per år (ekonomisk uppföljning per mars, juni och oktober, delårsrapporter per april och augusti samt helårsrapport). Bolagen ska rapportera i liknande omfattning.

Vi kan i protokollen inte spåra att kommunstyrelsen under år 2021 har begärt särskilda upplysningar från de granskade nämnderna, bolagen och kommunalförbunden under året. Vi ser det som väsentligt att arbetet med att utveckla dialogen med och rapporteringen från nämnder, bolag och kommunalförbund fortsätter för att ytterligare stärka kommunstyrelsens uppsiktsplikt och samordningsansvar. Dialogen och rapporteringen bör dokumenteras i protokoll för att öka spårbarheten och tydliggöra kopplingen till uppsiktsplikten. Att definiera vilken uppföljning som sker inom ramen för uppsiktsplikten bedömer vi kan bidra till en tydligare avgränsning om vilka områden kommunstyrelsens fokuserar på under innevarande år och säkerställa att frågor hanteras av rätt instans.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen kompletterar de styrande dokumenten med en *beskrivning av formerna för uppsikten* för att tydliggöra hur kommunstyrelsen utövar denna samt vilken rapportering som sker inom ramen för uppsikten. Kommunstyrelsen bör även tydliggöra hur kommunstyrelsens arbete med uppsikt och samordning sker över de kommunala bolagen i syfte att stärka den koncernövergripande uppsikten. I detta kan t ex ingå tydliggöra regler för hur kommunstyrelsen skall agera i de fall då nämnder eller bolag inte bedriver verksamheten i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer.

### **Internkontroll**

*Revisionsfråga 4: Omfattas arbetet med internkontroll av uppsiktsplikten på ett ändamålsenligt sätt?*

#### *lakttagelser*

I Mål och budgetdokumentet för 2021 framgår att kommunstyrelsen ska med utgångspunkt från egen granskning och nämndernas uppföljningsrapporter utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll, och i de fall förbättringar behövs, se till



att sådana åtgärder genomförs av berörd nämnd. Rapporteringen ska beslutas av kommunstyrelsen i samband med beslut om kommunens årsredovisning.

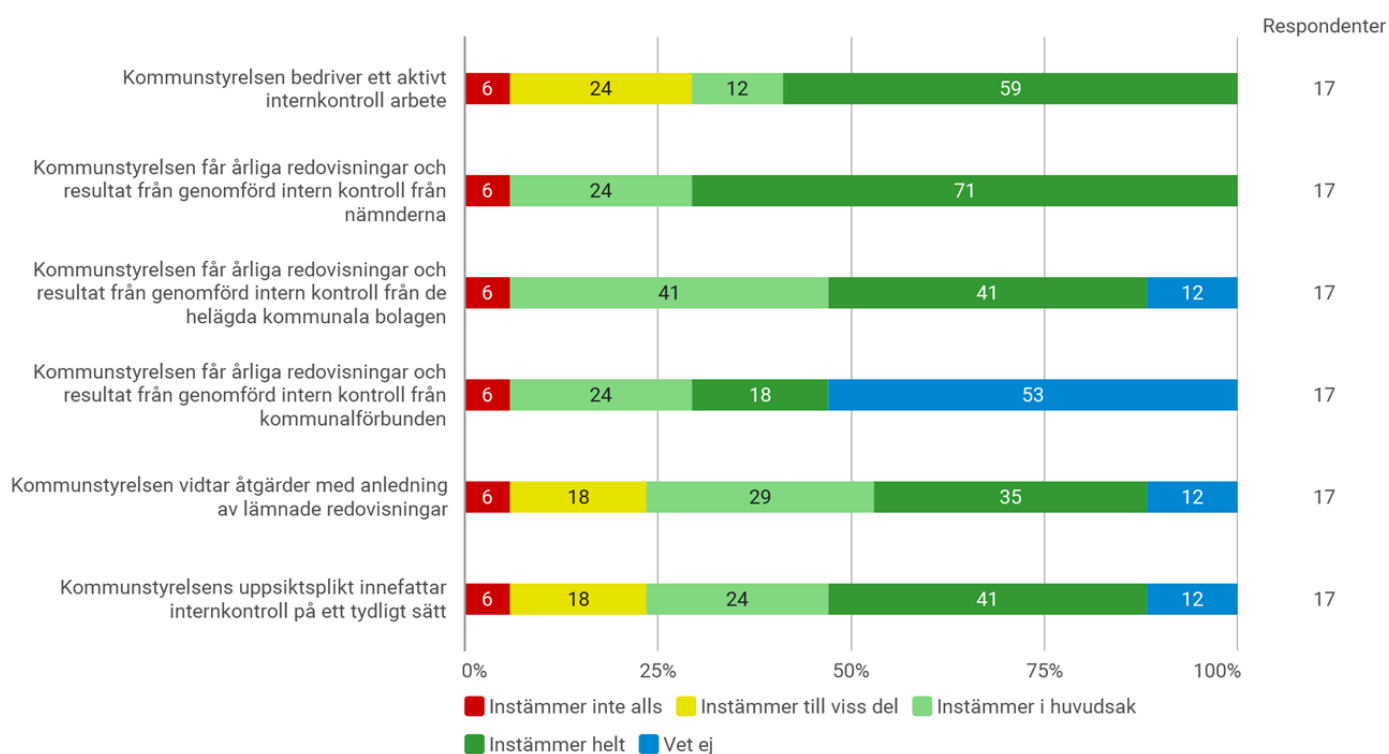
I dokumentet Riktlinjer för budgetansvar, attest, redovisning och internkontroll finns ett särskilt avsnitt kopplat till internkontroll. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att se till att det finns en intern kontrollorganisation samt ta fram kommunövergripande anvisningar. Genomförd granskning visar att kommunstyrelsen har utarbetat en internkontrollplan för år 2021 (kommunstyrelsens protokoll 2020-11-30 § 183). I beslutet om internkontrollplanen för år 2021 uppmanar kommunstyrelsen att respektive nämnd tar in samtliga åtta kontrollmoment i sina internkontrollplaner.

Enligt ovan nämnda riktlinjer för internkontroll har nämnderna det yttersta ansvaret för att säkerställa internkontrollen i den egna verksamheten. Nämnderna ska i samband med beslut om bokslut med verksamhetsberättelse rapportera resultatet från internkontrolluppföljningen till kommunstyrelsen. Av protokoll från kommunstyrelsens sammanträde 2021-04-12 § 53 framgår att kommunstyrelsen genomfört uppföljning av internkontroll för år 2020 på kommunövergripande nivå. Av denna framgår att resultatet är bättre än tidigare år då närmare 94 % av kontrollerna uppges visa gult eller grönt samt att vissa justeringar gjorts av internkontrollplanen under år 2020 med anledning av den pågående pandemin. Kommunstyrelsen har i samband med uppföljningen inte uppmanat nämnderna att vidta några åtgärder med anledning av den samlade utvärderingen.

Kommunstyrelsen har i internkontrollplanen för år 2021 ett årshjul för internkontrollarbetet. Av årshjulet framgår tidplan för uppföljning för kommunstyrelsen och nämnderna. En koppling mellan övrig uppföljning eller hur intern kontroll ingår i kommunstyrelsens arbete med uppsikt anges inte i årshjulet.

De kommunala bolagens internkontrollarbete omfattas inte av kommunens framtagna riktlinjer. Om de kommunala bolagen ska rapportera internkontrollarbetet till kommunstyrelsen har ej angetts i något styrande dokument. Det framgår av ägardirektiven att bolagen ska lämna redovisning av verksamheten och utveckling, måluppfyllelse och uppföljning av ägardirektiven i enlighet med kommunens instruktioner. Av erhållen rapporten från AB Botkyrkabyggen per augusti redogörs ej för internkontroll.

## Diagram 7: Enkätresultat avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt (kommunstyrelsens svar)



Av genomförd enkät till kommunstyrelsen framgår att majoriteten av respondenterna anser att kommunstyrelsen bedriver ett aktivt internkontroll arbete samt att årliga redovisningar lämnas från nämnderna och bolagen. Vi kan även utläsa av enkäten att ungefär hälften av respondenterna i kommunstyrelsen, 53 %, inte vet om kommunstyrelsen får årliga redovisningar från kommunalförbunden avseende internkontroll.

Vi kan utläsa att 65 % av respondenterna i kommunstyrelsen anser att kommunstyrelsens uppsikt innefattar internkontroll på ett tydligt sätt. Verksamhetsföreträdare framhåller att arbetet med internkontroll utgår från en tydlig struktur som har utarbetats och utvecklats de senaste året. Vidare framkommer vid intervjuer att arbetet med analyser av gjorda kontroller kan utvecklas för att ytterligare öka förståelsen för internkontroll arbetet.

### Bedömning

#### *Omfattas arbetet med internkontroll av uppsiktsplikten på ett ändamålsenligt sätt?*

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen baseras på att kommunstyrelsens riktlinjer för rapportering innefattar internkontroll men att det inte är tydliggjort hur internkontrollarbetet är en del av uppsiktsplikten. Det finns ett årshjul för arbetet med internkontroll och genomförd

granskning visar att kommunstyrelsen har gjort en uppföljning av arbetet med internkontroll för år 2020.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen tydliggör t.ex. i framtaget årshjul, hur uppsikten även omfattar den interna kontrollen. Den interna kontrollen utgör enligt vår bedömning en viktig del i arbetet med uppsikten och samordningen. Ett tydliggörande inom internkontrollområdet kan ytterligare stärka kommunstyrelsens arbete med uppsikten.

## Rapportering till fullmäktige

### *Revisionsfråga 5: Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?*

#### *lakttagelser*

Av kommunstyrelsens reglemente § 1 framgår att styrelsen ska följa frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning, följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige. Vidare framgår av § 2 att styrelsen ska tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om verksamhetens utveckling och ekonomiska ställningen under budgetåret.

Under år 2021 har följande rapportering skett till fullmäktige:

- Årsredovisning 2020 - kommunen (kommunfullmäktiges protokoll 2021-04-29 § 41)
- Förutsättningar till nämndernas yttrande till Mål och budget 2022 med flerårsplan 2023 - 2025 (kommunfullmäktiges protokoll 2021-04-29 § 45)
- Redovisning av lämnade uppdrag per april 2021 (kommunfullmäktiges protokoll 2021-04-29 § 49)
- Delårsrapport 1 2021 - Kommunen (kommunfullmäktiges protokoll 2021-06-22 § 73)
- Årsredovisning 2020 Botkyrkas kommunala bolag (kommunfullmäktiges protokoll 2021-06-22 § 83)
- Årsredovisning 2020 för Södertörns brandförsvarsförbund (kommunfullmäktiges protokoll 2021-06-22 § 85)
- Delårsrapport 2 2021 - kommunen (kommunfullmäktiges protokoll 2021-10-28 § 116)
- Beslut om antagande av reviderad förbundsordning för Södertörns brandförsvarsförbund (kommunfullmäktiges protokoll 2021-10-28 § 117)
- Beslut att två uppdrag i Mål och budget 2021 med flerårsplan 2022 - 2024 utgår tills vidare (kommunfullmäktiges protokoll 2021-10-28 § 121)

Utöver ovan nämnda ärenden har kommunfullmäktige under året även hanterat begäran om medel för inventarier, ombudgeteringar, sammanställningar av ej verkställda beslut m.m. mellan nämndernas verksamheter.

Vid genomförda intervjuer framhålls att rapporteringen till kommunfullmäktige sker via delårsrapport och årsredovisning men även i samband med uppföljning av lämnade uppdrag (två gånger per år).

### *Bedömning*

#### *Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?*

Revisionsfrågan bedöms som uppfylld.

Bedömningen baseras på att det sker en löpande rapportering till kommunfullmäktige avseende året. Vi ser det dock som väsentligt att kommunstyrelsen utvecklar rapporteringen till kommunfullmäktige till att tydligare omfatta fullgörandet av uppsiktsplikten, förslagsvis via en årlig utvärdering.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen genomför en årlig utvärdering av arbetet med uppsikt för att identifiera utvecklingsområden och utveckla arbetet med uppsiktsplikten framåt.

# Samlad bedömning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en granskning avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

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

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt har säkerställt att uppsikten över nämndernas, bolagens och kommunalförbundets verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig. Genomförd granskning visar att det finns en tydlig struktur för uppföljning och rapportering avseende verksamheterna vilket vi ser positivt på. Vi noterar dock att *begreppet uppsikt* används i låg utsträckning vilket påverkar spårbarheten i hur kommunstyrelsen säkerställer att denna fullgörs. I kombination med att kommunstyrelsen *inte har definierat uppsiktspliktens innehåll eller omfattning* försvåras vår bedömning av huruvida denna är ändamålsenlig och tillräcklig.

Vi kan konstatera att majoriteten av respondenterna, 71 % anser att uppsikten över bolagen är tillräcklig medan endast 41 % av respondenterna anser att uppsikten över kommunalförbunden är tillräcklig. Gällande uppsikten över nämnderna bedömer 59 % att denna är tillräcklig medan 29 % anser att den endast till viss del är tillräcklig.

## Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- Överväga att koppla de omvärlds- och riskanalyser som genomförs till kommunstyrelsens uppsiktsplikt i syfte att göra uppsikten mer riskbaserad till sin utformning.
- Komplettera de styrande dokumenten med en *beskrivning av formerna för uppsikten* för att tydliggöra hur kommunstyrelsen utövar denna samt vilken rapportering som sker inom ramen för uppsikten. Kommunstyrelsen bör även tydliggöra hur kommunstyrelsens arbete med uppsikt och samordning sker över de kommunala bolagen i syfte att stärka den koncernövergripande uppsikten. I detta kan t ex ingå tydliggöra regler för hur kommunstyrelsen skall agera i de fall då nämnder eller bolag inte bedriver verksamheten i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer.
- Öka användningen av begreppet uppsikt i exempelvis årshjul och rapportering. Ett ökat användande av begreppet i kombination med ett tydliggörande av uppsiktspliktens innehåll och omfattning bedömer vi kommer att bidra till en ökad kunskap i organisationen. Vidare säkerställer kommunstyrelsen genom en ökad användning även en spårbarhet i hur uppsikten utövas och till att avgränsa uppsiktsplikten till att omfatta de områden som kommunstyrelsen identifierar som mest väsentliga.

- Upprätta en *avsiktsförklaring eller strategi för utövandet av uppsiktsplikten* för att säkerställa att det finns en kunskap i organisationen om hur uppsiktsplikten fullgörs samt dess omfattning.
- Analysera enkätresultatet som bifogar revisionsrapporten i syfte att identifiera utvecklingsområden och säkerställ att eventuella åtgärder vidtas för att ytterligare tydliggöra arbetet med uppsiktsplikten, dess omfattning och innehåll.
- Tydliggör, t.ex. i framtaget årshjul, hur uppsikten även omfattar den interna kontrollen. Den interna kontrollen utgör enligt vår bedömning en viktig del i arbetet med uppsikten och samordningen. Ett tydliggörande inom internkontrollområdet kan ytterligare stärka kommunstyrelsens arbete med uppsikten.
- För att ytterligare utveckla arbetet med uppsikten genomföra en årlig utvärdering av arbetet med uppsikt för att identifiera utvecklingsområden och utveckla arbetet med uppsiktsplikten framåt. En sådan utvärdering bör delges kommunfullmäktige.

I tabellen nedan presenteras våra sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågorna. Mer omfattande bedömningar återfinns under respektive kapitel i revisionsrapporten.

### Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

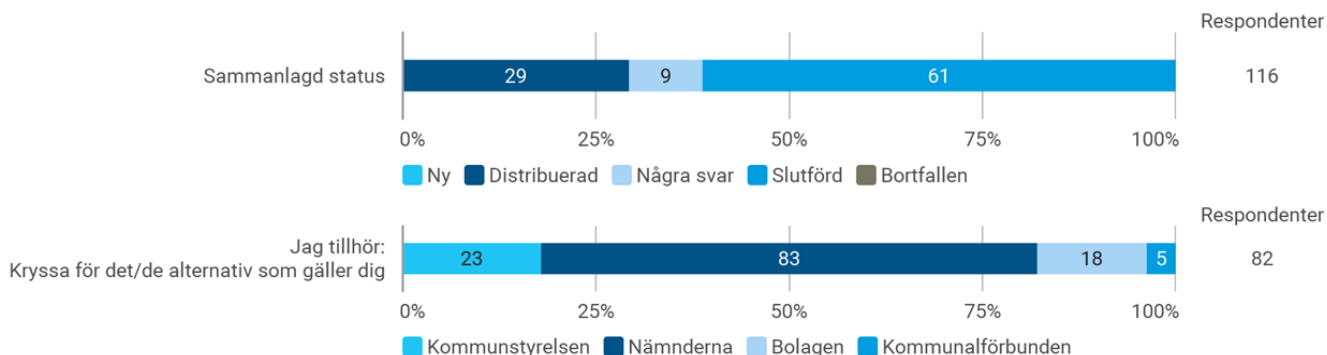
Revisionsfråga	Bedömning
1. Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?	<p><b>Delvis</b></p> <p>Bedömningen baseras på att kommunens arbete med styrning, ledning och uppföljning framgår av reglementen, mål- och budgetdokument, ägardirektiv och bolagsordningar samt i riktlinjer för budget, rapportering och uppföljning. Genomförd granskning visar på en låg spårbarhet i hur kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt i protokoll och styrande dokument vilket vi ser som en brist.</p> <p>Vi bedömer att genomförd granskning visar på ett behov att tydliggöra hur ordinarie rapportering och uppföljning innefattar kommunstyrelsens arbete med uppsikt och samordning.</p>



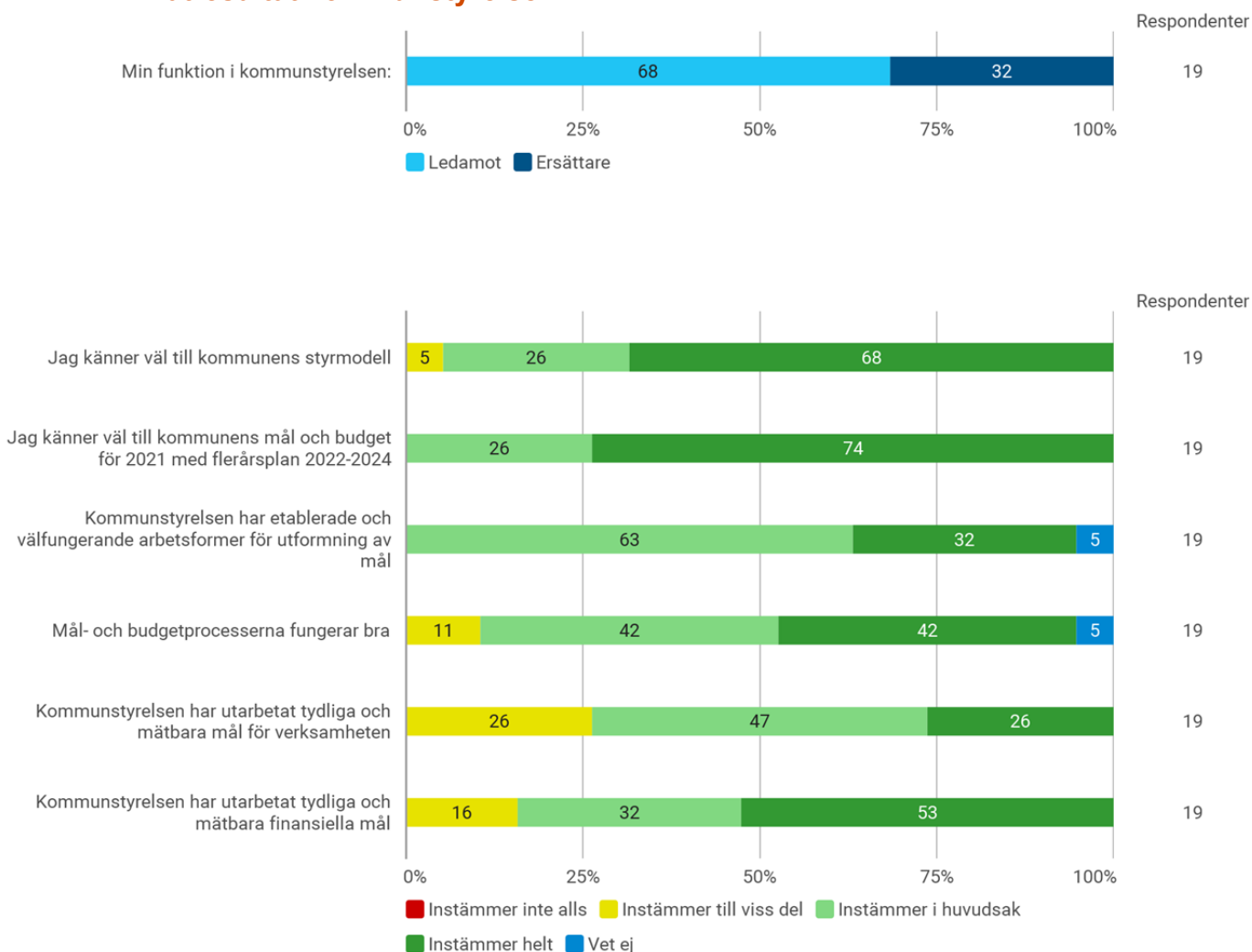
<p>2. Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?</p>	<p><b>Delvis</b> Bedömningen baseras på att det inom ramen för granskningen framgår att det sker en löpande rapportering från nämnderna och bolagen till kommunstyrelsen utifrån styrande dokument och framtagna årshjul. Vi har dock svårt att spåra hur rapportering och uppföljning sker inom ramen för uppsiktsplikten då begreppet uppsikt används i låg utsträckning.</p> <p>Genomförd enkät visar att det finns ett antal ledamöter/ersättare som anser att arbetet med uppsiktsplikten kan stärkas, främst gentemot de kommunalförbunden.</p>	
<p>3. Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?</p>	<p><b>Delvis</b> Bedömningen baseras på att kommunstyrelsen erhåller rapportering avseende nämndernas och bolagens ekonomisk läge vid flertalet tillfällen per år. Vi ser det som väsentligt att arbetet med att utveckla dialogen med och rapporteringen från nämnder, bolag och kommunalförbund fortsätter för att ytterligare stärka kommunstyrelsens uppsiktsplikt och samordningsansvar. Dialogen och rapporteringen bör dokumenteras i protokoll för att öka spårbarheten och tydliggöra kopplingen till uppsiktsplikten.</p>	
<p>4. Omfattas arbetet med internkontroll av uppsiktsplikten på ett ändamålsenligt sätt?</p>	<p><b>Delvis</b> Bedömningen baseras på att kommunstyrelsens riktlinjer för rapportering innefattar internkontroll men att det inte är tydliggjort hur internkontrollarbetet är en del av uppsiktsplikten.</p>	
<p>5. Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?</p>	<p><b>Uppfylld</b> Bedömningen baseras på att det sker en löpande rapportering till kommunfullmäktige avseende året. Vi ser det dock som väsentligt att kommunstyrelsen utvecklar rapporteringen till att tydligare omfatta fullgörandet av uppsiktsplikten förslagsvis genom en årlig utvärdering.</p>	

# Bilagor

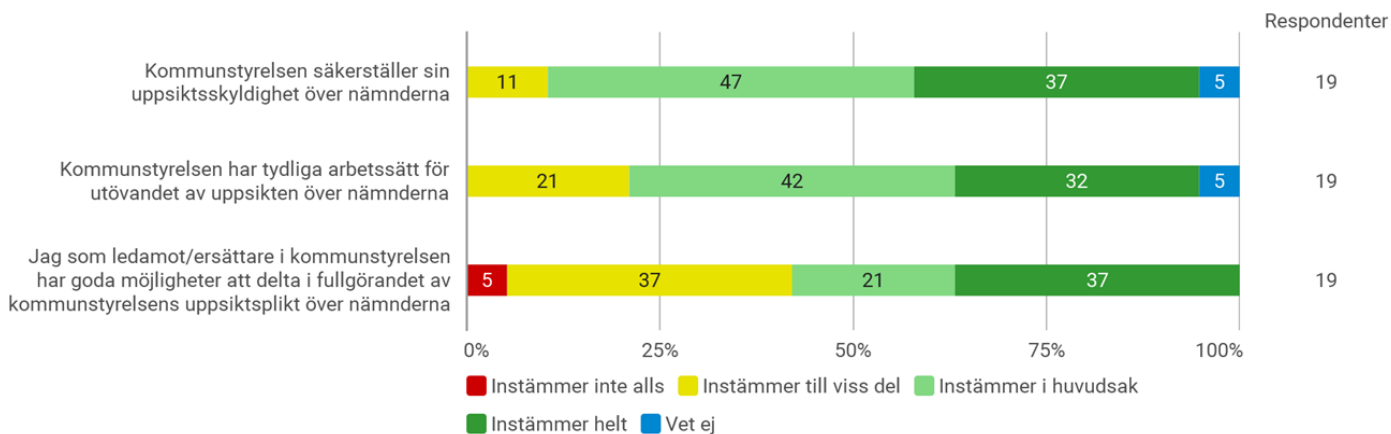
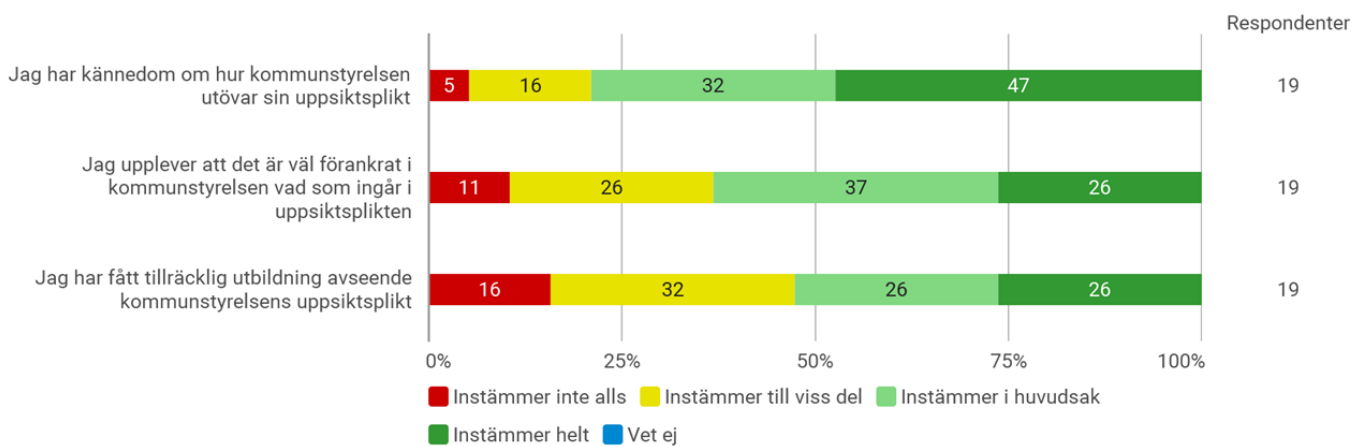
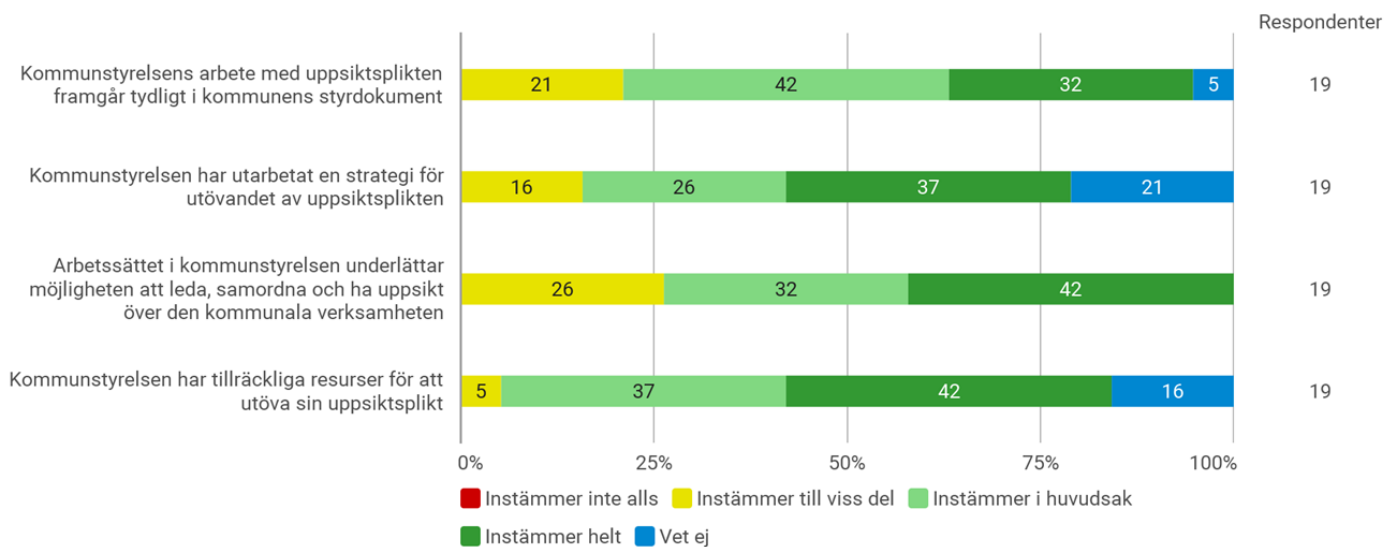
## Svarsfrekvens genomförd enkät

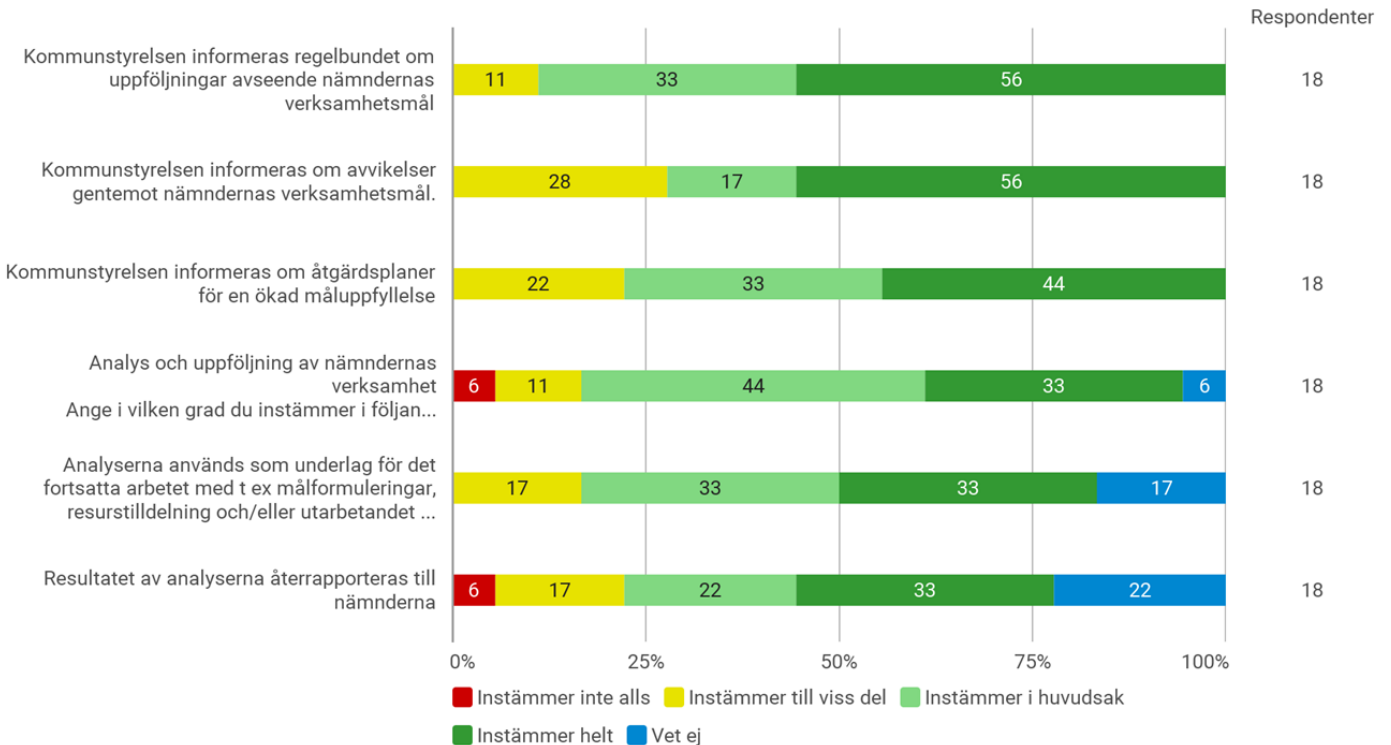
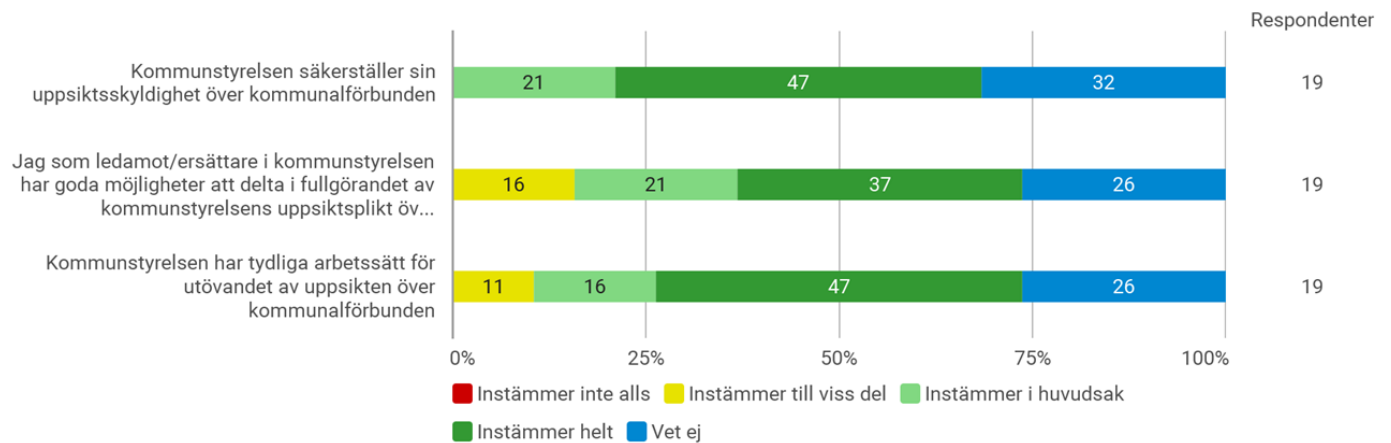
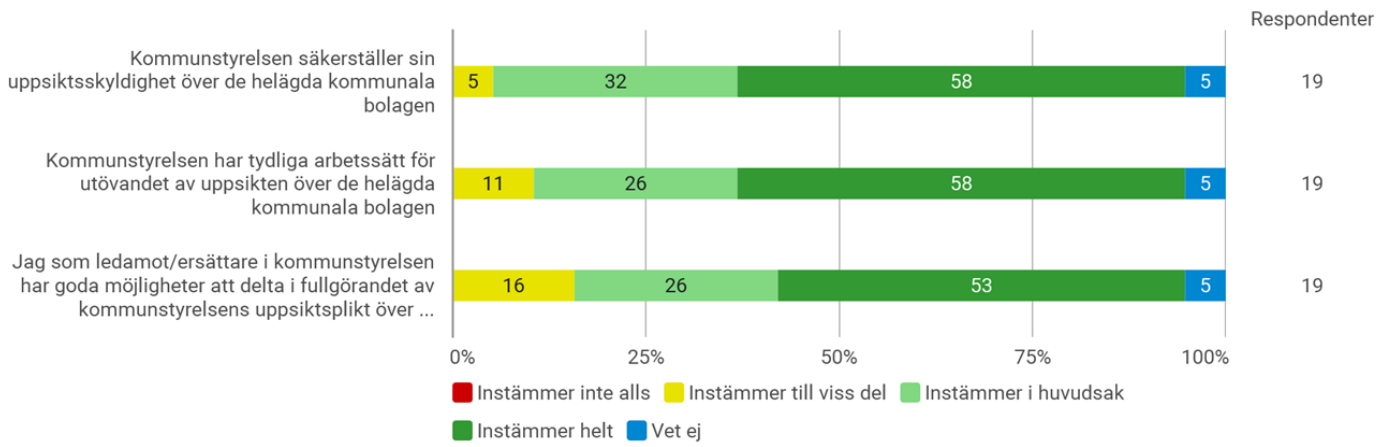


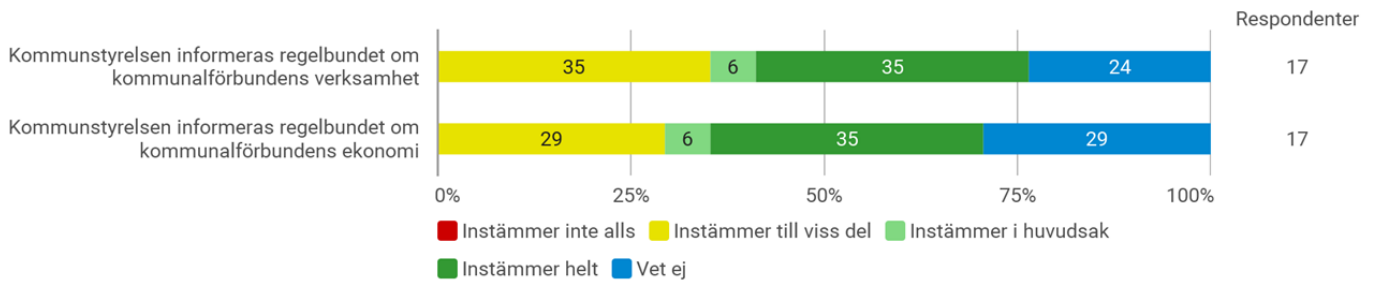
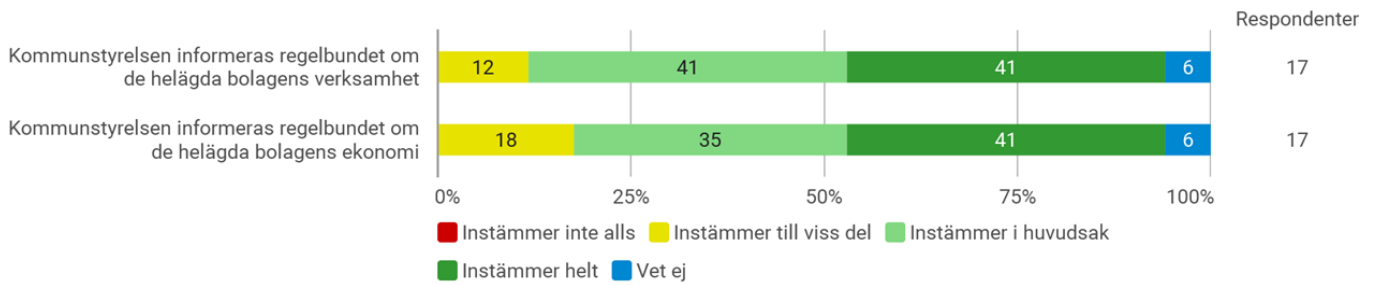
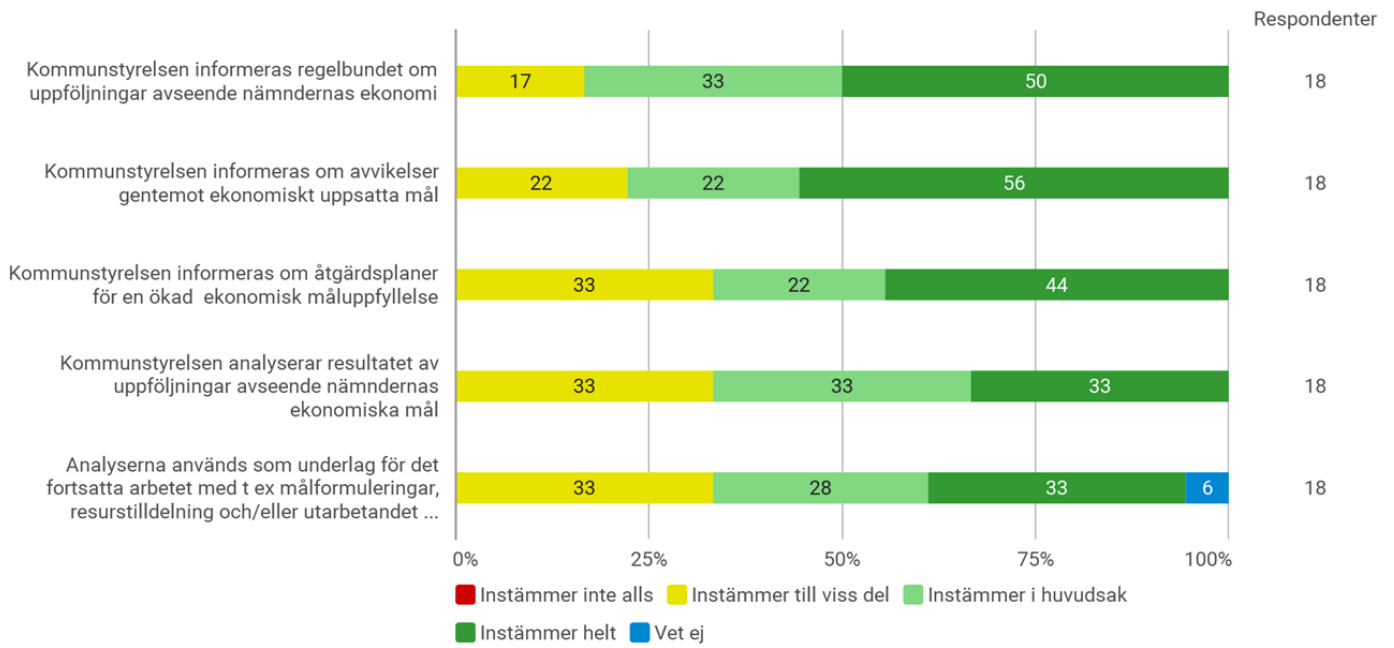
## Enkätresultat kommunstyrelsen

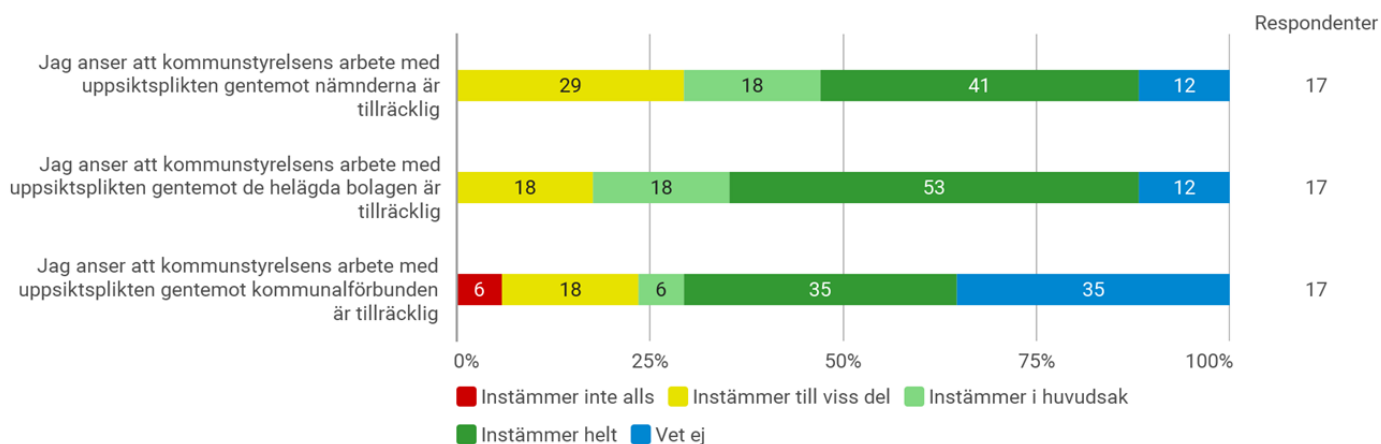
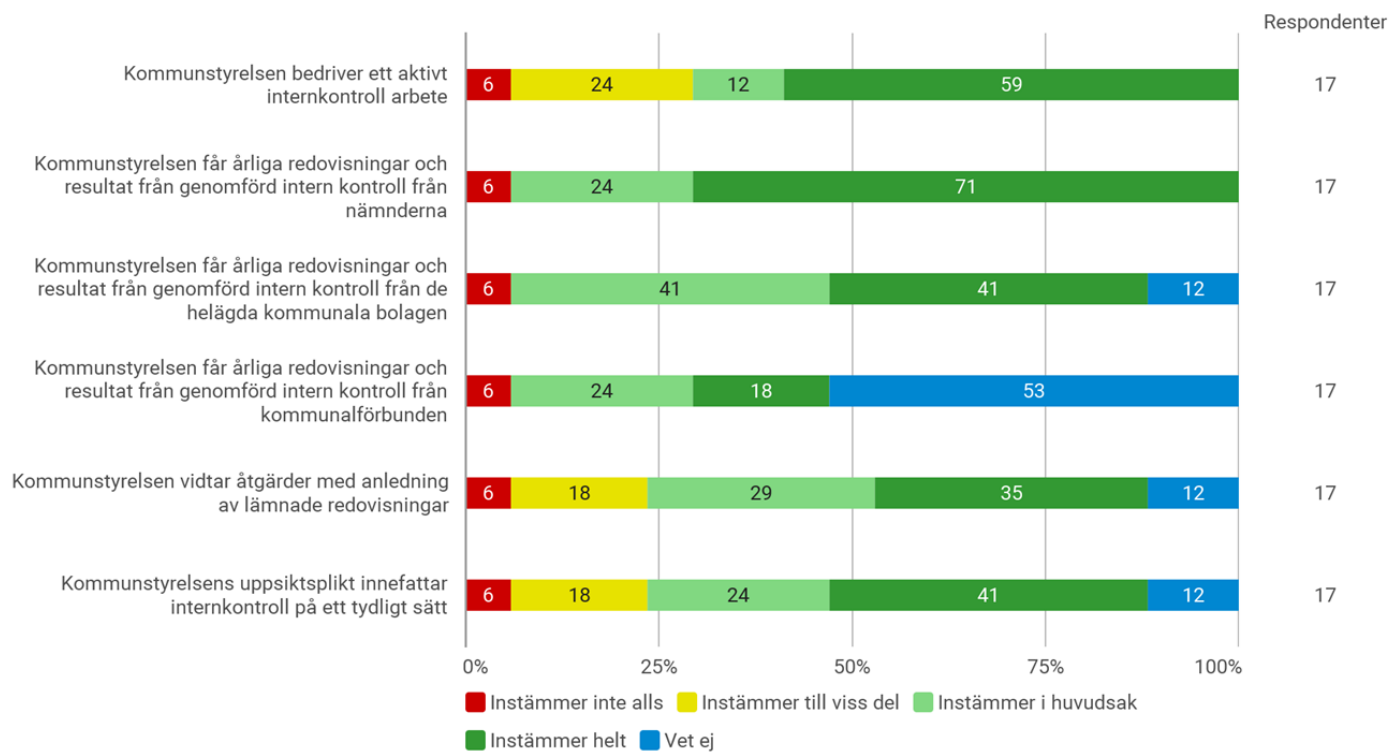




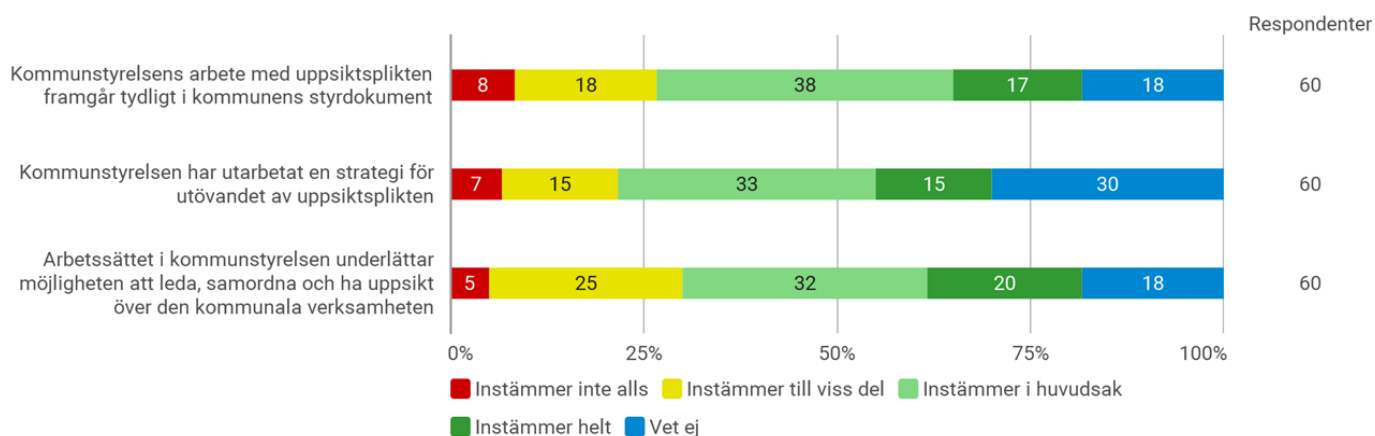
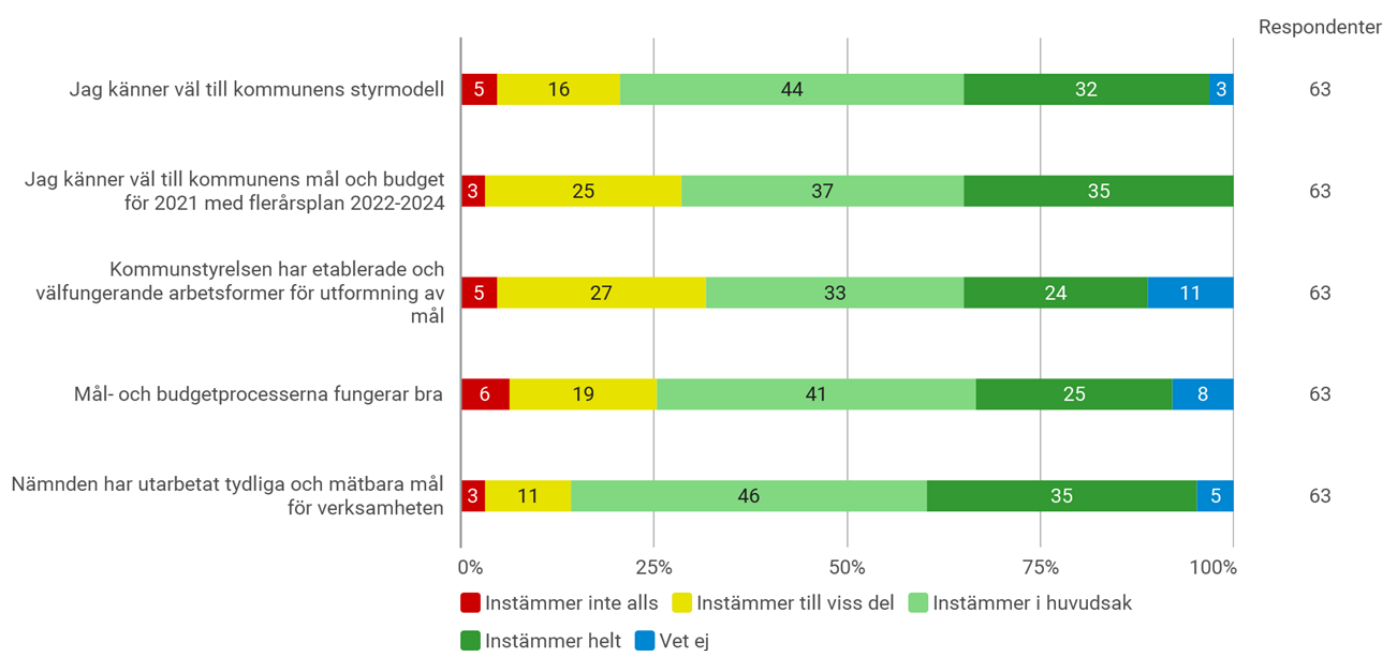
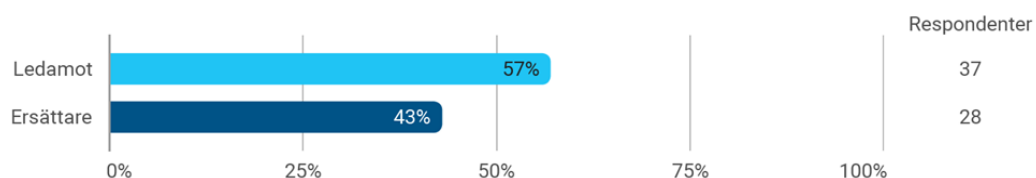
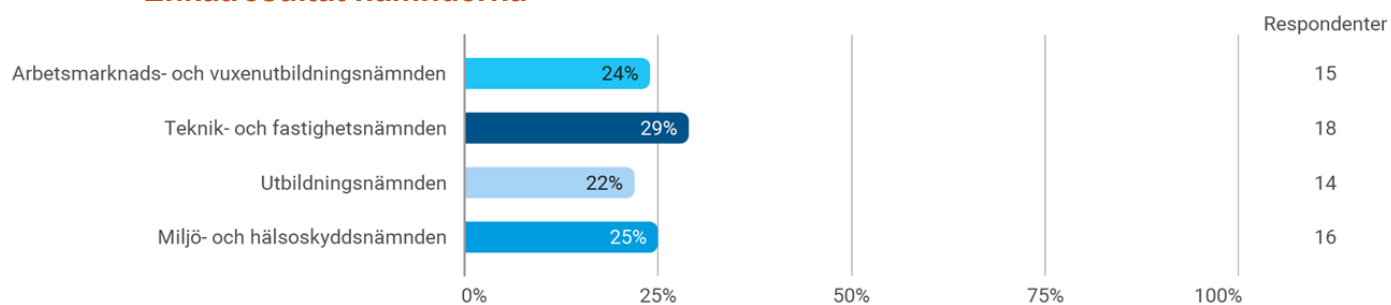




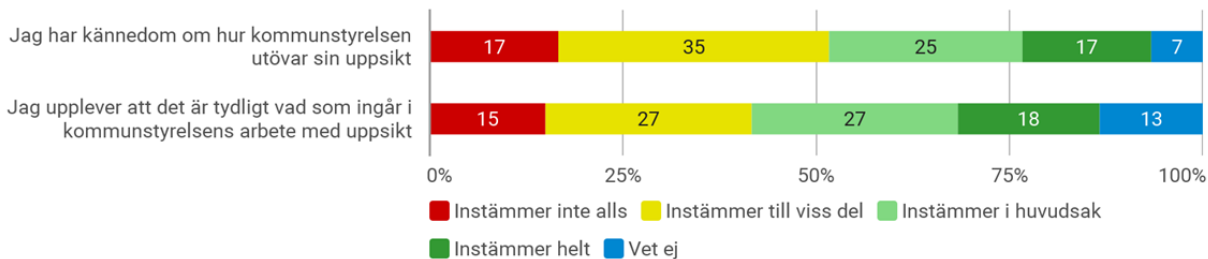




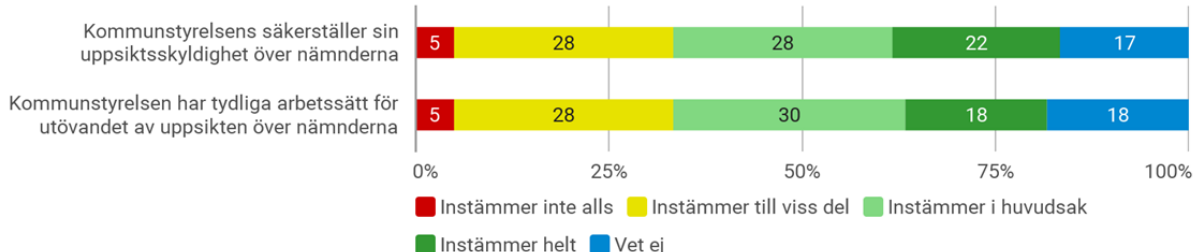
## Enkätresultat nämnderna



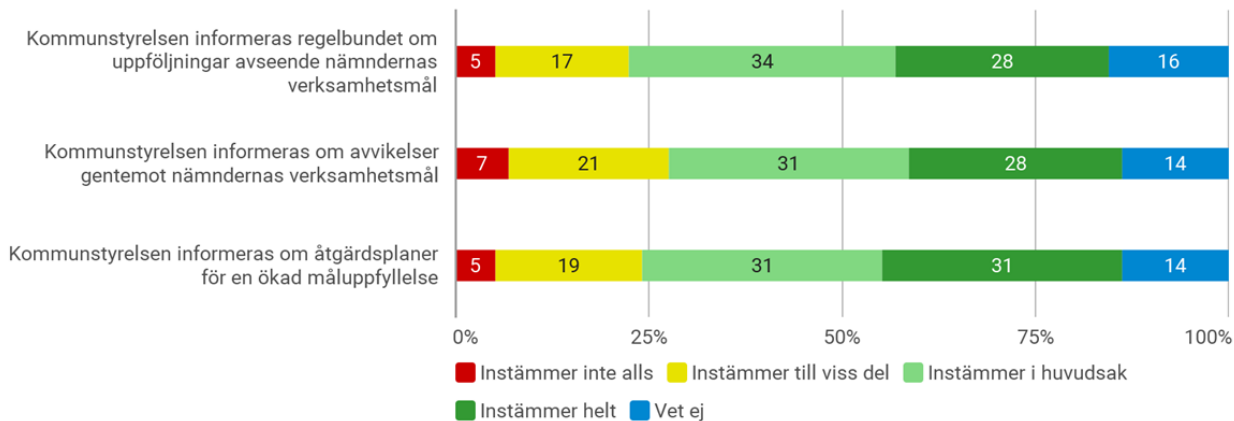
Respondenter



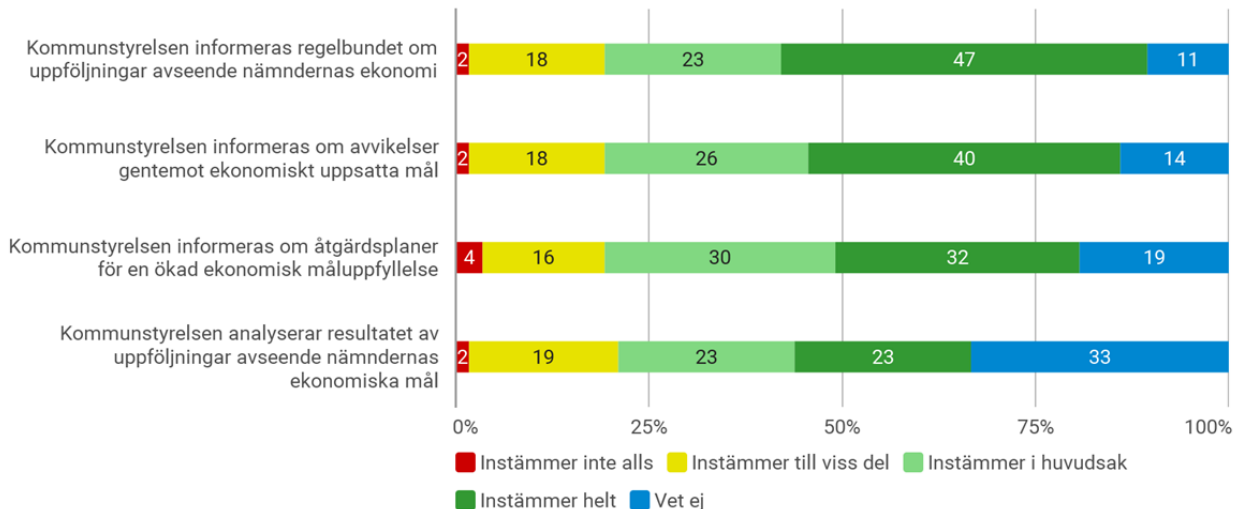
Respondenter

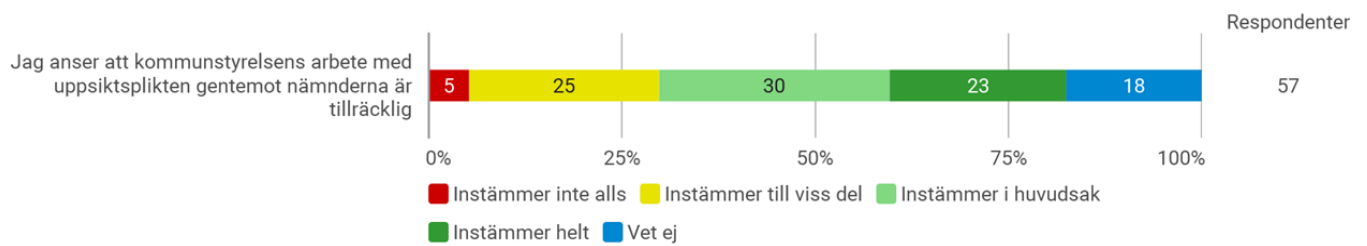
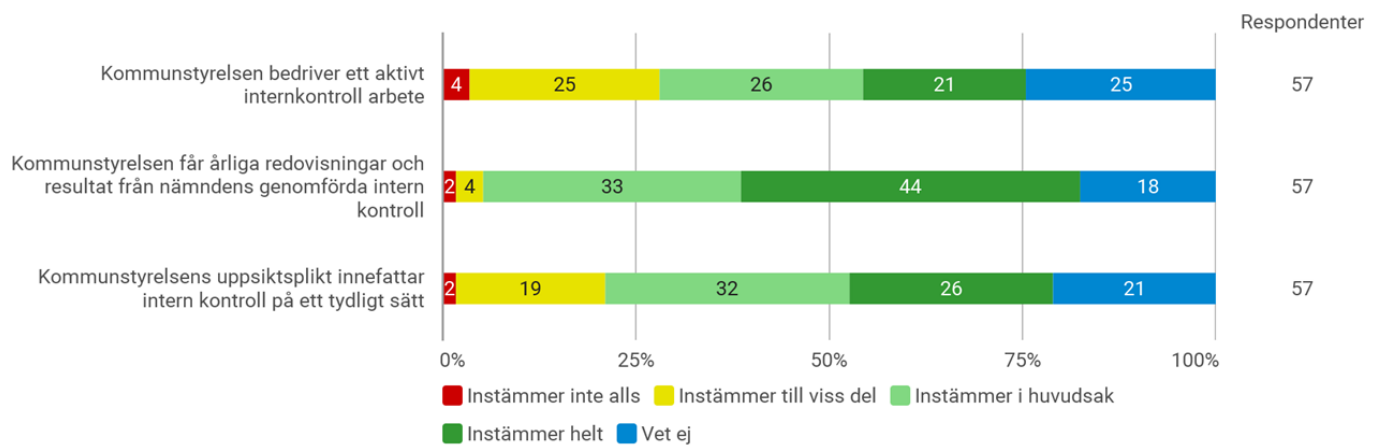


Respondenter

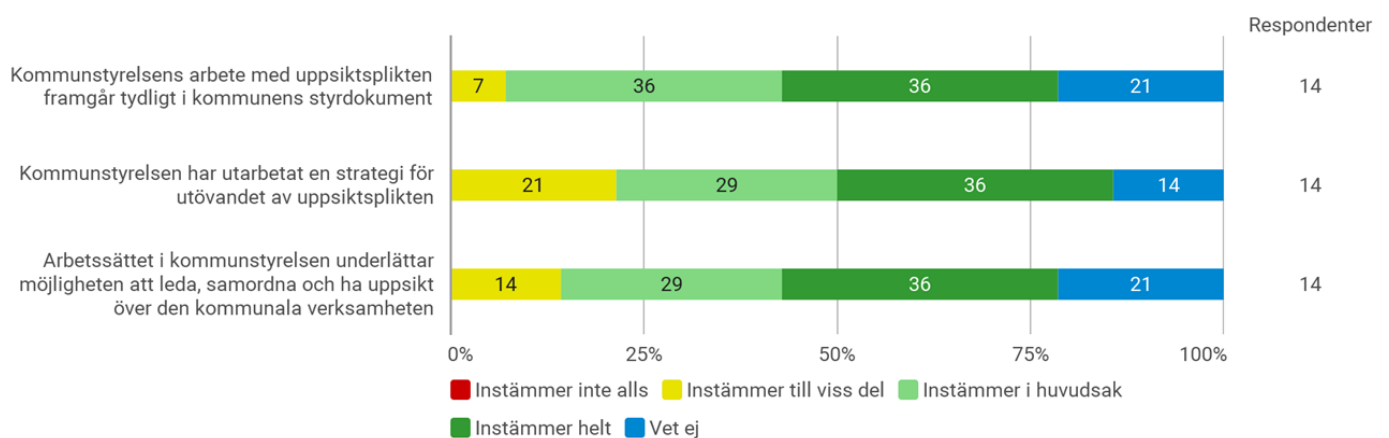
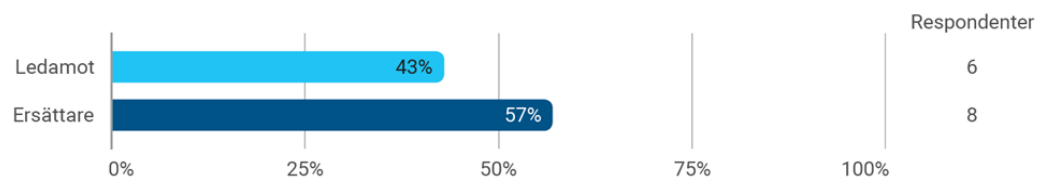


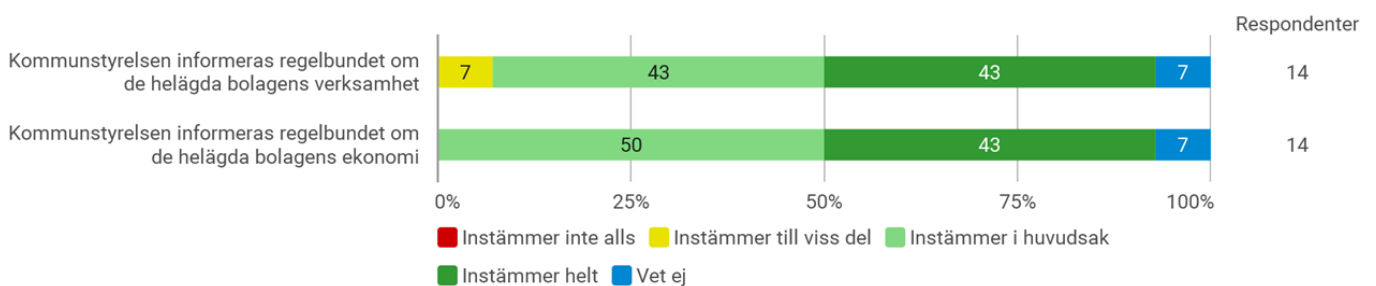
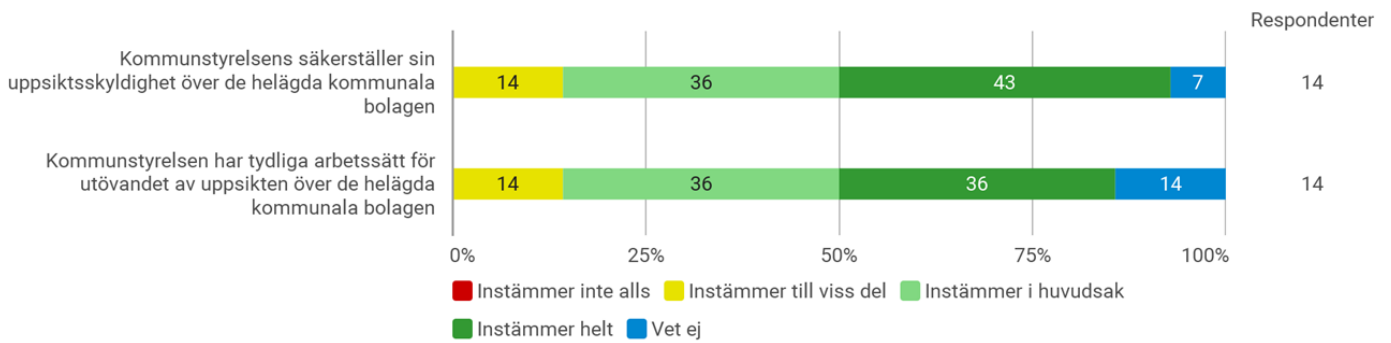
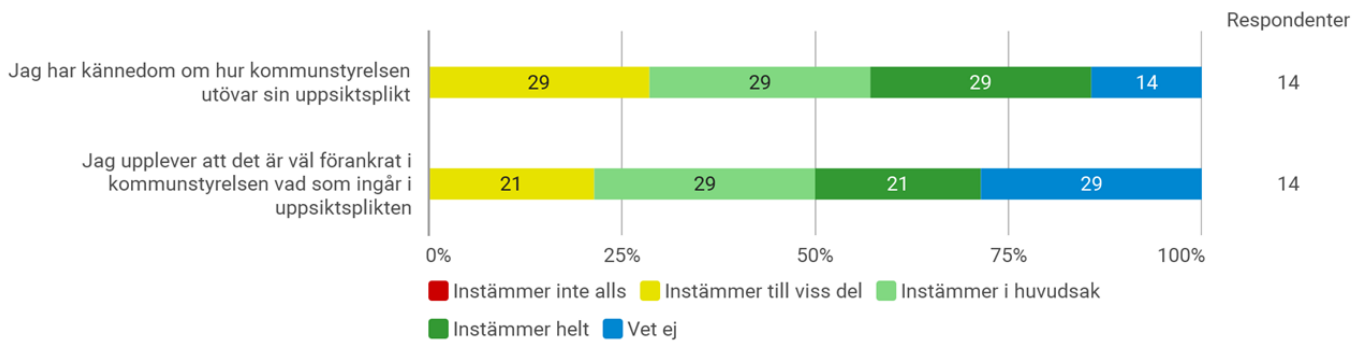
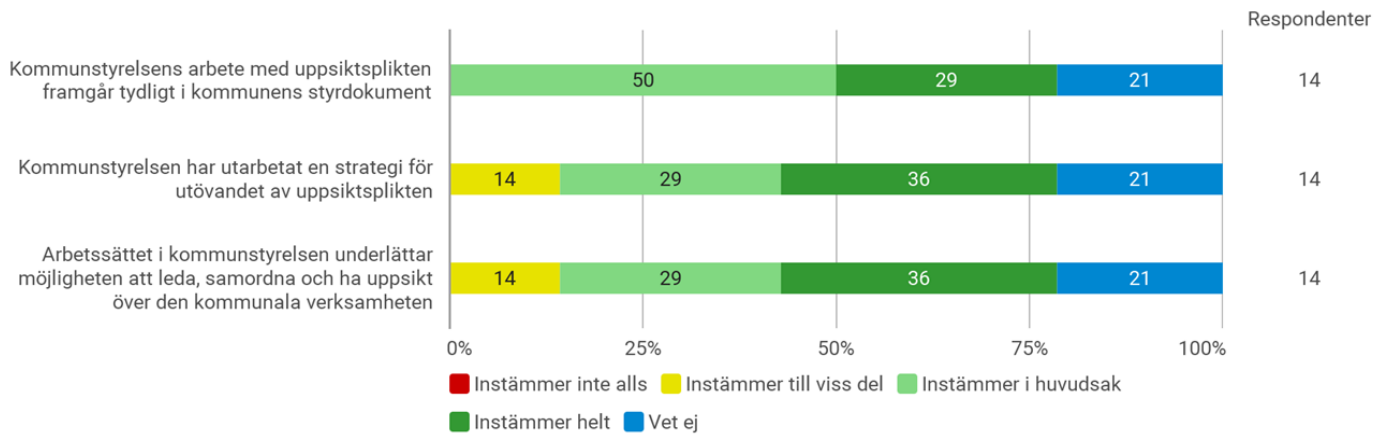
Respondenter



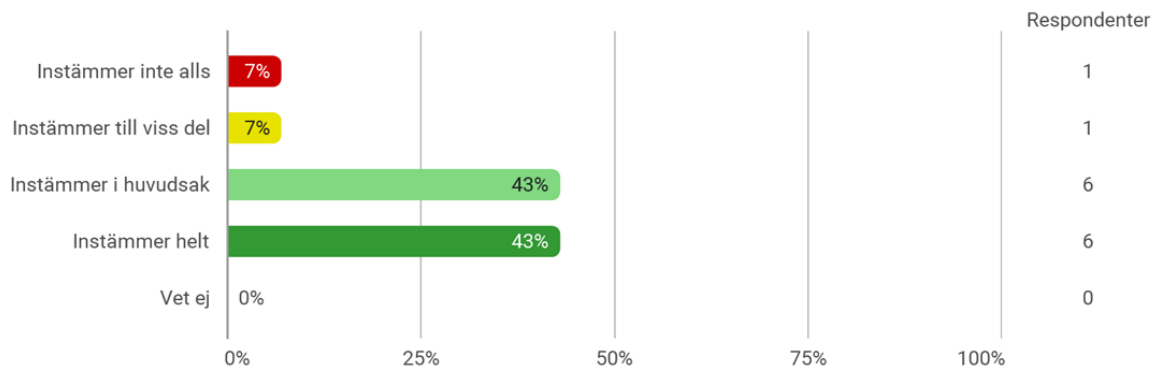
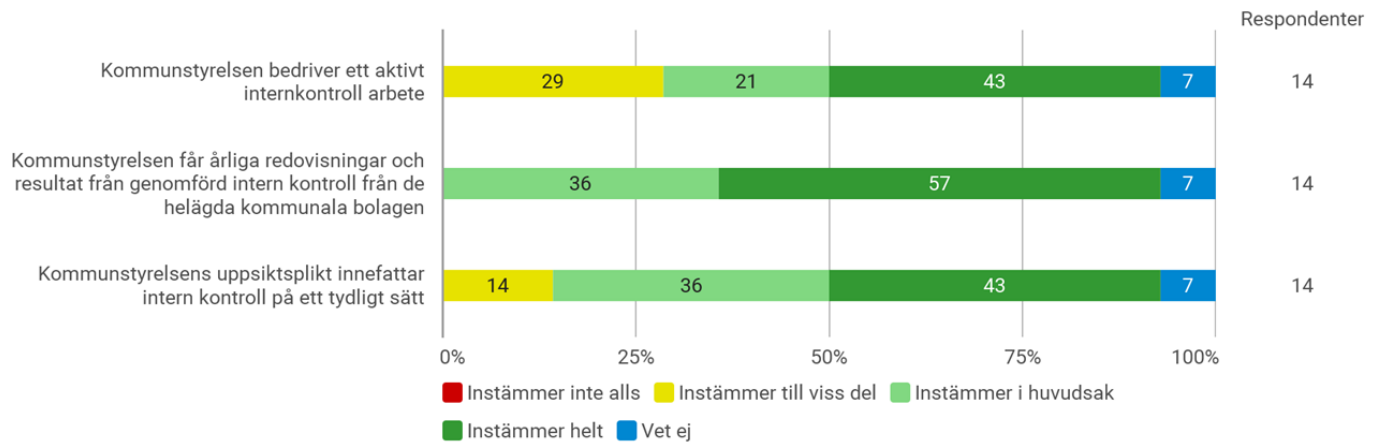


## Enkätresultat bolagen

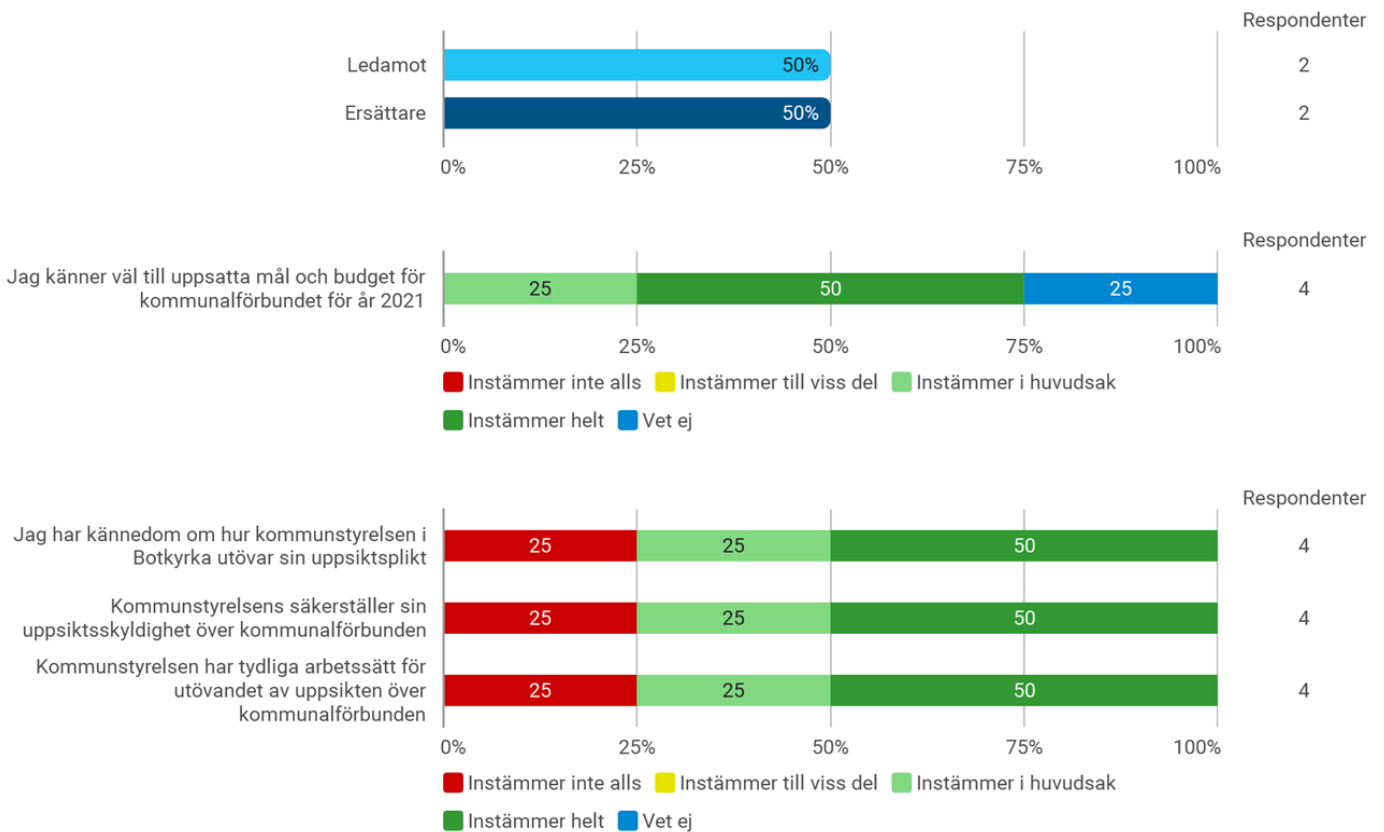


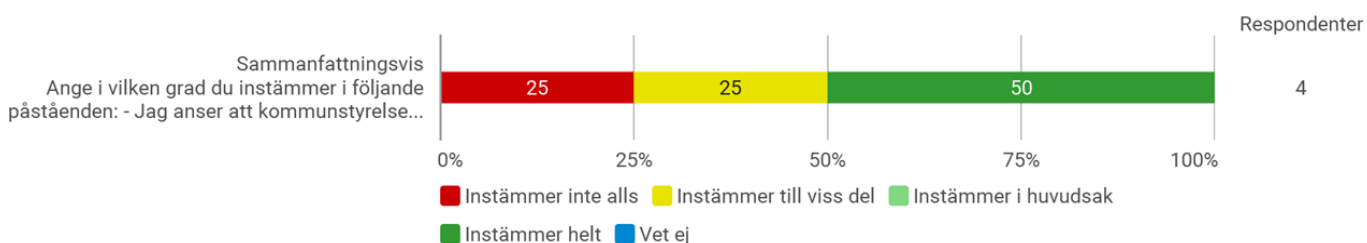
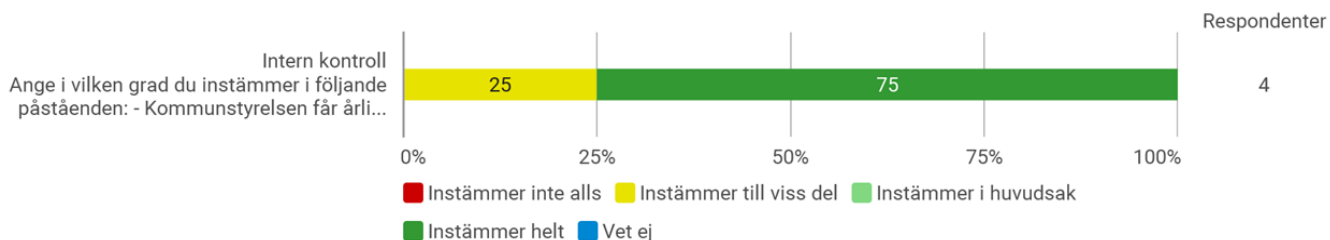
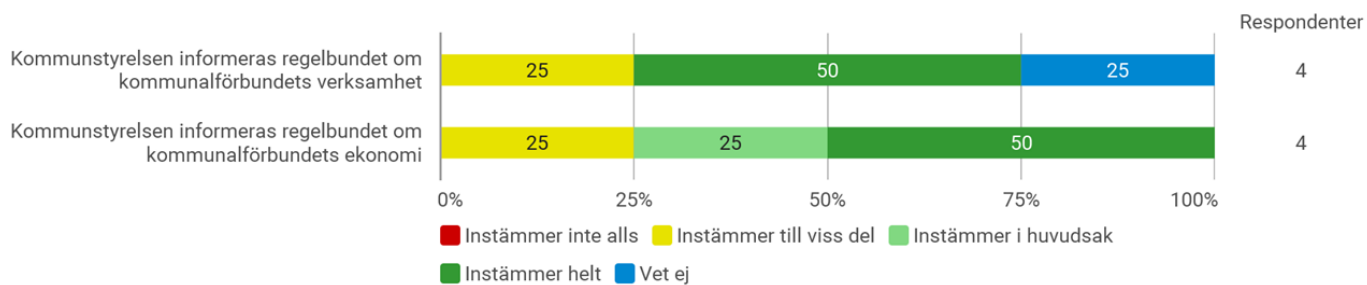






## Enkätresultat kommunalförbunden





2022-02-07

Anders Hägg

Lena Salomon

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Botkyrkas kommunrevisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-09-13. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.