

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Osby kommun

OSBY KOMMUN
Kommunstyrelsen

2019-10-14
KS/2019:287 040
Diarienumr. Ärendetyp

Carl-Gustaf Folkesson, Certifierad kommunal revisor

Emma Ekstén



Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Revisionsfråga	3
1.3.	Revisionskriterier	3
1.4.	Kontrollmål	3
1.5.	Avgränsning	3
1.6.	Metod	3
2.	Uppsiktsplikt enligt kommunallagagen	4
3.	lakttagelser och bedömningar	5
3.1.	Formerna för uppsikten är ändamålsenliga och fungerar tillfredsställande	5
3.2.	Omfattningen av och innehållet i styrelsens uppsikt är tillräcklig	8
3.3.	Styrelsen begär upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning i tillräcklig utsträckning	11
3.4.	Rapporteringen till fullmäktige sker i en tillräcklig utsträckning	11
4.	Revisionell bedömning	14
4.1.	Bedömningar mot kontrollmål	14
4.2.	Rekommendationer	15

Sammanfattning

Av de förtroendelvalda revisorerna i Osby kommun har PwC fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna och bolagen. Efter genomförd revision gör vi bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet inte helt är ändamålsenlig och tillräcklig. Bedömningen görs mot bakgrund av utfallet av nedan kontrollmål, för detaljerade bedömningar se avsnitt 3.

Kontrollmål 1 - Formerna för uppsikten är ändamålsenliga och fungerar tillfredsställande

Kontrollmålet är delvis uppfyllt

Kontrollmål 2 - Omfattningen av och innehållet i styrelsens uppsikt är tillräcklig

Kontrollmålet är delvis uppfyllt

Kontrollmål 3 - Styrelsen begär upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning i tillräcklig utsträckning

Kontrollmålet är ej uppfyllt

Kontrollmål 4 - Rapporteringen till fullmäktige sker i en tillräcklig utsträckning

Kontrollmålet är uppfyllt

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen rekommenderar vi att:

- det upprättas ett årshjul med tillhörande styrdokument för kommunstyrelsens uppsiktsplikt, både vad gäller nämnderna och bolagen. Ett årshjul kan hjälpa kommunstyrelsen att mer nogsamt följa verksamheterna samt att kunna fatta rättvisande beslut. Detta skulle kunna göras genom att det i budgeten framgår vad kommunstyrelsen ska genomföra inom ramen för sin uppsiktsplikt samt att det i årsredovisningen finns en bedömning av uppsiktsplikten eller en sammanställning över vad som har genomförts. På så vis kan en sammanhållen process för uppsiktsplikten skapas.
- kommunstyrelsen får löpande information om bolagens och nämndernas verksamheter.
- det skapas en struktur för hur ägardialoger ska ske och att detta skriva in i respektive bolags ägardirektiv.
- kommunstyrelsen samt kommunstyrelsens arbetsutskott i protokollen tydliggör när beslut fattas som rör att begära upplysningar. Detta medför en ökad spårbarhet i protokollen och det blir tydligare vilken information kommunstyrelsen önskar er-hålla samt vilka upplysningar de begär inom ramen för själva uppsiktsplikten.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Enligt kommunallagen ska styrelsen 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.

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

Osby kommuns revisorer har efter en väsentlighets- och riskbedömning beslutat genomföra en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

1.2. Revisionsfråga

Är kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig?

1.3. Revisionskriterier

Lagstiftning, reglemente, ägardirektiv, ägarpolicy och andra relevanta dokument.

1.4. Kontrollmål

- Formerna för uppsikten är ändamålsenliga och fungerar tillfredsställande
- Omfattningen av och innehållet i styrelsens uppsikt är tillräcklig
- Styrelsen begär upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning i tillräcklig utsträckning
- Rapporteringen till fullmäktige sker i en tillräcklig utsträckning

1.5. Avgränsning

Granskningen är avgränsad till att omfatta kommunstyrelsens uppsikt över samtliga nämnder och helägda kommunala bolag. Granskningen avser revisionsåret 2019.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Dokument som granskats är bland annat ägarpolicy, bolagsordningar, rutiner, riktlinjer och protokoll. I granskningen har följande intervjuats:

- Kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande
- Kommundirektör
- Nämndsordföranden för barn- och utbildningsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden samt miljö- och byggnämnden
- Styrelseordföranden för Fjärrvärme i Osby AB och Osbybostäder AB

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

2. Uppsiktsplikt enligt kommunallagagen

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.

Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktsplikten innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Kommunallagen betonar vikten av styrningen av den kommunala verksamheten oavsett juridisk form. Det ska således inte ha någon betydelse om verksamheten bedrivs i förvaltnings- eller förbundsform eller annan form. Det förekommer ofta att det finns personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna men detta fråntar inte kommunstyrelsen skyldigheten att utöva uppsikt över nämnderna och förbunden.

Av författningskommentarerna framgår att styrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med att man har en ledande och samordnande roll. Uppsikten är dock i praktiken begränsad till att lämna råd och anvisningar och påpekanden samt i de fall det anses nödvändigt se till att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs i kommunala förbund. För att hantera denna uppgift utfärdas i praktiken förbundsordningar för de kommunala förbunden där kommunstyrelsens rätt till insyn skrivs in. Uppsiktsplikten gäller även gemensamma nämnder och bolag som kommunen är medlem i eller har ägande i.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Formerna för uppsikten är ändamålsenliga och fungerar tillfredsställande

3.1.1. Iakttagelser

Osby kommun består, förutom kommunstyrelsen, av fem övriga nämnder och dess förvaltningar samt en överförmyndare och dess verksamhet. Det finns fyra helägda kommunala bolag (varav ett är vilande) och två delägda bolag. De helägda bolagen innefattar verksamheter så som bostäder, fjärrvärme och lokalförsörjning för mindre företag. Utöver bolagen har även kommunen delägande i eller stödjer ekonomiskt sju övriga organisationer.

I Osby kommun finns inga styrdokument som reglerar uppsiktsplikten, varken kopplat till budget eller annat särskilt beslutat dokument. Av kommunstyrelsens reglemente, senast reviderat och beslutat kommunfullmäktige 2018-12-17 § 136, senast reviderat 2019-05-20 § 48 framgår det att kommunstyrelsen leder kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leder arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen. Av reglementet framgår vidare att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Kommunstyrelsen ska också ha uppsikt över verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund.

Det finns inte någon sammanställning över den samlade uppsiktsplikten i årsredovisningen eller i något annat sammanfattande dokument. Det finns inte heller någon anställd som är särskilt utsedd att hålla ihop och samordna arbetet med uppsiktsplikten gentemot nämnderna eller bolagen, men av intervjuer framgår att arbetet med uppsiktsplikten främst manifesteras av kommundirektör, ekonomichef samt kanslichef.

Former för uppsikt över nämnder

Nämndstrukturen förändrades i Osby kommun i samband med valet år 2018. Kommunen gick då från att ha utskott under kommunstyrelsen för både samhällsbyggnadsfrågor och arbete- och utbildningsfrågor till en mer traditionell nämndstruktur. Den förra politiska indelningen medförde enligt intervjusvar att det var svårt att utöva uppsikt över de frågor som kommunstyrelsen själva ansvarade för. Av intervjuer framgår att det ännu inte finns något formaliserad struktur gällande uppsiktspliktens utformning i den nya nämndstrukturen.

Uppsiktsplikten gentemot nämnderna utövas främst genom att det sker presidieöverläggningar mellan nämndernas presidier och kommunstyrelsens presidium. Vid mötena diskuteras nämndernas verksamheter. Kommunstyrelsens ordförande och kommundirektör besöker sedan årsskiftet 2018/2019 de olika nämnderna två gånger årligen för att på så vis få en inblick i verksamheterna. Vidare har kommunstyrelsens ordförande också ordförandeberedningar med nämndernas ordförande och ibland även vice ordförande. I detta

forum kan frågor väckas som senare leder till uppdrag till tjänstepersonerna. Det sker dock inte några träffar mellan kommunstyrelsen i plenum och de respektive nämnderna.

Av intervju med kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande framgår att det förekommer aktiviteter som kan betecknas ingå i uppsiktsplikten. Dessa aktiviteter är inte formaliserade i något årshjul, men sker regelbundet såsom vid budgetberedningar (där ordföringarna i de olika nämnderna ingår). Vid träffarna ges nämnderna möjlighet att diskutera sina verksamheter. Det finns även en grupp bestående av presidierna och kommunstyrelsens arbetsutskott där det sker diskussioner om hur kommunen ska uppnå en budget i balans. Gruppen har träffats under en dag i juni månad år 2019 och under tre dagar i augusti månad år 2019.

Kommundirektören har också regelbundna resultatdialoger med förvaltningschef, ekonomichef och controller. I de fall något av särskild vikt kommer upp under dessa möten förmedlar kommundirektören informationen vidare till hela kommunstyrelsen.

Former för uppsikt över bolag

I Osby kommun finns inte någon bolagspolicy. En bolagspolicy fastslår vanligen rollfördelningen mellan kommunen som ägare och bolagen samt tydliggör styrelsens roll och ansvar i bolagen. Syftet med en bolagspolicy brukar även vara att utveckla gemensamma förhållningssätt i bolagen och kommunen.

Respektive bolag har egna riktade ägardirektiv för sina verksamheter. De riktade ägardirektiven tydliggör specifikt verksamhetens ändamål. Vi har i granskningen tittat närmare på de särskilda ägardirektiven för kommunens helägda, aktiva bolag, dvs. Osbybostäder AB, Fjärrvärme i Osby AB samt Industrihus i Osby AB.

Av bolagens respektive ägardirektiv framgår att bolagen står under uppsikt av kommunstyrelsen och att kommunstyrelsen utövar kommunens ledningsfunktion över bolagen i enlighet med vad som anges i kommunstyrelsens reglemente. Ägardirektiven har inte varit föremål för revidering sedan år 2017. Vid sin årsstämma i maj månad år 2019 beslutade styrelsen för Osbybostäder AB om ett tillägg till nuvarande ägardirektiv.

- Det riktade ägardirektivet för Osbybostäder AB redogör, utöver ovan nämnda, för bolagets verksamhet gällande bland annat styrelse, revisorer, avkastning, underställighetsplikt, informationsskyldighet till kommunstyrelsen. Bolagets syfte är att främja bostadsförsörjningen i kommunen och att därigenom bidra till att utveckla kommunen till en attraktiv och efterfrågad bostadsort.
- Det riktade ägardirektivet för Fjärrvärme i Osby redogör, utöver ovan nämnda, för bolagets verksamhet gällande bland annat styrelse, revisorer, avkastning, underställighetsplikt, informationsskyldighet till kommunstyrelsen. Bolagets syfte är att främja produktion, distribution och försäljning av fjärrvärme inom Osby kommun.
- Det riktade ägardirektivet för Industrihus i Osby AB redogör, utöver ovan nämnda, för bolagets verksamhet gällande bland annat styrelse, revisorer, avkastning, underställighetsplikt, informationsskyldighet till kommunstyrelsen. Bolagets syfte är att främja lokalförsörjningen för företag inom hantverk, industri och service.

För respektive bolag finns också bolagsordningar. I dessa framgår bland annat styrelsens sammansättning, reglering av revision och lekmannarevision samt aktiekapital. Vidare framgår även kommunfullmäktiges rätt att ta ställning i frågor av synnerlig vikt samt kommunstyrelsen och allmänheten rätt att ta del av handlingar/uppgifter.

De intervjuade anger att uppsikten över bolagen har varit något varierande de senaste åren. Det har skett ägardialoger mellan kommunen och bolagen, denna dialog har enligt de intervjuade inte varit särskilt strukturerad med exempelvis en tydlig agenda och dagordning. Av intervjuer framgår att det nu sker en översyn över hur ägardialogerna ska gå till. Det ska finnas en enhetlig agenda för alla bolag. De exakta formerna för hur detta ska se ut var inte klart granskningstillfället.

De intervjuade framhåller att samtalsklimatet är bra i kommunen vilket gör att det finns möjligheter för en nära dialog mellan kommun och bolagen. Flera av styrelseledamöterna i bolagen är också med i någon av kommunens nämnder vilket gör att det finns ett informellt utbyte av information mellan bolag och kommun.

Kommunstyrelsen har enligt intervjuer sällan funnit några brister gällande bolagen som förts vidare till kommunfullmäktige, oklarheter har löst genom dialoger. Till kommunfullmäktiges möte 24 oktober år 2016 § 98 beslutade kommunfullmäktige att uppdraget för samtliga nio ledamöter för Osbybostäder AB skulle upphöra i förtid från och med den tidpunkt anmälan inkommit till Bolagsverket. Anledningen till kommunfullmäktiges beslut var att det rådde ett bristfälligt samarbete och dialog mellan kommun och bolag.

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 §). Varje år fattar kommunstyrelsen beslut om huruvida bolagen har uppfyllt de kommunala ändamålen. Senast gjordes detta på kommunstyrelsens sammanträde 2019-04-24 § 87 där kommunstyrelsen beslutar att de kommunala hel- och delägda aktiebolagens verksamhet under år 2018 varit förenligt med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Fram tills år 2017 fanns det för denna punkt som beslutsunderlag intyg från respektive bolag i vilka styrelsen ledamöter och lekmannarevisorerna i bolagen har undertecknat att bolagen uppfyllt de kommunala ändamålen. Efter år 2017 finns en tjänsteskrivelse från kommundirektören som beslutsunderlag.

3.1.2. *Bedömning*

Vi bedömer att formerna för uppsikten, både vad gäller nämnderna och bolagen, delvis är ändamålsenliga och fungerar tillfredsställande. Bedömningen görs mot bakgrund av att det saknas styrdokument som reglerar hur uppsiktsplikten ska utformas. Vi gör bedömningen att det saknas rutiner för att följa nämndernas verksamheter då vi i samband med granskningens genomförande inte funnit några rutiner eller policys för verksamhetsstyrning så som det finns policys för ekonomistyrning.

Vi anser dock att det finns aktiviteter som kan betecknas vara inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktspflicht genom olika typer av dialogforum. Vi ser det som positivt att det

sker ett utvecklingsarbete gällande formerna för ägardialog, vilket vi tror kan bidra till en förbättrad styrning. Vi anser att formerna för uppsiktsplikten kan förstärkas genom ett årshjul som beskriver kommunstyrelsens samordning av uppsiktsplikten.

Vi anser att det är angeläget att verksamheten i nämnder och bolag kontinuerligt följs upp. Vi föreslår därför att det i budgeten anges vad kommunstyrelsen ska genomföra för aktiviteter inom ramen för sin uppsiktsplikt både vad gäller bolagen och nämnderna samt att det i årsredovisningen redovisas en bedömning av utfallet gällande uppsiktsplikten. På så vis kan en sammanhållen process för uppsiktsplikten skapas.

3.2. Omfattningen av och innehållet i styrelsens uppsikt är tillräcklig

3.2.1. Iakttagelser

Omfattning och innehåll i uppsiktsplikten gentemot nämnder

Av intervjuer framgår att de tidigare nämnda ordförandeträffarna och presidieträffarna har ett fokus på budget som verksamhetsfrågor. Dock har vi inte tagit del av några minnesanteckningar från dessa träffar.

Det finns i protokollen ingen punkt som berör kommunstyrelsens uppsiktsplikt specifikt gentemot nämnderna. Varje månad finns en informationspunkt i protokollet där kommundirektören och andra verksamhetsföreträdare håller olika typer av informationer. Vid sex olika tillfällen mellan augusti månad år 2018 till augusti månad år 2019 finns en punkt benämnd *Budgetuppföljning*. Vid denna punkt informerar ordföranden i de respektive nämnderna om budget och prognos samt åtgärder för att nå budget i balans. Värt att notera är att de nuvarande nämnderna inrättades från och med 2019-01-01. Utöver den information som ges om aktuellt ekonomiskt läge samt övriga informationspunkter, förekommer rapportering om nämnderna och deras verksamheter enligt följande:

Tabell 1 – Ärenden i kommunstyrelsen som behandlar nämndernas verksamheter augusti år 2018 till augusti år 2019

	Antal ärenden i kommunstyrelsen augusti 2018- augusti 2019
Hälsa- och välfärdsnämnden	3
Barn- och utbildningsnämnden	4
Miljö- och byggnämnden	3
Samhällsbyggnadsnämnden	8
Valnämnden	0

Källa: Kommunstyrelseprotokoll

Tabellen visar ungefär hur många gånger från augusti år 2018 fram till augusti år 2019 som kommunstyrelsen berört de olika nämndernas verksamheter. I redovisningen är också ärenden medräknade från den gamla politiska organisationen, dvs. innan 2019-01-01, där ärendena tydligt går att koppla till de nya nämndernas ansvarsområden. Samhällsbyggnadsnämnden har nämnts flest antal gånger och rör främst beslut om detaljplaner. De beslut som redovisas i tabellen ovan är i huvudsak beslut som kommunstyrelsen enligt sitt reglemente ska fatta. Utöver dessa ärenden förekommer även delegationsbeslut som anmälts till kommunstyrelsen från de olika nämnderna. Det förekommer även anmäl-

ningar när någon nämnd har expedierat ett visst beslut till kommunstyrelsen för kännedom eller beslut. I tabellen är inte motioner eller medborgarförslag rörande nämndernas verksamheter inräknade.

I kommunstyrelsens protokoll kan vi inte hitta några specifika informationspunkter från nämnderna utöver budgetuppföljningen. Kommunstyrelsen i sin helhet har inga övriga träffar med nämnderna eller informationspunkter som berör nämndernas verksamheter. Likaså kan vi inte heller se att det i kommunstyrelsens arbetsutskott finns dokumenterade punkter som berör träffar med nämnderna, förutom vid ett tillfälle då det skett information om Visseloftaskolan. Det direkta informationsutbytet sker således enbart vid beredningarna, presidieträffar och träffar mellan kommunstyrelseordförande och nämndernas ordförande.

Omfattning och innehåll i uppsiktsplikten gentemot bolag

Som tidigare nämnts genomförs träffar med bolagen en gång årligen. Av intervjuer framgår att innehållet och omfattningen av dessa träffar har varit av varierande kvalitet de senaste åren. Vi har tagit del av minnesanteckningar för genomförda ägarialoger hittills genomförda under år 2019 där vi ser att innehållet i dialogerna varierar, men att det vid flera tillfällen diskuteras nuläge och framtid. Representanter från bolagen framhåller att det har varit bristfälliga kontakter mellan bolagen och ledningen i kommunen. Tidigare har det funnits regelbundna ägardialoger, men detta har enbart skett sporadiskt ca en gång om året under den föregående mandatperioden. Bolagsrepresentanterna framhåller att de hade önskat en ökad dialog med avstämningar varje kvartal och att kommunledningen behöver styra detta i ägardirektiven.

Som tidigare nämnts finns det i protokollen en punkt som berör kommunstyrelsens uppsiktsplikt specifikt gentemot bolagen, senast togs denna upp 2019-04-24 § 87. Kommunstyrelsen beslutade då att de av kommunen hel- och delägda aktiebolagens verksamhet under 2018 varit förenligt med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Vi kan inte se om det görs någon särskild bedömning om huruvida bolagen har uppfyllt ägardirektivens krav. Rapportering om bolagen förekommer till kommunstyrelsen enligt följande:

Tabell 1 – Ärenden i kommunstyrelsen som behandlar bolagens verksamheter augusti år 2018 till augusti år 2019

	Antal ärenden i kommunstyrelsen augusti 2018-augusti 2019
Osbybostäder AB	4
Östra Göinge Renhållnings AB	0
Fjärrvärme i Osby AB	2
Industrihus i Osby AB	2
Skåne Blekinge Vattentjänst AB	3

Källa: Kommunstyrelseprotokoll

Tabellen visar ungefär hur många gånger från augusti år 2018 tills augusti år 2019 som kommunstyrelsen berört de olika bolagen utöver punkten för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Vid samtliga sammanträden får dock kommunstyrelsen ta del av protokollen från

bolagen under punkten *Anmälningar*. Osbybostäder AB har nämnts flest antal gånger och besluten rör främst ärenden kring byggnation. Av kommunstyrelsens protokoll kan vi inte hitta några specifika informationspunkter från bolagen, däremot kan vi se att sådana finns i kommunfullmäktiges protokoll. Kommunstyrelsen i sin helhet har inga övriga träffar med bolagen.

Uppsikt genom intern kontroll

Osby kommun har en policy för internkontroll, antagen av kommunstyrelsen 2018-08-22 § 151 §, med tillhörande riktlinjer som beslutades vid samma sammanträde. Policyn och riktlinjen omfattar den kommunala verksamheten i sin helhet och samtliga bolag där kommunen äger mer än 50 % och samtliga nämnder som lyder under kommunstyrelsen. Av riktlinjen framgår att nämnden/bolagsstyrelsen regelbundet ska följa upp internkontrollplanen i sin helhet och genomföra löpande kontroller samt vid behov, fatta beslut om åtgärder med anledning av vad uppföljningen visar. Rapporten kring uppföljningen av antagen intern kontrollplan upprättas och överlämnas till kommunstyrelsen tillsammans med årsredovisningen. Rapporten ska samtidigt överlämnas till kommunens revisorer.

Efter genomgång av kommunstyrelseprotokoll kan vi se att den interna kontrollen har följts upp för nämnderna och bolagen vid samma sammanträde som årsredovisningen behandlades, senast 2019-03-27 § 73.

3.2.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har en tillräcklig omfattning och innehåll av uppsiktsplikten både vad gäller nämnderna och bolagen. Bedömningen görs mot bakgrund av att det inte finns någon systematisk dialog mellan kommunstyrelsen i plenum och respektive bolag samt nämnder under året. Vi anser att hela kommunstyrelsen bör få löpande information, även om vi ser det som positivt att budgetdialoger sker och att bolagens protokoll finns med under anmälningsärenden.

Vidare anser vi att kommunstyrelsen delvis följer nämndernas och bolagens verksamheter genom att beslut som rör verksamheterna tas upp under sammanträdena. Vi ser det som positivt att det av protokollen framgår när ärenden som berör nämnder och bolag behandlats.

Vi ser positivt på att resultatet av den interna kontrollen för både bolag och nämnder presenteras för kommunstyrelsen en gång per år.

3.3. Styrelsen begär upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning i tillräcklig utsträckning

3.3.1. Iakttagelser

Efter genomgång av kommunstyrelsens protokoll kan vi inte finna att kommunstyrelsen vid något tillfälle begärt särskilda upplysningar från nämnder eller bolag. Det förekommer däremot att nämnderna och bolagen får möjlighet att yttra sig i ärenden eller att uppdrag ges till tjänstepersoner. Ett av uppdragen innefattade att kommunstyrelsen 2019-06-19 § 124 gav nämndsordförandena i uppdrag att redovisa åtgärder kring kommunstyrelsens sammanträde i augusti månad. Ordföranden i de respektive nämnderna redovisar åtgärder vid sammanträdet 2019-08-28 § 132.

Av protokollen i kommunstyrelsens arbetsutskott under perioden augusti år 2018 till augusti år 2019 kan vi inte utläsa att arbetsutskottet begär särskilda upplysningar varken till ett kommande kommunstyrelsesammanträde, eller till ett kommande arbetsutskottssammanträde. Det går inte heller att utläsa av protokollen om nämnderna och bolagen blir inbjudna för att hålla sin information eller vad arbetsutskottet önskar att få information om.

Av intervju med bolagsrepresentanter framgår att det ytterst sällan kommer förfrågningar från kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott där upplysningar från bolagen begärs in.

3.3.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen ej begär upplysningar från nämnderna och bolagen. Bedömningen görs mot bakgrund av att vi inte kan spåra i några protokoll vilka upplysningar som begärs från kommunstyrelsens sida.

Vi bedömer att inte heller kommunstyrelsen som helhet begär specifika upplysningar från varken nämnderna eller bolagen, annat än i de fall yttranden begärs eller uppdrag delas ut.

3.4. Rapporteringen till fullmäktige sker i en tillräcklig utsträckning

3.4.1. Iakttagelser

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen två gånger per år ska rapportera till kommunfullmäktige hur samtliga kommunens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Av bolagens ägardirektiv framgår att om bolagen avser fatta beslut i frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, ansvarar bolagsstyrelsen för att ärendet rapporteras till kommunstyrelsen som avgör om ärendet är av karaktären att kommunfullmäktige ska ta ställning innan beslut fattas. Exempel på ärenden av principiell beskaffenhet är ändrad bolagsstruktur, väsentliga förändringar av verksamheten samt investeringar.

Det finns ett årshjul för när nämnderna och bolagen ska återrapportera till kommunfullmäktige. Av årshjulet för år 2018 framgår att kommunstyrelseförvaltningen skulle återrapportera i maj, samhällsbyggnadsförvaltningen i juni, hälsa- och välfärd förvaltningen ska återrapportera i oktober samt barn- och utbildningsförvaltningen i november. Vi kan i pro-

tokollen spåra att det i maj månad förekom information från kommunledningsförvaltningen samt förvaltningschefen för samhällsbyggnadsförvaltningen återrapporterade från förvaltningen i juni månad.

VD för bolagen deltar en gång årligen (i enlighet med årshjulet) på kommunfullmäktiges sammanträden där de informerar fullmäktige om verksamheten och föregående verksamhetsår, samt kommande händelser för innevarande år. Vi kan inte se att det finns någon motsvarande punkt för förvaltningscheferna. Informationen från bolagen är en egen punkt på dagordningen medan föredragningarna från förvaltningscheferna förekommer under den stående informationspunkten.

Vi ser vidare att kommunfullmäktige tagit beslut avseende budget med flerårsplan, delårsrapporter samt årsredovisningar för Osby kommun (kommunen och bolagen). Enligt intervjuer har kommunfullmäktige givits information gällande budget och investeringar.

Följande är exempel på ärende som har beslutats i fullmäktige augusti år 2018 till augusti år 2018 med anledning av att det avser återrapportering om nämndernas och bolagens ekonomi, verksamhet eller annan information som berör verksamheten:

- Överflyttning av verksamhet och organisationen för boendestöd från förvaltningen för utbildning och arbete till vård- och omsorgsförvaltningen¹
- Aktualitetsförklaring av översiktsplan för Osby kommun²
- Om- och tilläggsbudget 2019³
- Biblioteksplan 2019-2022⁴
- Årsredovisning och bokslut 2018 med beslut om ansvarsfrihet för nämnder och bolag⁵
- Förslag på stängning av skolverksamheten på Visseltoftaskolan efter läsåret 2018/19⁶
- Revidering av reglemente för Osby kommuns nämnder 2019-2022⁷
- Budget, finansiella mål, driftsramar och investeringsbudget 2020⁸

Förutom ovanstående exempel handlar flera ärenden om avsägelse av uppdrag som ersättare inom bolagen och nämnderna eller fyllnadsval av uppdrag som ledamot. Noterbart är att samtliga revisionsrapporter tas upp på kommunfullmäktiges sammanträden.

¹ 2018-02-296 § 10

² 2018-05-28 § 48

³ 2019-03-11 § 15

⁴ 2019-03-11 § 19

⁵ 2019-04-08 § 31

⁶ 2019-04-08 § 32

⁷ 2019-05-20 § 48

⁸ 2019-06-10 §§ 59-62

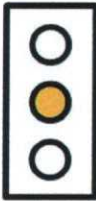


3.4.2. *Bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsen har en tillräcklig återrapportering till kommunfullmäktige gällande bolagens och nämndernas verksamhet. Detta grundar vi på att kommunfullmäktige regelbundet beslutat i olika frågor som rör de kommunala bolagen och nämnderna. Vi ser det som positivt att respektive VD årligen får möjlighet att presentera verksamheten för kommunfullmäktige och att även nämndernas återrapportering finns med i ett årshjul för återrapportering.

4. Revisionell bedömning

Efter genomförd revision gör vi bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet inte helt är ändamålsenlig och tillräcklig.

4.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Formerna för uppsikten är ändamålsenliga och fungerar tillfredsställande	Delvis uppfyllt Det saknas styrdokument som reglerar i vilken form uppsiktsplikten ska ske. Det saknas rutiner för att följa nämndernas verksamheter. Det sker aktiviteter inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt genom olika typer av dialogforum. Det är enligt vår mening viktigt att verksamheterna för både bolagen och nämnderna kontinuerligt följs upp.	
Omfattningen av och innehållet i styrelsens uppsikt är tillräcklig	Delvis uppfyllt Det finns inte någon systematisk dialog mellan kommunstyrelsen i sin helhet och bolag eller nämnder under året. Beslut som rör verksamheterna i bolagen och nämnderna tas upp under sammanträdena. Vi ser det som positivt att det i protokollet är spårbart när ärenden om nämnder och bolag behandlats.	
Styrelsen begär upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning	Ej Uppfyllt Vi kan inte spåra i några protokoll vilka upplysningar som begärs från kommunstyrelsens sida. Kommunstyrelsen som helhet begär inte några specifika upplysningar från	

varken nämnderna eller bolagen, annat än i de fall yttranden begärs eller uppdrag delas ut.

Rapporteringen till fullmäktige sker i en tillräcklig utsträckning

Uppfyllt

Kommunfullmäktige har regelbundet beslutat i olika frågor som rör de kommunala bolagen och nämnderna. Vi ser det som positivt att bolagens Vd:ar årligen får möjlighet att presentera verksamheten för kommunfullmäktige och att även nämndernas återrapportering finns med i ett årshjul för återrapportering.



4.2. Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen rekommenderar vi att:

- det upprättas ett årshjul med tillhörande styrdokument för kommunstyrelsens uppsiktsplikt, både vad gäller nämnderna och bolagen. Ett årshjul kan hjälpa kommunstyrelsen att mer nogsamt följa verksamheterna samt att kunna fatta rättvisande beslut. Detta skulle kunna göras genom att det i budgeten framgår vad kommunstyrelsen ska genomföra inom ramen för sin uppsiktsplikt samt att det i årsredovisningen finns en bedömning av uppsiktsplikten eller en sammanställning över vad som har genomförts. På så vis kan en sammanhållen process för uppsiktsplikten skapas.
- kommunstyrelsen får löpande information om bolagens och nämndernas verksamheter.
- det skapas en struktur för hur ägardialoger ska ske och att detta skrivas in i respektive bolags ägardirektiv.
- kommunstyrelsen samt kommunstyrelsens arbetsutskott i protokollen tydliggör när beslut fattas som rör att begära upplysningar. Detta medför en ökad spårbarhet i protokollen och det blir tydligare vilken information kommunstyrelsen önskar erhålla samt vilka upplysningar de begär inom ramen för själva uppsiktsplikten.

2019-09-23

Lena Salomon

Uppdragsledare

Carl-Gustaf Folkesson

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Osby kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 19 mars 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.