

# Ystads kommun

## Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt



Building a better  
working world

## Innehåll

<b>1. Sammanfattning.....</b>	<b>2</b>
<b>2. Inledning.....</b>	<b>4</b>
2.1. Bakgrund .....	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor .....	4
2.3. Genomförande.....	4
2.4. Revisionskriterier .....	5
<b>3. Iakttagelser.....</b>	<b>6</b>
3.1. Strategi och genomförande av kommunstyrelsens uppsikt .....	6
3.2. Kommunstyrelsens agerande och rapportering till kommunfullmäktige .....	11
<b>4. Sammanfattande bedömning.....</b>	<b>15</b>
<b><i>Bilaga 1: Källförteckning .....</i></b>	<b>17</b>

## 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunrevisionen i Ystad granskat om kommunstyrelsen utövar sin uppsikt på ett ändamålsenligt sätt. Granskningen har omfattat uppsikten över nämnder, gemensamma nämnder, kommunalförbund och kommunala bolag.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen delvis bedriver en ändamålsenlig uppsikt över nämnder, bolag och kommunalförbund. Vi grundar vår bedömning på att det delvis finns fastställda processer för den övergripande återrapporteringen avseende nämnder och bolag. Systematiken och likvärdigheten kan dock stärkas avseende vad som rapporteras för bolagen samt för de två kommunalförbunden och den gemensamma nämnden. Den återrapportering av bolag och kommunalförbund som förekommer sker inom ramen för de kommungemensamma uppföljningarna och innefattar relevanta delar såsom ekonomisk uppföljning, måluppfyllelse och efterföljande analys.

Vi bedömer att det finns ett antal ärenden under 2019 som visar att kommunstyrelsen arbetar i enlighet med uppsiktsplikten. Kommunstyrelsen bör dock öka systematiken avseende nämndernas handlings-/åtgärdsplaner vid ekonomiskt underskott och ställa krav på tydliga planer, beslutade av nämnd som inkluderar uppskattade besparingar och när i tid besparingarna kan väntas få effekt. Vidare bör riktlinjer för ekonomisk hushållning uppdateras med aktuella mål och tydliggöra vad som förväntas av nämnderna vid budgetavvikelse och prognostiserade underskott.

Vi bedömer att kommunstyrelsen genom de nya rutinerna som infördes 2018 på ett positivt sätt stärkt uppsikten avseende kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges beslut och särskilda uppdrag.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Kommunstyrelsen tar del av kommunövergripande rapportering fem gånger om året; tertial 1 (jan-april), delårsbokslut (jan-aug) samt helårsbokslut. Därtill finns ekonomisk uppföljning per 31 mars och per 31 oktober.
- ▶ Bolagen och kommunalförbunden är inkluderade i den uppföljning som görs vid tertial 1, delårsrapporten och årsbokslutet. Vid dessa tillfällen sker uppföljning av så väl ekonomi som verksamhet och mål. Bolagen genomför även de ekonomisk uppföljning per 31 mars och 31 oktober, vilken delges Ytornet men inte kommunstyrelsen.
- ▶ Kommunstyrelsen har beslutat om genomlysning av fyra nämnders verksamhet (socialnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, barn- och utbildningsnämnden samt gymnasienämnden). Resultatet av genomlysningarna för socialnämnden och samhällsbyggnadsnämnden har återrapporterats till kommunstyrelsen. Återrapporteringen för granskningen av gymnasienämnden och barn- och utbildningsnämnden kommer att ske i juni 2020 då den externa konsulten fortfarande arbetar med uppdragen.
- ▶ Kommunstyrelsen har under 2019 agerat då nämnder uppvisat underskott, och ålagt nämnderna att ta fram åtgärdsplaner.
- ▶ Det sker inte någon samlad återrapportering till kommunfullmäktige avseende kommunstyrelsens uppsikt.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Tillse att kommunstyrelsens ledamöter får möjlighet att ta del av protokoll från ägardialoger, årsstämmor samt nämndprotokoll och styrelseprotokoll från bolagen.
- ▶ Utveckla det årshjul som finns för att nå ökad systematik och likvärdighet mellan vad som rapporteras avseende kommunalförbunden samt den gemensamma nämnden och att årshjulet bättre stämmer överens med det faktiska arbetssättet.

- ▶ Säkerställa att de reviderade riktlinjerna för god ekonomisk hushållning tydliggör nämndernas och kommunstyrelsens agerande vid ekonomiskt underskott.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Enligt kommunallagen 6 kap ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas och gemensamma nämnders verksamheter. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunalförbund där kommunen är medlem eller i kommunala bolag. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning och hos fullmäktige göra de framställningar som behövs. Styrelsen får begära in de upplysningar som de behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

Med styrelsens ledande ställning följer att den har till uppgift att skaffa sig överblick över hela kommunförvaltningen. Det åligger styrelsen särskilt att bereda och yttra sig i ärenden som ska handläggas av kommunfullmäktige, ha hand om den ekonomiska förvaltningen, verkställa fullmäktiges beslut och i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen. Uppsikten är ett medel för att kommunstyrelsen på ett effektivt sätt ska kunna leda och samordna hela den kommunala verksamheten. Ett syfte är att övervaka att nämnders, bolags och kommunalförbunds verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används effektivt.

### **2.2. Syfte och revisionsfrågor**

Granskningens övergripande syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt utövar sin uppsikt över nämnders, kommunalförbunds och bolags verksamhet.

I granskningen kommer följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Har kommunstyrelsen antagit någon strategi/fastställt ett arbetssätt för genomförandet av sin uppsiktsplikt?
- ▶ Erhåller kommunstyrelsen tillräcklig information av verksamheterna för att genomföra sin uppsiktsplikt?
- ▶ Finns riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska agera vid företeelser som kan ha negativ inverkan på kommunen eller negativa budgetavvikelser?
- ▶ Har kommunstyrelsen instrument/rutiner för att säkerställa att kommunfullmäktiges beslut genomförs?
- ▶ Rapporterar kommunstyrelsen vidare till kommunfullmäktige avseende utfallet av uppsikten?

### **2.3. Genomförande**

Granskningen är genomförd november 2019 - februari 2020. Granskningen grundas på intervjuer, dokumentstudier samt en enkätundersökning.

Enkäten skickades ut till samtliga 23 ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen i Ystad. Totalt har 18 av 23 ledamöter och ersättare svarat, vilket innebär att svarsfrekvensen blir 78 procent.

## **2.4. Revisionskriterier**

### **2.4.1. Kommunallagen (2017:725)**

Enligt 6 kap. 1 § ska styrelsen ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning.

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

### **2.4.2. Reglemente för kommunstyrelsen**

I reglementets 1<sup>1</sup> § anges att kommunstyrelsen ”ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Styrelsen ska också ha uppsikt över verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund.”

Reglementets 6 § berör kommunstyrelsens uppsiktsplikt och här anges att styrelsen ska:

1. utöva uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders beslut samt kontinuerligt följa verksamheten i samtliga nämnder,
2. ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § KL eller enligt annan lag eller författning,
3. ansvara för samordningsträffar med nämndspresidierna och förvaltningscheferna.

I 10 § förtydligas att detta även gäller verksamheten i de företag och stiftelser som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv, men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen.

I §21 framgår slutligen att styrelsen ska inom ramen för sin uppsiktsplikt övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal, och av fullmäktiges fastställda program och direktiv.

### **2.4.3. Riktlinjer för god ekonomisk hushållning Ystads kommun**

Kommunfullmäktige beslutade 2013 om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Riktlinjen beskriver övergripande vad god ekonomisk hushållning innebär för Ystads kommun. Den beskriver också finansiella och verksamhetsmässiga mål för perioden 2014–2016 liksom resultatutjämningsreserven. De ekonomiska förutsättningarna för Ystad kommun beskrivs övergripande med bl.a. siffror över befolkning, investeringsplan och pensionsskuld för åren 2012–2016.

---

<sup>1</sup> Nytt reglemente för kommunstyrelsen beslutades av kommunfullmäktige i augusti 2019 och började gälla from 2019-09-01. Det nya reglementet innebär ett förtydligande av uppsiktsplikten.

### 3. lakttagelser

#### 3.1. Strategi och genomförande av kommunstyrelsens uppsikt

Kommunstyrelsen (KS) har enligt de intervjuade ingen formaliserad strategi för hur uppsikten ska utövas. Dock angav fem svarande (31 procent) i enkäten att de hade tagit del av en strategi för kommunstyrelsens uppsikt. Fyra av dessa var ordinarie ledamöter. På samma fråga uppger tre ledamöter att det inte finns en strategi och inte heller behov av en strategi. Åtta ledamöter uppger att det inte finns en strategi men att det finns behov av en.

##### 3.1.1. Nämnderna

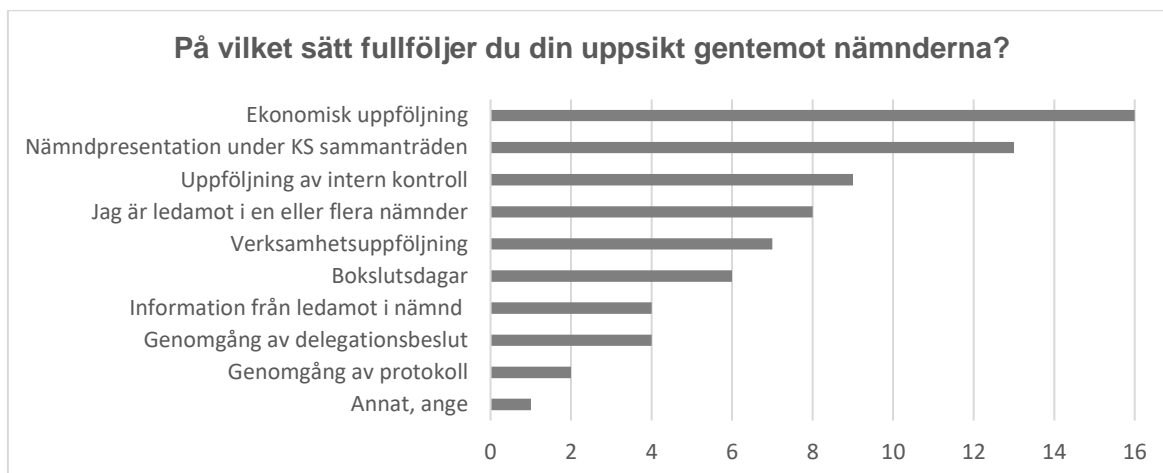
Ledning- och utvecklingsavdelningen på kommunkansliet har sammanställt en lista, benämnt årshjul för kommunfullmäktige (KF) och KS, för vad som händer under kalenderåret gällande fullmäktige/styrelsen. I sammanställningen listas när under året olika ärenden behandlas och av vilket politiskt organ. Vid genomläsning av listan saknas bl.a. punkten tertial 1 helt och för tertial 2 anges att den ska gå direkt till KF utan beredning i kommunstyrelsen vilket vid kontroll visar sig vara fel och inte heller hur ärendet brukar hanteras. Vi har inte mottagit några instruktioner kring hur innehållet i tertialrapporter eller uppföljningar ska redovisas.

Kommunstyrelsen tar del av en kommunövergripande rapport fem gånger om året; tertial 1 (jan-april), delårsrapport tertial 2 (jan-aug) samt helårsbokslut samt ytterligare två avstämningar (perioden jan-mars respektive jan-okt). I de två ekonomiska avstämningarna inkluderas inte bolagen eller kommunalförbunden utan dessa två omfattar enbart nämnderna.

Tertialrapporterna består av finansiell rapport, förvaltningsberättelse för det kommunövergripande resultatet och en verksamhetsberättelse per nämnd och per bolag samt för de två kommunalförbunden (Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund (SÖRF) resp. Ystad-Österlenregionens miljöförbund). Östra Skånes hjälpmedelsnämnd är inte inkluderad i tertialrapporterna. I verksamhetsberättelserna framgår väsentliga händelser under året, måluppfyllelse och ekonomiskt utfall. Under respektive rubrik (verksamhet, ekonomi, investeringar och framtid) ingår även kortfattande summeringar och analyser. Delårsrapport och årsbokslut är utformade på samma sätt som tertialrapporten. Tertialrapporter delges även kommunfullmäktige.

I nedanstående diagram redovisas enkätresultatet avseende frågan hur ledamöter och ersättare bedriver sin uppsikt gentemot nämnderna. De svarande har haft möjlighet att välja flera alternativ. Bland de som svarat på enkäten är det vanligaste sättet att bedriva uppsikten genom ekonomisk uppföljning. Därefter anges nämndpresentation under kommunstyrelsens sammanträden och uppföljning av intern kontroll. Åtta svaranden anger att de utöver uppdraget i kommunstyrelsen också är ledamot i en eller flera nämnder.

Diagram 1: Enkätresultat, uppsikt gentemot nämnder



Vid intervjuerna framkommer att nämndernas protokoll inte anmäls till kommunstyrelsen. Vid en genomgång av protokollen noteras dock att det vid varje sammanträde under punkten meddelanden anmäls ett antal ärenden/protokoll från exempelvis bolagen, utskott under kommunstyrelsen och diverse styrgrupper och kommittéer.

Drygt 40 procent av de svarande, sju personer, uppger att kommunstyrelsens uppsiktsplikt gentemot nämnderna bedrivs kontinuerligt. Nästan lika många (sex svarande, 38 procent) uppger att det sker några gånger per år.

Enligt beslut från kommunstyrelsen i juni 2018 begärs två gånger per år in information om vilka beslut som verkställts. Bakgrunden till beslutet beskrivs bland annat bero på tidigare kritik från revisionen. Kritiken avsåg bristande återkoppling till kommunfullmäktige avseende verkställda beslut. Rutinen anger att respektive förvaltning ansvarar för att verkställa respektive beslut och om ett ärende inte har verkställts ska förvaltningen förklara varför det inte har skett och när en verkställighet förväntas ske. Ett ärende finns kvar på listan som redovisas till kommunstyrelsen/fullmäktige så länge det inte är verkställt. Uppföljningen redovisas i kommunstyrelsen (avseende beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige) och fullmäktige (avseende fullmäktiges beslut).

### 3.1.2. Bolagen

Ystads kommun har sju helägda bolag. Något särskilt årshjul där rapportering från bolagen till kommunstyrelsen framgår finns inte.

Stämmomötena för Ytornet är protokollförda och styrelsen för Ytornet delges protokollen men inte kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen tar del av styrelseprotokollen från Ytornet via att de anmäls som meddelanden vid kommunstyrelsens sammanträden.

Från intervjuerna framkommer att kommunen försöker involvera de kommunala bolagen i de rutiner och rapporter som gäller för nämnderna. Som exempel nämns i intervjuerna att representanter för bolagen bjuds in till uppstartsträffar för budgetarbetet i syfte att alla ska ha samma information och bild av den kommunala ekonomin när budgetarbetet för kommande år påbörjas.

För bolagen uppges vid intervjuer att ägardialoger äger rum två gånger per år och oftare vid behov. Vid dessa deltar styrelsen för Ytornet tillsammans med respektive bolags VD samt presidium. Mötena är protokollförda och protokollen från Ytornets sammanträden anmäls som meddelande till kommunstyrelsen. Dock sker inte motsvarande med styrelseprotokollen från respektive bolag.



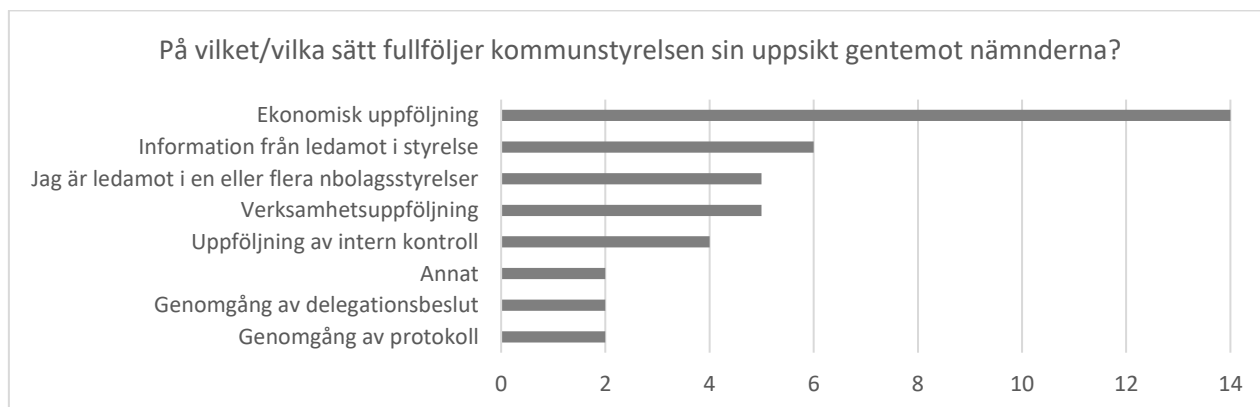
Vid intervjuerna framkommer att kommundirektören leder en VD-grupp med VD från respektive bolag. Denna grupp träffas ett par gånger årligen. Bolagens VD:ar ingår också tillsammans med förvaltningscheferna i koncernledningsgruppen som träffas varje månad.

Moderbolaget och samtliga sex dotterbolag ingår i de kommungemensamma rapporterna som delges kommunstyrelsen vid tertial 1 och delårsrapport tertial 2. I rapporterna ingår ett utdrag av viktiga händelser samt ekonomisk uppföljning. För bolagen redovisas också uppföljning av verksamhetsmål. Kommunens årsredovisning omfattar också avsnitt om respektive bolag och dess ekonomi och verksamhet. Respektive bolags årsredovisning ingår dock inte som beslutsunderlag när kommunstyrelsen har att fatta beslut om årsredovisningen utan enbart som avsnitt i den kommungemensamma årsredovisningen.

På kommunstyrelsens sammanträde 2019-05-29 fattade kommunstyrelsen beslut enligt kommunallagen 6 kap. 9§ (förstärkt uppsiktspflicht) avseende huruvida bolagens verksamhet har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och inom ramen för de kommunala befogenheterna. KS beslöt att bolagens verksamhet "har bedrivits i enlighet med de ändamål som kommunen har ställt upp i respektive bolags ägardirektiv".

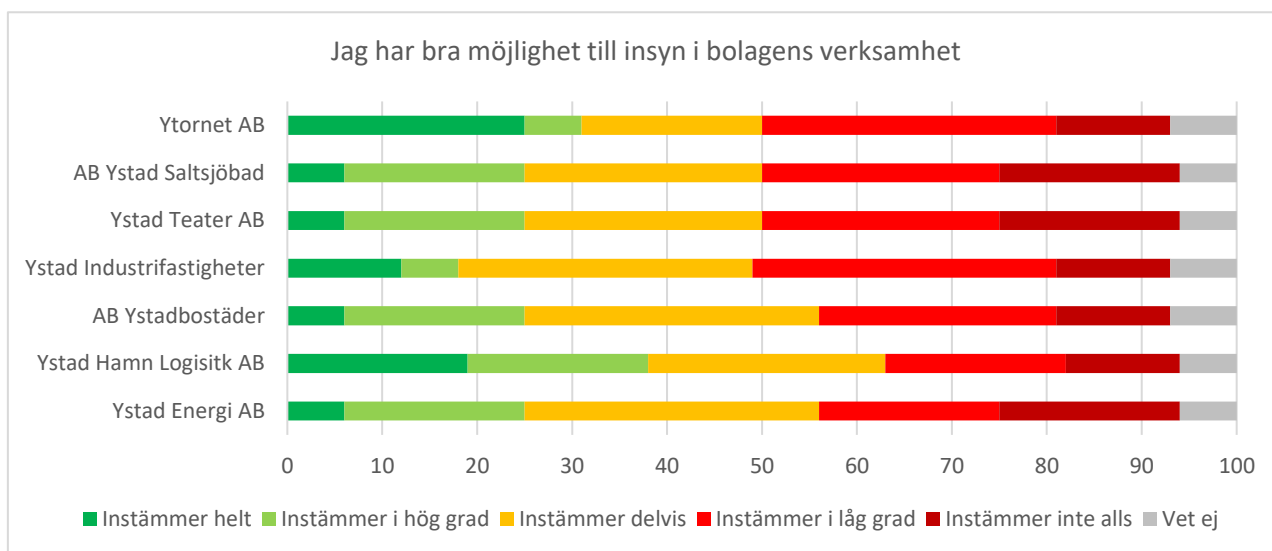
Nedan framgår enkätresultaten gällande hur kommunstyrelsen fullföljer sin uppsikt gentemot de kommunala bolagen. Nästan alla svarande anger att uppsikten bedrivs genom ekonomisk uppföljning. Andra vanliga svar är information från ledamot i styrelser, att hen själv är ledamot i en eller flera bolagsstyrelser eller verksamhetsuppföljning.

*Diagram 2: Enkätresultat, uppsikt gentemot bolagen*



De svarande har även angett hur ofta kommunstyrelsen bedriver uppsikt gentemot bolagen. Likt frekvensen avseende uppsiktspflichten gentemot nämnderna har knappt 40 procent (sex personer) svarat att det sker kontinuerligt och 31 procent (fem personer) att det sker några gånger per år.

Diagram 3: Enkätresultat, Ledamöternas upplevda insyn



Enkätresultaten visar att de bolag flest upplever att de har goda möjligheter till insyn i är Ytornet och Ystad Hamn. Dock är det även för dessa bolag inte mer än 38 procent respektive 31 procent av ledamöterna som har svarat att de instämmer helt eller i hög grad i påståendet att de har goda möjligheter till insyn. Sämst möjligheter till insyn anger de svarande för Ystad Industrifastigheter.

### 3.1.3. Kommunalförbund och gemensam nämnd

Ystads kommun är medlem i två kommunalförbund samt en gemensam nämnd.<sup>2</sup> I kommunens årshjul anges inte när och hur uppföljning av kommunalförbunden ska ske. Undantaget är att det anges att revisorernas granskning av förbundens årsredovisning/bokslut ska behandlas i april och att dessa behandlas direkt av fullmäktige utan att ha passerat kommunstyrelsens arbetsutskott (KS AU) eller KS. Protokoll från SÖRF anmäls till kommunstyrelsen.

De två kommunalförbunden omfattas av tertialrapport 1 och delårsrapport tertial 2 samt årsredovisningen. Liksom för bolag och nämnder finns beskrivning av verksamheten under rubrikerna verksamhet, ekonomi, investeringar och framtid. Därtill finns i årsredovisningen en uppföljning av respektive kommunalförbunds finansiella mål och verksamhetsmål.

På sammanträdet i april fastställde kommunfullmäktige årsredovisningen för kommunen. Ärendet hade dessförinnan beretts av kommunstyrelsen. På samma fullmäktigemöte behandlades också årsredovisningen för SÖRF. Någon motsvarande anmälan av protokoll för miljöförbundet återfinns inte i kommunstyrelseprotokollen.

Kommunstyrelsen har på sitt sammanträde 28 augusti behandlat ett ärende om ekonomisk uppföljning per 30 april 2019 för SÖRF. I ärendet anges att förbundet den 27:e maj 2019 beslutade att godkänna den ekonomiska uppföljningen per 30 april 2019 och överlämna den till medlemskommunerna. Ärendet behandlades därefter på fullmäktige 19 september. På kommunfullmäktiges sammanträde 21 november behandlades SÖRF delårsrapport tertial 2. Ärendet hade dessförinnan inte beretts av kommunstyrelsen.

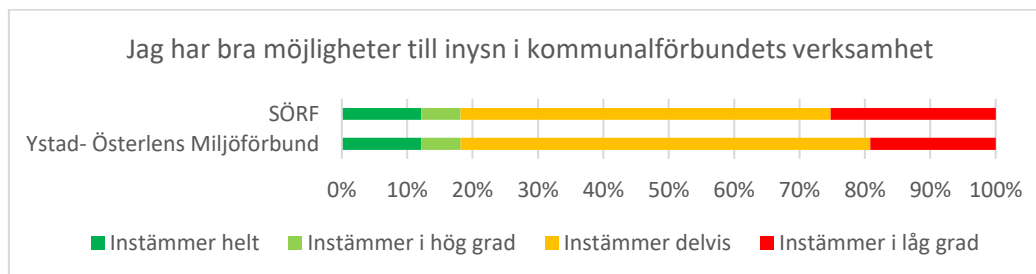
<sup>2</sup> Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund (SÖRF) samt Ystad- Österlenregionens Miljöförbund. Därtill är kommunen medlem i Hjälpmedelscentrum Östra Skåne vars verksamhet leds av en gemensam nämnd.

Gällande miljöförbundet har kommunfullmäktige på sitt sammanträde i november behandlat delårsrapport per 31 augusti. Ärendet har dessförinnan beretts av kommunstyrelsen i oktober. Utöver detta har rapportering under året förekommit som en del av kommunens samlade uppföljning men inte som ett enskilt ärende.

Gällande Östra Skånes hjälpmedelsnämnd anges i årshjulet att fullmäktige på "april-mötet (ev. senare)" ska behandla årsredovisning för Östra Skånes Hjälpmedelsnämnd. Det anges att denna behandlas direkt av fullmäktige och inte i KSAU eller KS. Likväl har kommunstyrelsen på sitt sammanträde i december 2019 behandlat bokslutet för 2018 och föreslår kommunstyrelsen att godkänna bokslutet. Ärendet behandlades av kommunfullmäktige i januari 2020 och det framgår inte från de handlingar som finns i ärendet varför kommunstyrelsens inte behandlar ärendet förrän drygt nio månader efter att hjälpmedelsnämnden fastställde årsredovisningen. Östra Skånes Hjälpmedelsnämnd överlämnade redan den 7 mars 2019, genom beslut i nämnden, bokslutet till medlemskommunerna. Vid sakgranskning framförs att förseningen beror på att kommunen flera tillfällen påmint hjälpmedelsnämnden och när de fått underlag har detta inte varit komplett.

Nedan i diagram 4 syns att färre instämmer i påståendet att de har bra insyn i kommunalförbunden jämfört med svaren gällande bolagen. Knappt 20 procent instämmer helt eller delvis i påståendet. Inga svarande har angett "instämmer inte alls" eller angett att de ej vet men runt 20 procent har angett att de instämmer i låg grad. Svaren fördelar sig på liknande sätt för båda kommunalförbunden.

Diagram 4: Enkätresultat, uppsikt gentemot kommunalförbund



I likhet med tidigare redovisningar av enkätresultatet har de svarande fått uppge hur de bedriver sin uppsikt gentemot kommunalförbunden. De svarande har kunnat ange mer än ett alternativ. Samma bild återkommer som tidigare att det främst är den ekonomiska uppföljningen som ledamöterna tar del av, 13 ledamöter (81 procent) anger att de tar del av ekonomisk information. Nästan lika många, 12 ledamöter (75 procent) anger att de också tar del av verksamhetsinformation.

### 3.1.4. Bedömning

Granskningen visar att det finns fastställda processer för den samlade åiterrapporteringen till kommunstyrelsen avseende tertial, delår och årsbokslut. Vi bedömer att denna rapportering i stort innefattar relevanta delar såsom ekonomisk uppföljning, måluppfyllelse och efterföljande analys. Två gånger per år ska åiterrapportering ske avseende kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens beslut till respektive organ. Under 2019 har detta skett i kommunstyrelsen i april respektive september.

Vidare bedömer vi att uppsikten över de kommunala bolagen kan utvecklas. Vi noterar att uppföljningarna från bolagen innefattar utvärdering av bolagens mål vilket vi finner positivt.

Avseende bolagen bedömer vi att det bör finnas en återrapportering från ägardialoger och styrelsemöten, som delges hela kommunstyrelsen.

Då granskningen visar att återrapporteringen avseende kommunalförbunden sker i olika omfattning, bedömer vi att uppsikten och uppföljningen här kan bli mer likvärdig och ske på liknande sätt för bådakommunalförbunden samt för den gemensamma nämnden. Vi bedömer att kommunstyrelsen i detta avseende bör formalisera hur och i vilken omfattning uppsikten ska bedrivas.

Slutligen vill vi peka på vikten av att så snart som möjligt ta upp ekonomiska rapporter från kommunalförbund i kommunstyrelse och fullmäktige. Exemplet med årsredovisningen för 2018 gällande Östra Skånes hjälpmedelsnämnd som kommunstyrelsen behandlade i december 2019 och kommunfullmäktige i januari 2020 visar att detta ibland brister.

### **3.2. Kommunstyrelsens agerande och rapportering till kommunfullmäktige**

Vi har tagit del av kommunens riktlinjer för god ekonomisk hushållning (beslutade i kommunfullmäktige i maj 2013) samt ekonomistyrningsprinciper (beslutade av kommunfullmäktige i maj 2005 och enligt uppgift nu under revidering). Dessa beskriver bl.a. förutsättningar och verksamhetsmässiga mål för kommunens ekonomi och de ekonomiska styrprinciperna i kommunen. I riktlinjerna anges att "om det uppstår konflikt mellan ekonomiskt utrymme i budgeten och verksamhetsmål ska styrelsen/nämnden agera och prioritera så att budgetramen inte överskrids". Det framgår dock inte av mottaget underlag några instruktioner eller riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska agera vid upptäckt av negativa företeelser som kan ha negativ inverkan på kommunen. Inte heller framgår det av riktlinjerna för god ekonomisk hushållning att nämnderna ska ta fram en åtgärdsplan vid befarad negativ avvikelse.

I enkäten uppger hälften av de svarande (50 procent) att kommunstyrelsen lämnar råd och anvisningar och 38 procent att kommunstyrelsen gör påpekanden<sup>3</sup> vid upptäckt av företeelser som kan ha negativ inverkan på kommunen. Vid flera intervjuer lyfts det under året uppmärksammade fallet med barn som inte gått i skolan och kommunstyrelsens beslut om extern utredning av ärendet ges som exempel på när kommunstyrelsen agerat i enlighet med sin uppsiktsplikt och vid upptäckt av negativa företeelser.

Även de genomlysningar som kommunstyrelsen beslutat om lyfts fram vid intervjuerna. I samband med att kommunstyrelsen behandlade den ekonomiska uppföljningen per den 31 mars 2018 fick kommundirektören i uppdrag att göra en extern genomlysning av socialnämndens struktur. Därefter fick kommundirektören i uppdrag av kommunstyrelsen att göra en extern genomlysning för samhällsbyggnadsförvaltningens verksamhet och under året har det också beslutat om att genomlysa barn- och utbildningsnämndens samt gymnasienämndens verksamhet.

I samband med den ekonomiska uppföljningen per 31 mars 2019, som kommunstyrelsen behandlade på sitt sammanträde i april framkom att det fanns nämnder som prognostiserade ett underskott. Kommunstyrelsen beslutade då "att de nämnder som prognostiserar underskott ska lämna in handlingsplaner i samband med tertiäluppföljningen per 30:e april 2019 för att få en budget i balans". I de riktlinjer och anvisningar som granskarna har tagit del av framgår inga direktiv kring vad åtgärdsplanen ska bestå av eller att kommunfullmäktige ska ta del av handlingsplanerna.

På sitt nästkommande möte i maj behandlar kommunstyrelsen tertiäl 1-rapporten. Från rapporten framgår att tre nämnder förväntar sig ett underskott, nämligen socialnämnden, barn- och utbildningsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden. Från protokollet framgår att

---

<sup>3</sup> Möjligt att välja mer än ett svarsalternativ.

förvaltningschefen för socialförvaltningen, samhällsbyggnadsförvaltningen samt kultur- och utbildningsförvaltningen har varit och föredragit respektive nämnds ekonomiska uppföljning.

Vid intervjuerna framkommer att kommunstyrelsens ledamöter under olika tillfällen under året fått information om nämndernas handlingsplaner men enligt protokollen från kommunstyrelsens sammanträden framgår att själva planerna inte funnits med som beslutsunderlag eller informationspunkter. Information har lämnats fram för allt muntligt av berörda förvaltningschefer under ärendena rörande ekonomisk uppföljning.

För gymnasienämnden gäller att de under ärendet "Ekonomisk redovisning månadsvis 2019 med handlingsplan" på sitt sammanträde i april beslutat att godkänna en handlingsplan med 14 åtgärder. Exempel på åtgärder är stopp för antagning till Yrkesutbildningar/yrkes-sfi, översyn av samarbetet med Arbetsförmedlingen samt restriktivitet vid inköp. Ingenstans i handlingen specificeras belopp på förväntad besparing.

För socialnämnden gäller att den genomlysning av nämndens verksamhet som kommunstyrelsen beslutade om blev klar i klar september 2018 och resulterade i en handlingsplan beslutad av nämnden i mars 2019. Handlingsplanen är resultatet av de genomlysningar som genomförts och hänvisar primärt inte till 2019-års ekonomiska underskott. Exempel på åtgärder är översyn av förhyrda lokaler samt utökad öppenvårdsverksamhet i syfte att minska antalet externa placeringar. Planen omfattar sex punkter och för varje punkt anges "detta ska vi uppnå" samt "så här märks det". Inte för någon utav åtgärderna finns det tydligt angivna siffror under rubriken "Beräkning på möjlig besparing".

För samhällsbyggnadsnämnden gäller att den genomlysning av nämndens verksamhet som kommunstyrelsen beslutade om blev klar i klar augusti 2019. Redan i maj har nämnden dock under rubriken "Anpassa ambition till budget med handlingsplan för budget i balans" beslutat om en åtgärdsplan. Planen beskrivs vara ett resultat av att budgetutrymmet ansågs innebära en risk för underskott eftersom kostnadsökningarna för att driva fastighetsbeståndet stigit men att kommunstyrelsens budgetdirektiv inte medgav möjlighet att höja internhyror i motsvarande grad. Handlingsplanen innehåller 17 punkter för att spara in på nämndens kostnader 2019 och på sikt. Exempel på åtgärder är pausa översiktsplanarbetet efter samrådssammanställning, sälja av fastigheter utan kommunala hyresgäster och öka parkeringsintäkterna. I planen är besparingspotential 2019 angivet samt i vilken mån detta redan är beaktat i prognos tertial 1. För ett antal av förslagen är möjlig intäktsökning/ besparings-potential på sikt angivet.

Gällande barn- och utbildningsnämnden anges i intervjuer att deras underskott blev känt senare under året och att det därför dröjt till november innan de till kommunstyrelsen redovisar en handlingsplan för ekonomi i balans. Vi kan dock konstatera att nämnden redan vid tertial 1 uppgav ett underskott om -5,4 mkr. På sitt sammanträde juni tar också nämnden under rubriken "Ekonomisk uppföljning månadsvis" del av "muntlig ekonomisk redovisning och godkänner förslaget på besparingar för 2019". Det förslag på besparingar som listas är en tjänsteskrivelse framtagen av förvaltningschefen och däri beskrivs allmänt hållna förslag till besparingar och fram för allt ett fokus på konsekvensbeskrivningar om dessa besparingar skulle komma att genomföras. I oktober tar barn- och utbildningsnämnden "del av informationen kring handlingsplanen för en ekonomi i balans" och ger förvaltningschefen i uppdrag att presentera detta för kommunstyrelsen. Det är inte tydligt vilken handlingsplan som åsyftas då ärendet tidigare beskrivits som förslag till besparingar med konsekvensbeskrivning och något beslut utöver beslutet från sammanträdet i april om att "godkänna förslaget till besparingar" inte har fattats. Kommunstyrelsen tar på sitt möte i november del av en bild-presentation med utgångsläget 2019, beslutade och planerade åtgärder men inte något ytterligare underlag från nämnden.

På sammanträdet i maj beslutade kommunstyrelsen, utöver att uppdra åt nämnderna att ta fram handlingsplaner, också om ett antal åtgärder. Beslutet är formulerat som att kommunstyrelsen beslutar att "utifrån sin uppsiktsplikt, att rekommendera nämnderna att vidta följande åtgärder:". Därefter listas nio åtgärder vilka bland annat innefattar att alla former av anställningar ska beviljas/sanktioneras av förvaltningschef och återrapporteras till nämndernas presidie/arbetsutskott. Andra exempel på punkter är tillfälligt investeringsstopp restriktiv hållning till övertid och översyn av hyresavgifter.

Granskningen har inte visat att det sker någon samlad återrapportering till kommunfullmäktige avseende kommunstyrelsens uppsikt. Den återrapportering kommunfullmäktige tar del av är framförallt uppföljningarna (tertiäl, delår och årsbokslut). Bolagens egna upprättade årsredovisningar återrapporteras inte till vare sig kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige utan återrapporteringen sker som avsnitt i kommunens samlade återrapportering. Undantaget är återrapporteringen av Östra Skånes hjälpmedelsnämnd som har behandlats i såväl kommunstyrelsen som i kommunfullmäktige. Dock noteras att det för verksamhetsåret 2018 först i december 2019 behandlades i kommunstyrelsen och att det först i januari 2020 behandlades av kommunfullmäktige.

På frågan om kommunstyrelsen rapporterar resultatet av sin uppsiktsplikt till fullmäktige svarar 56 procent ja och 44 procent vet ej. På den följande frågan om vilket stöd du som ledamot erhållit för att kunna bedriva uppsiktsplikten är det vanligaste svaret "kommunstyrelsens uppsiktsplikt lyfts under sammanträden". Bland de som svarat "annat" har fem personer svarat och lämnat kommentarer om att de inte fått något stöd och att de har fått söka denna information helt på egen hand.

Diagram 5. Ledamöters stöd för att bedriva uppsiktsplikten



### 3.2.1. Bedömning

Vi bedömer att det finns ett behov av att uppdatera den riktlinje för god ekonomisk hushållning som finns. Den fastställdes 2013 och de finansiella och verksamhetsmässiga mål som återges är inte aktuella utan gäller för perioden 2014–2016. Det framgår inte av riktlinjen att en åtgärdsplan ska upprättas eller vad den ska innefatta liksom att den ska lämnas till kommunstyrelsen. Vi rekommenderar därför att detta tydliggörs och inkluderas i den översyn av riktlinjen som enligt uppgift pågår.

De besparingsplaner för nämnderna vi tagit del av bedöms i flera fall sakna konkreta uppskattningar av besparingspotentialen och när i tiden som besparingarna kan väntas få effekt. Beslutsfattandet kring besparingarna är i flera fall otydligt och det är inte tydligt huruvida nämnden eller förvaltningen fattat beslut om handlingsplaner eller åtgärdsplaner, detta gäller särskilt avseende barn- och utbildningsnämndens ärenden. Från protokollen kan inte konstateras att kommunstyrelsen tagit del av nämndernas faktiska handlings-

/åtgärdsplaner utan enbart att information har lämnats under punkterna kring ekonomisk uppföljning. Undantaget barn- och utbildningsnämndens handlingsplan som var ett separat ärende på kommunstyrelsens sammanträde i november då en presentation av nämndens ekonomiska förutsättningar hölls.

En årlig bedömning av kommunstyrelsens uppsikt kan med fördel inarbetats i årsbokslutet. Vi bedömer att ett sådant tillägg kan tydliggöra hur kommunstyrelsens uppsikt genomförts och vad som framkommit under året.

Bolagens egna årsredovisningar kan med fördel återrapporteras till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Gällande kommunalförbunden bör årsredovisning behandlas betydligt tidigare än vad som under året skett för Östra Skånes Hjälpmedelsnämnd.

#### 4. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen delvis bedriver en ändamålsenlig uppsikt över nämnder, bolag och kommunalförbund. Vi grundar vår bedömning på att det delvis finns fastställda processer för den övergripande återrapporteringen avseende nämnder och bolag. Systematiken och likvärdigheten kan dock stärkas avseende vad som rapporteras för bolagen samt för de två kommunalförbunden och den gemensamma nämnden. Varken kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige tar del av bolagens egna årsredovisningar och vi bedömer att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige med fördel kan ta del av dessa i sin helhet. Detsamma gäller kommunalförbunden. För den gemensamma nämnden har kommunstyrelsen behandlat årsredovisningen men först nära ett år efter avslutat verksamhetsår. Den återrapportering av bolag och kommunalförbund som förekommer sker inom ramen för de kommungemensamma uppföljningarna och innefattar relevanta delar såsom ekonomisk uppföljning, måluppfyllelse och efterföljande analys.

Vi bedömer att det finns ett antal ärenden under 2019 som visar att kommunstyrelsen arbetar i enlighet med uppsiktsplikten som exempelvis genomlysningarna av nämndernas verksamhet och beslutet om extern utredning avseende de barn som inte gått skolan. Kommunstyrelsen bör dock öka systematiken avseende nämndernas handlings-/åtgärdsplaner vid ekonomiskt underskott och ställa krav på tydliga planer, beslutade av nämnd som inkluderar uppskattade besparingar och när i tid besparingarna kan väntas få effekt. Vi rekommenderar vidare att kommunstyrelsen tar del av handlingsplanerna i sin helhet. Vidare bör riktlinjer för ekonomisk hushållning uppdateras med aktuella mål och tydliggöra vad som förväntas av nämnderna vid budgetavvikelse och prognostiserade underskott.

Vi bedömer att kommunstyrelsen genom de nya rutinerna som infördes 2018 på ett positivt sätt stärkt uppsikten avseende kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges beslut.

Revisionsfrågor	Svar
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Har kommunstyrelsen antagit någon strategi för genomförandet av sin uppsiktsplikt gentemot övriga nämnder, bolag och kommunalförbund?</li> </ul>	<p>Nej. Dock angavs i enkätsvaren av en tredjedel av de svarande att det fanns en strategi för kommunstyrelsens uppsikt. Hälften av de svarande angav behov av en strategi.</p> <p>Det finns ett årshjul vilket kan utvecklas för att stämma överens med det faktiska arbetssättet.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Genomför kommunstyrelsen sin uppsiktsplikt på ett ändamålsenligt sätt?</li> </ul>	<p>Delvis. Kommunstyrelsen tar del av relevant uppföljning tre gånger under året. De tar dock inte del av nämndernas protokoll eller bolagens årsredovisningar.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Säkerställer kommunstyrelsen att samtliga ledamöter ges möjlighet att bedriva sin uppsikt?</li> </ul>	<p>Delvis. Av enkätresultaten framkommer att det finns delade uppfattningar om vilket stöd ledamöterna får och huruvida stödet är tillräckligt.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Finns det någon dokumentation som beskriver hur kommunstyrelsen ska agera om de under uppsikten upptäcker företeelser som kan ha negativ inverkan på kommunen?</li> </ul>	<p>Nej. De fastställda riktlinjerna för god ekonomisk hushållning anger inte hur kommunstyrelsen ska agera vid negativa ekonomiska avvikelser.</p>



<p>▶ Rapporterar kommunstyrelsen vidare till kommunfullmäktige avseende utfallet av uppsikten?</p>	<p>Delvis. Rapportering av tertial, delårsbokslut och årsbokslut samt eventuella åtgärdsplaner har delgetts kommunfullmäktige. Det finns dock ingen samlad åiterrapportering avseende kommunstyrelsen uppsikt.</p>
--	--

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Tillse att kommunstyrelsens ledamöter får möjlighet att ta del av protokoll från ägardialoger, årsstämmor samt nämnds- och styrelseprotokoll från bolagen.
- ▶ Utveckla det årshjul som finns för att nå ökad systematik och likvärdighet mellan vad som rapporteras avseende kommunalförbunden samt den gemensamma nämnden och att årshjulet bättre stämmer överens med det faktiska arbetssättet.
- ▶ Säkerställa att de reviderade riktlinjerna för god ekonomisk hushållning tydliggör nämndernas och kommunstyrelsens agerande vid ekonomiskt underskott.

Ystad den 19 februari 2020

Hanna Ericsson  
EY

Negin Nazari  
EY

## **Bilaga 1: Källförteckning**

### **Intervjuade funktioner:**

- ▶ Kommundirektör
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Kanslichef
- ▶ Kommunstyrelsens ordförande
- ▶ Kommunstyrelsens första vice ordförande
- ▶ Kommunstyrelsens andra vice ordförande
- ▶

### **Dokument:**

- ▶ Riktlinjer för god ekonomisk hushållning
- ▶ Ekonomistyrprinciper
- ▶ Rutin för uppföljning av verkställigheten av kommunfullmäktige och kommunstyrelsens beslut
- ▶ Årshjul KS KF
- ▶ Ystads kommuns budget 2019 med flerårsplan 2020–2022
- ▶ Tertialrapport 1, delårsrapport och årsbokslut 2019
- ▶ Delårsrapport per 2018-08-31 tertial 2 Ystads kommun
- ▶ Årsbokslut 2019 Ystads kommun
- ▶ Protokoll 2019, Kommunstyrelsen
- ▶ Protokoll 2019, Kommunfullmäktige
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Ekonomisk uppföljning 30 april 2019, tertial 1 (dnr 2019/4)
- ▶ Handlingsplan utifrån budget i balans (dnr 2019/124)
- ▶ Uppföljning av de kommunala bolagens verksamhet 2018 (dnr 2019/101)
- ▶ Ekonomisk uppföljning per 30 april 2019 för Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund 2019 (dnr 2019/178)
- ▶ Delårsrapport 31 augusti 2019 tertial 2 (dnr 2019/235)
- ▶ Information om handlingsplan ekonomi i balans för barn- och Utbildningsnämnden (dnr 2019/283)
- ▶ Ekonomisk uppföljning 31 oktober 2019 (dnr 2019/287)
- ▶ Bokslut 2018 för Östra Skånes hjälpmedelsnämnd (dnr 2019/230)
- ▶ Anpassa ambition till budget med handlingsplan för budget i balans (dnr 2019/111)