

# Revisionsrapport

## *Granskning av kommun- styrelsens uppsiktsplikt*

Eskilstuna kommun

Lars Högberg  
Certifierad  
kommunal revisor

Jörn Wahlroth

Mars 2016

# Innehåll

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning och revisionell bedömning .....</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>4</b>
2.1.	Bakgrund .....	4
2.2.	Revisionsfråga .....	5
2.3.	Revisionskriterier .....	5
2.4.	Kontrollmål .....	5
2.5.	Metod.....	5
<b>3.</b>	<b>Iakttagelser .....</b>	<b>6</b>
3.1.	Uppsiktens former, omfattning och innehåll .....	6
3.1.1.	Styrsystemet .....	6
3.1.2.	Kommunstyrelsens reglemente.....	7
3.1.3.	Bolagspolicy och god sed för styrning av Eskilstuna kommuns bolag .....	8
3.1.4.	Intern kontroll .....	8
3.1.5.	Kommunstyrelsens löpande uppsikt under året .....	9
3.1.6.	Genomgång av kommunstyrelsens protokoll .....	10
3.1.7.	Kommunledningskontorets roll .....	11
3.1.8.	Bedömning.....	11
3.2.	I vilken utsträckning begärs upplysningar .....	12
3.2.1.	Bedömning.....	12
3.3.	Rapportering till kommunfullmäktige .....	13
3.3.1.	Bedömning.....	13
3.4.	Uppföljning av ägardirektiven.....	13
3.4.1.	Bedömning.....	14

# 1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

PwC har av kommunens fått i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens uppsiktsplikt. Revisionsfrågan är följande:

*Är kommunstyrelsens samordning och uppsikt över nämndernas och de kommunala företagens verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig?*

Vi bedömer att kommunstyrelsen till stora delar utövar en ändamålsenlig och tillräcklig uppsikt över nämnderna och företagens verksamhet.

Vi grundar bedömningen på följande:

- Det finns ett styrsystem i kommunkoncernen som tillämpas och som ger kommunstyrelsen utgångspunkter för utövande av sin uppsikt.

Genomförda intervjuer och genomgång av protokoll visar att det finns rutiner för att säkerställa att underställningsplikten efterlevs.

- Den formaliserade rapporteringen, och de aktiviteter som i övrigt genomförs, i form av möten med nämnderna och bolagen och deras representanter, skapar en god grund för såväl samordning som uppsikt.
- Bolagens delaktighet i det övergripande styrsystemet, deras upprättade årsredovisningar och bolagsstyrningsrapporterna ger en god grund för att utöva uppsikt över ägardirektivens infriande.
- Uppsiktsplikten i förhållande till kommunens bolag har i allt större utsträckning kommit att utövas i förhållande till moderbolaget i koncernen. Moderbolaget har i sin tur utvecklat och stärkt den löpande dialogen med dotterbolagen. Mellan dessa sker idag en systematiskt återkommande uppföljning under året.
- Kommunstyrelsen reagerar på den ekonomiska information och avvikelser som ges från nämnderna. Under år 2015 har kommunstyrelsen, utifrån sin uppsiktsplikt, lämnat förslag på åtgärder till kommunfullmäktige i samband med årets första delårsrapport.

Vi anser samtidigt att kommunstyrelsen i större utsträckning, då väsentliga avvikelser identifieras, kan bereda särskilda ärenden med uppdrag till nämnder, baserade på genomförd analys och överväganden.

- Det finns utvecklade rutiner för att upprätta internkontrollplaner och att säkerställa att en uppföljning av dessa planer sker.

## **Utvecklingsområden och rekommendationer:**

- Kommunstyrelsens uppföljning och uppsikt över den mera verksamhetsmässiga måluppfyllelsen och kvaliteten, det vill säga uppnådda effekter och nytta, behöver utvecklas.

Det är därför positivt att det pågår ett utvecklingsarbete i syfte att få en bättre systematik i dessa frågor genom styrkortet och det stödsystem som kopplat till styrkortsarbetet ska föras ut i organisationen.

Det fortsatta utvecklingsarbetet behöver säkerställa att kommunstyrelsens behov av styrinformation blir beaktat inom ramen för den processtyrningsmetodik som tillämpas och de pågående verksamhetsprocesser som är kopplade till de tvärsäktoriella åtagandena.

- Utveckla det fortsatta internkontrollarbetet med riskanalyser. Detta för att dels öka förståelsen för intern kontroll, dels för att nämnders och bolags internkontrollplaner i ökad utsträckning ska baseras på en bedömning av risker i väsentliga områden, processer och rutiner.
- Utveckla uppsikten när det gäller investeringsverksamheten. Framför allt när det gäller de större investeringsprojekten. Uppföljningen och rapporteringen till kommunstyrelsen behöver göras mera systematisk och bland annat beakta utfall och prognos i förhållande till beslutade budget för projektet, eventuella förskjutningar i färdigställande enligt fastställd tidplan etcetera. Vi lyfter detta mot bakgrund av att delårsrapport 2 för år 2015 pekar på problem med att hålla tidplan och andra brister i projektledning.
- Öka spårbarhet i protokoll och beslutsfattande över vilka överväganden kommunstyrelsen gör när väsentliga avvikelser föreligger. Idag är det kommunstyrelsens arbetsutskott, i samspel med ledande tjänstemän vid kommunledningskontoret, som är det forum där dessa frågor i dialogform hanteras med berörda nämnder, bolagsstyrelser och deras representanter.
- Se över den i kommunen fastställda bolagspolicyn och den goda seden för styrning av Eskilstuna kommuns bolag. Bolagspolicyn behöver överensstämman med den relation och på vilket sätt som styrning och uppföljning genomförs mellan kommunstyrelsen och moderbolaget.

Inför också som rutin att med viss regelbundenhet se över dessa dokument.

## 2. Inledning

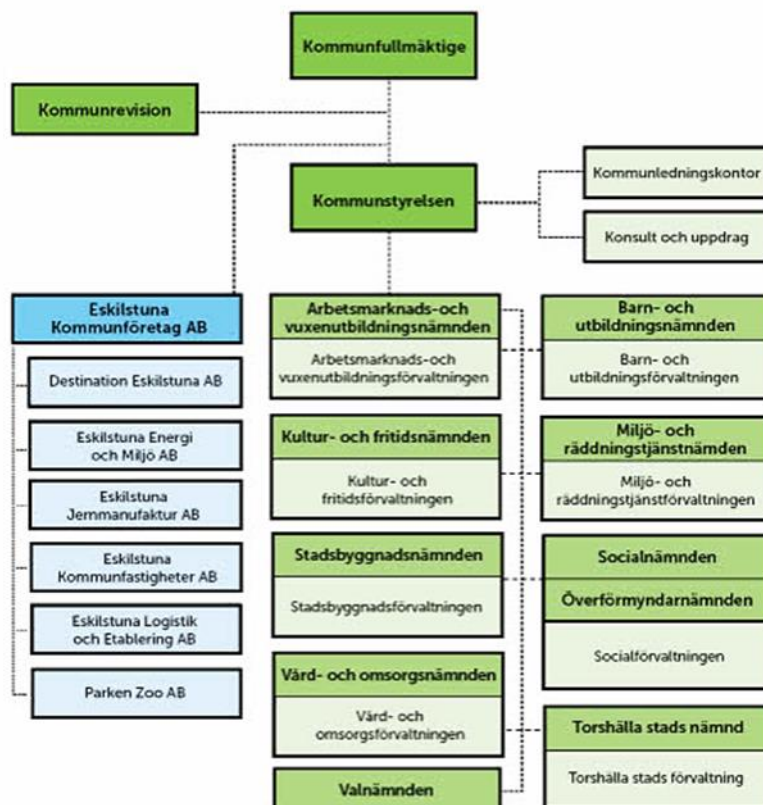
### 2.1. Bakgrund

Kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar vad avser samordning och uppsikt över nämndernas verksamhet, vilket uttrycks i kommunallagen. Enligt kommunallagen 6 kap 1 § ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning och hos fullmäktige göra de framställningar som behövs.

Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Vidare ska styrelsen hos övriga nämnder göra de framställningar som behövs. Styrelsen får från övriga nämnder och beredningar begära in de upplysningar som de behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

Detta ansvar brukar i dagligt tal benämnas kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Kommunens organisation för vilken kommunstyrelsen har att utöva uppsikt över nämnder och företag:



## **2.2. Revisionsfråga**

Är kommunstyrelsens samordning och uppsikt över nämndernas och de kommunala företagens verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig?

## **2.3. Revisionskriterier**

Befintliga styrdokument inom området, exempelvis budget för år 2015.

## **2.4. Kontrollmål**

- Är formerna för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?
- I vilken omfattning och till vilket innehåll sker styrelsens uppsikt?
- I vilken utsträckning begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och företagen? Fungerar begäran om upplysningar tillfredsställande?
- I vilken utsträckning sker rapportering till fullmäktige? Sker uppföljning och rapportering på ett sådant sätt att styrelsen kan fullgöra sina uppgifter?
- Vilken uppföljning sker av att ägardirektiven till respektive bolag efterlevs?

## **2.5. Metod**

Granskning av ägardirektiv och andra relevanta styrdokument samt av kommunstyrelsens protokoll.

Intervjuer har genomförts med politiska företrädare och ledande tjänstemän för Kommunledningskontoret, Barn- och utbildningsförvaltningen, Vård- och omsorgsförvaltningen, Socialförvaltningen, Eskilstuna Energi och Miljö AB, samt Eskilstuna Kommun-Fastigheter AB.

## **3. Iakttagelser**

### **3.1. Uppsiktens former, omfattning och innehåll**

#### **3.1.1. Styrssystemet**

Kommunens styrsystem, som har tillämpats och utvecklats under ett antal år, syftar till att skapa en röd tråd i verksamheten. Styrsystemets uppgift är att hålla samman styrning av kommunens samtliga verksamheter för att de av fullmäktige beslutade strategiska målen ska uppnås. Kommunens vision utgör utgångspunkt. Till visionen kopplas, över en mandatperiod, strategiska mål och processmål. Vidare upprättas årliga åtaganden för nämnder och bolagsstyrelser. Styrsystemet förutsätter en målkedja som når hela vägen till medarbetaren.

Till de strategiska målen kopplas indikatorer. Indikatorerna, som har ett fastställt målvärde, ska vara relevanta och tillräckligt många för att kunna ge besked om ett strategiskt mål är på väg att nås och när det är uppnått.

Verksamhetsprocesser finns på dels övergripande nivå, dels på nämnds och bolagsnivå. Med en process menas en serie aktiviteter som ska åstadkomma något för en extern ”kund” eller kund, alternativt kan en process vara en intern stödprocess. Processerna är repetitiva.

Det finns i styrsystemet för kommunkoncernen sju övergripande verksamhetsprocesser, exempelvis att tillgodose behovet av utbildning eller tillgodose behovet av vård och sociala tjänster. För att säkerställa samverkan finns särskilda processutvecklingsgrupper och processteam tillsatta. Dessa grupper svarar för att ta fram, utveckla, styra gemensamma frågor och arbetsätt, deras prioritering och planering, oavsett vilka förvaltningar och/eller bolag som processen och åtagandena omfattar. Samtidigt finns till alla gemensamma åtaganden en nämnd eller bolag som är ansvarig för samordningen.

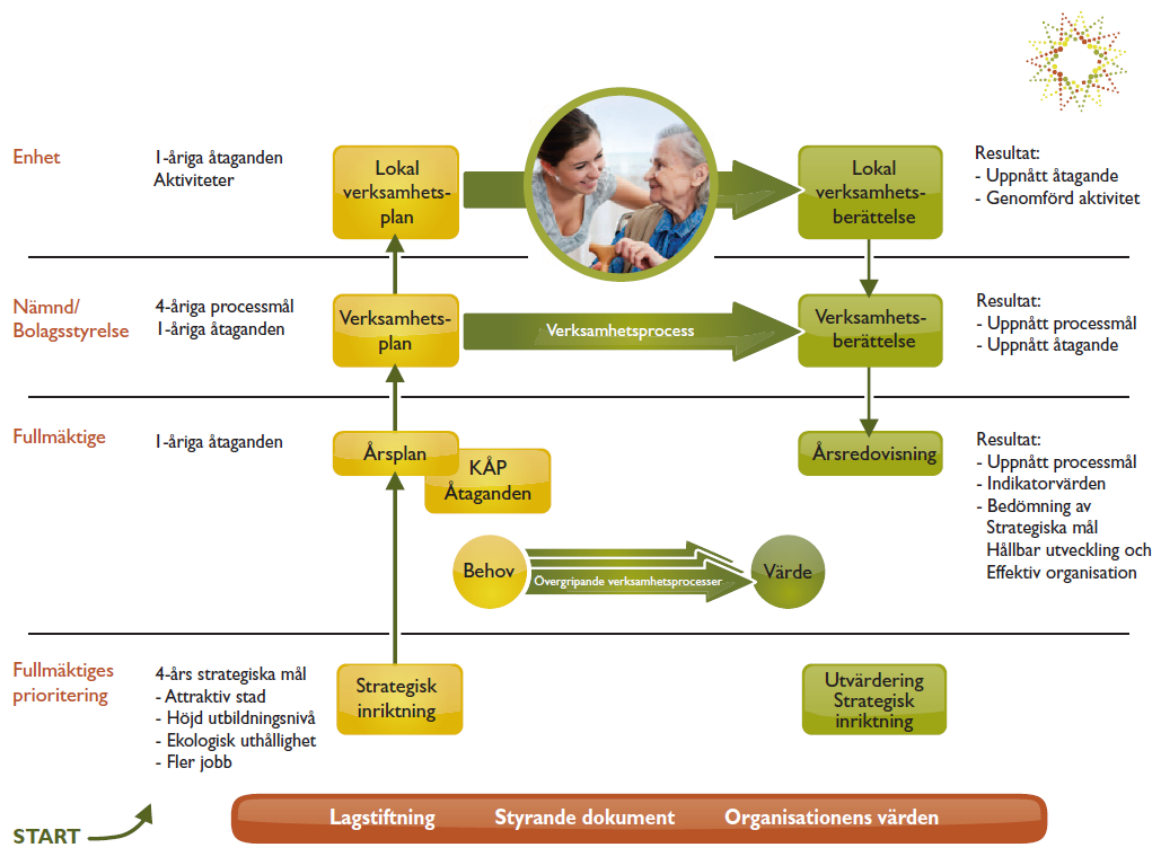
Den beslutade årsplanen jämte nämndernas och bolagens fastställda verksamhetsplaner ligger till grund för den löpande uppföljningen. Verksamhetsplanerna bygger på åtaganden utifrån de uppdrag som framgår av årsplanen. Åtagandena är kopplade till vilka resultat som ska uppnås, men även vilka aktiviteter som ska genomföras för att bidra till processmålen.

Under året sker, inom ramen för styrsystemet, möten mellan kommunstyrelsen (ett förstärkt arbetsutskott) och nämnder och bolagsstyrelser vid tre tillfällen. I mars genomförs en bokslutsberedning där föregående års resultat analyseras. I april är nödvändiga prioriteringar inför kommande år huvudtema, och senare under hösten är nämnder och bolags åtaganden i huvudfokus.

Under verksamhetsåret sker en fortlöpande uppföljning genom företrädesvis delårsrapporterna per den 31 mars och den 31 augusti. Negativa avvikelser innebär att åtgärder ska redovisas i delårsrapporter och verksamhetsberättelser.

Styrsystemet åskådliggörs enligt nedanstående bild hämtad från dokumentet ”Styrsystemet i Eskilstuna kommunkoncern”:

## Styrsystemet i Eskilstuna kommunkoncern



### 3.1.2. Kommunstyrelsens reglemente

Kommunstyrelsen har den ledande och samordnande rollen för planering och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamhet. I reglementet räknas upp en rad med områden för samordning. Vidare framgår att kommunstyrelsen med uppmärksamhet ska följa övriga nämnders verksamhet.

Under avsnittet styrfunktion framgår bland annat följande:

- Kommunstyrelsen har att övervaka att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs.
- Att tillse att uppföljning sker till kommunfullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är.
- Fortlöpande ha uppsikt över verksamheten i kommunens företag, främst gällande ändamål, ekonomi och efterlevnad av direktiv, samt vid behov göra framställningar till kommunfullmäktige.



### *3.1.3. Bolagspolicy och god sed för styrning av Eskilstuna kommuns bolag*

År 2006 fastställde kommunfullmäktige en bolagspolicy jämte en god sed för styrningen av bolagen.

Av bolagspolicyn framgår att samordningen i en bolagskoncern bland annat syftar till effektivisering, samt att stärka ägarstyrningen och kontrollen över den verksamhet som bedrivs.

Vidare beskrivs hur bolagens verksamhet regleras i förhållande till kommunen.

1. Bolagsordning
2. Bolagspolicyn
3. God sed för styrning
4. Övriga styrdokument antagna av kommunfullmäktige
5. Årliga ägardirektiv

Kommunfullmäktige ska ges tillfälle att ta ställning i frågor av principiell beskaffenhet eller av större vikt. Frågor som faller inom ramen för underställningsplikten exemplifieras i policyn. Det handlar bland annat om större åtaganden av betydelse för verksamhet, ekonomi eller strategiskt. Exempelvis försäljning av fast egendom av större betydelse, samt bildande, förvärv eller försäljning av dotterbolag.

Av policyn framgår att kommunstyrelsen utövar uppsikt över bolagen. Framst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av direktiv. Bolagen har att hålla kommunstyrelsen informerad genom rapportering i enlighet med kommunstyrelsens anvisningar.

I samband med avlämnande av årsredovisningarna ska det från bolagen finnas en redovisning av verksamheten i förhållande till givna ägardirektiv.

I dokumentet god sed för styrning av Eskilstuna kommuns bolag regleras att kommunens beslut riktas till moderbolaget. Moderbolaget har sedan skyldigheten att återrapportera till kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige har att fatta beslut om ägardirektiv. Dessa ställs till moderbolaget som har ansvaret för att dessa förs ut i bolagskoncernen.

Av dokumentet framgår att kommundirektören har en tydlig roll i det löpande uppsiktsarbetet. Vidare framgår att det årligen ska lämnas information från respektive bolag i en bolagsstyrningsrapport, där bland annat styrelse och VD utvärderas och en bedömning av risker och intern kontroll sker.

### *3.1.4. Intern kontroll*

Kommunstyrelsen föreslår årligen vilka gemensamma områden, processer och rutiner som den interna kontrollen behöver omfatta. Förslaget underställs kommunfullmäktiges ställningstagande. Nämnderna och bolagen har att utifrån sina riskanalyser att komplettera den interna kontrollen med egna kontrollområden.

Uppföljningen av den interna kontrollen sker bland annat som en del av de dialogsamtal som kommunledningskontoret genomför med förvaltnings- och bolagsledningarna.

En samlad bedömning av hur den interna kontrollen har genomförts och hur den fungerar rapporteras årligen till kommunstyrelsen.

Av intervjuerna framgår att arbetet med riskanalyser, såväl på kommunövergripande nivå som inom respektive nämnd och bolags ansvarsområde, är ett fortsatt utvecklingsområde för säkerställande av en bra grund för internkontrollplanerna.

### *3.1.5. Kommunstyrelsens löpande uppsikt under året*

Utöver den formella rapporteringskedjan är kommunstyrelsens viktigaste instrument för uppsikten de schemalagda möten som löpande sker under året med representanter från respektive nämnd och styrelse. Dessa möten sker tre gånger per år, där bokslutsberedningen är det första tillfället. Vid samtliga tillfällen diskuteras såväl ekonomiska förutsättningar, som planeringsförutsättningar och aktuella förhållanden i övrigt. Av intervjuerna framgår att de kontinuerligt återkommande mötena ger tillfällen att ställa kompletterande frågor kring avvikelser i såväl ekonomi som verksamhet. Vidare framgår av intervjuerna att ekonomifokus upplevs vara av övervägande intresse i de diskussioner som uppstår, även om styrmodellen inneburit en successiv utveckling av verksamhetsmässiga aspekter.

Kommunstyrelsens uppsiktspflicht utövas huvudsakligen genom kommunstyrelsens arbetsutskott. Arbetsutskottens sammanträden protokollförs inte. Mycket av kompletterande information till ärenden sker i dialogform utifrån en fast agenda.

Kommunstyrelsens arbetsutskott följer varje månad upp kommunens ekonomi genom ackumulerad budgetavvikelse uppdelat per förvaltning. Vidare omfattar uppföljningen också en rapportering av ett antal viktiga mått/nyckeltal för bland andra nedanstående områden:

- Befolkningsförändringar
- Arbetslöshet
- Försörjningsstöd
- Placeringar på institution
- Sjukfrånvaro
- Påbörjat bostadsbyggande

De kvalitativa aspekterna följs huvudsakligen upp av kommunstyrelsen genom rapporteringen av resultat och prognoser vad gäller utveckling i de sju övergripande processerna och i de två inre processer som omfattar processkvalitet och medarbetare. Av intervjuerna framgår att nämnderna och bolagens styrkortsarbete varierar. Ett utvecklingsarbete pågår för att få en enhetlighet i styrkortshanteringen. Fortsatt arbete och implementering av ett systemmässigt ledningsstöd för kontinuerlig rapportering och uppföljning pågår. Samtliga kommunens styrkort ska månatligen kunna följas upp genom detta ledningsstödsystem.

Investeringsverksamheten följs upp i samband med delårsrapporterna. Per den 31 augusti sker en redovisning av sammanfattande kommenterar kring avvikelser i de större investeringarna. Det finns ingen systematik i rapporteringen som gör det möjligt att kunna följa de större investeringarna i förhållande till beslutad budget, hittillsvarande utfall och prognos eller eventuella förskjutningar i färdigställandetidpunkt. Av rapporteringen framgår att det till delar i flera fall föreligger problem med att hålla tidplaner samt brister i projektledning.

### *3.1.6. Genomgång av kommunstyrelsens protokoll*

I och med att det i kommunstyrelsens arbetsutskotts sammanträden ej protokollförs reduceras spårbarheten gällande i vilken kompletterande information eller andra viktiga upplysningar som begärts då rapporteringen innehåller olika typer av avvikelser.

Av kommunstyrelsens protokoll är det förhållandevis få ärenden som ligger inom ramen för uppsiktsplikten, utöver delårsrapporterna, årsredovisningen och rapportering angående intern kontroll.

I samband med delårsrapport 1 år 2015 kan vi konstatera att kommunstyrelsen reagerar på den information som gavs och där helårsprognosen pekade på stor ekonomiska avvikelser. I samband med kommunstyrelsens behandling av delårsrapporten lyftes ett antal åtgärder till beslut i kommunfullmäktige. Åtgärderna som föreslogs, och som fullmäktige sedan fastställde, var bland andra restriktioner avseende rekrytering, att resultatmål skulle utformas enhetsvis, samt att uppstart av projekt och nya verksamheter ska prövas en andra gång.

I samband med delårsrapport 2 läggs i efter ett ordförandebeslut, där nämnderna och förvaltningsorganisationen anmodades att vidta ytterligare åtgärder.

Vi kan inte se att det inom ramen för kommunstyrelsen behandling, utöver de vidtagna åtgärderna ovan och den vidare beredningen av delårsrapporterna till kommunfullmäktige, skett några fördjupade analyser och redovisningar. Vi noterar att det vid dessa tillfällen uppvisades stora ekonomiska avvikelser framför allt för socialnämnden, vård- och omsorgsnämnden och Torshälla stadsnämnd. Av intervjuerna framgår att detta diskuteras i de återkommande möten under året som framgår styrsystemets årshjul.

Vi kan inte finna något protokollfört ärende i kommunstyrelsen under år 2015 som behandlar verksamhetsmässiga och/eller kvalitativa avvikelser i förhållande till fastställda mål.

Ägardirektiven bereds i kommunstyrelsen inför senare beslut i kommunfullmäktige och bolagsstämma. Uppföljning sker genom bolagens årsredovisningar och bolagsstyrningsrapporter. Det finns ingen spårbarhet i kommunstyrelsens protokoll när det gäller uppföljning av ägardirektiven.

Under december har kommunstyrelsen som ett särskilt ärende behandlat den aktuella situation som gällde avseende flyktingmottagandet på det nationella och lokala planet.

### 3.1.7. *Kommunledningskontorets roll*

Av intervjuerna framgår att det av kommunfullmäktige beslutade styrsystemet lägger grunden för att kunna utöva uppsiktsplikten. Kommunledningskontorets uppdrag är att stödja kommunstyrelsen i ledning, samordning och uppsikt. En viktig del i detta är en fortlöpande dialog, som sker såväl systematiskt som mer informell.

Kommunledningskontoret har en ledningsstab, samt resurser för att övergripande i kommunkoncernen arbeta med bland annat ekonomistyrning, personalpolitik, kvalitetsutveckling och omvärldsbevakning.

Som kommunstyrelsens förlängda arm för utövande av uppsikt genomför kommunledningsförvaltningen dialogbesök med respektive förvaltning tre gånger per år. För dessa besök och möten finns en fastställd årsplanering och genomförs inför dels de båda delårsrapporterna, dels inför årsredovisningen. I dessa möten fångas avvikelser i såväl verksamhet som ekonomi. Vid allvarliga avvikelser görs en handlingsplan upp. En del i planen kan vara att genomföra tätare uppföljningssamtal än de tertialvisa och att återredovisa till kommunstyrelsen.

Av intervjuerna framgår att det upplevs finnas bra rutiner för genomgång av aktuella ärenden och ärendebalanser mellan ledande politiker och tjänstemän inför sammanträden i kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen.

### 3.1.8. *Bedömning*

Styrsystemet i kommunen tillämpas och ger enligt vår mening ett både styrande som ett stödjande ramverk för kommunstyrelsen att utöva uppsikt. Såväl den rapportering som de aktiviteter, i form av möten med nämnder och bolags representanter, skapar en god grund för styrelsens uppsikt som dess möjligheter till samordning.

Kommunstyrelsen både följer och reagerar på den ekonomiska information som ges från nämnderna. I protokollen saknas dock tydliga avtryck av kommunstyrelsens värdering och gjorda överväganden i de fall där det förekommer avvikelser i verksamheternas rapportering när det gäller åtaganden och grad av måluppfyllelse. Vi anser att spårbarheten i protokoll behöver öka om vilka överväganden kommunstyrelsen gör när väsentliga avvikelser föreligger.

När det specifikt gäller frågor som rör ekonomi och den ekonomiska utvecklingen anser vi att det finns en bra och etablerad struktur för kommunstyrelsens genomförande av sin uppsikt. Behov av utvecklingsinsatser behöver övervägas och genomföras när det gäller verksamhetsmässiga frågor och uppnådda effekter och nytta, det vill säga mera för brukarna innehållsmässiga aspekter och kvalitet. I detta sammanhang ska påpekas att det pågår ett utvecklingsarbete för att få en ökad enhetlighet när det gäller styrkorten. Där syftet är att förbättra verksamhetsuppföljningen och systematiken i detta.

Vi anser att detta har en särskild betydelse mot bakgrund av den processtyrningsmodell och –metodik som idag tillämpas. Det finns idag olika processutvecklingsgrupper och processteam tillsatta. Dessa grupper har till uppgift att utveckla, prioritera, planera samt styra det gemensamma arbetet mot fastställda mål och åtaganden, oavsett vilka förvaltningar och/eller bolag som processen omfattar. Styrsystemet har således en mera tvärsektorieell inriktning, men även en matrisorientering ur ett organisatoriskt perspektiv. Samti-

digd som det verksamhetsmässiga och ekonomiska ansvaret ligger kvar i linjeorganisationen. Ur kommunstyrelsens perspektiv, och förutsättningar att utöva sin uppsiktsplikt, menar vi att det nödvändiggör en mera utvecklad uppföljning. Det ställer nya krav på kvaliteten i den styrinformation som lämnas. Vi menar också att det i en mera processororienterad och processtyrd organisation även kan finnas en risk för otydlighet när det gäller roller och ansvarsfördelning, vilket kommunstyrelsen har att iakttä inom ramen för sin samordning och uppsikt.

När det gäller arbetet med intern kontroll har det de senaste åren skett en successiv utveckling i kommunen. Det finns tydliga rutiner för de internkontrollplaner som nämnder och bolag årligen ska upprätta samt för uppföljningen av dessa planer. Samtidigt visar vår granskning att det finns ett behov av att uppmärksamma och utveckla arbetet med riskanalyser. Den interna kontrollens planering, genomförande och uppföljning behöver i ökad omfattning baseras och utgå ifrån en bedömning av väsentlighet och risk i såväl de olika verksamheterna som i processarbetet.

Vi anser vidare att systematiken i uppföljning av investeringar kan utvecklas. Framför allt gäller det de större investeringarna, vilket framgår av kommunens delårsrapport 2 år 2015.

### **3.2. I vilken utsträckning begärs upplysningar**

Allt sedan styrmodellen infördes har det skett en utveckling, där kommunstyrelsen tagit ett tydligare helhetsgrepp och stärkt kontrollen över verksamheten. Ambitionen är att finna parametrar och följa dessa, både avseende ekonomin som verksamhet ur ett helhetsperspektiv. Kommunens styrmodell har enligt intervjuerna förbättrat balansen mellan kommunstyrelsens, nämndernas och bolagens roller.

Tjänstemännen från kommunledningskontoret får vid signaler om obalanser i verksamhet, framför allt när det gäller väsentliga avvikelser i ekonomin, uppdrag att samverka med berörd verksamhet. Detta för att få kompletterande information för att närmare kunna analysera orsaker, samt framåtriktat för vilka åtgärder som behöver genomföras. Mycket av detta arbete sker i samspel mellan parterna på ett mera informellt sätt och i dialog. Det protokollförs inte.

När det gäller verksamhetsmässiga aspekter, framför allt då avvikelser i förhållande till fastställda mål lyfts detta i intervjuerna fram som ett utvecklingsområde när det gäller uppföljning och kontroll, även om det under senare år har skett en successiv utveckling.

Under år 2015 har kommunstyrelsen i december särskilt behandlat ett ärende som gäller flyktningmottagningen och den aktuella situationen i kommunen.

#### **3.2.1. Bedömning**

Vi bedömer att det finns ett system och metodik för att kommunstyrelsen löpande ska få information om avvikelser i verksamheterna. Detta sker huvudsakligen i kommunstyrelsens arbetsutskott och genom de ledande tjänstemännen på kommunledningskontoret. Mycket av informationsinhämtningen och uppgiftskompletteringar sker i dialogform.

Det går inte att utläsa av kommunstyrelsens protokoll vilka bedömningar som görs av den information som lämnas och som avser nämndernas och bolagens ekonomiska och verk-

samhetsmässiga utfall. Vi anser att det behöver bli tydligare och mer transparent när kommunstyrelsen, i väsentliga frågor om avvikelser, gör överväganden och begär kompletterande upplysningar. Det är också viktigt att det i dessa frågor också säkerställs att hela kommunstyrelsen får del av relevant information.

### **3.3. Rapportering till kommunfullmäktige**

Rapporteringen till kommunfullmäktige följer styrmodellens och årshjulet. Rapporteringen sker i samband med de två delårsrapporterna och i samband med årsredovisningen. Kommunstyrelsens rapportering av den första delårsrapporten år 2015 innehöll förslag till åtgärder med anledning av signaler som fanns gällande budgetmässiga underskott.

Det finns inga särskilda redovisningar, fördjupade analyser eller andra redovisningar och beskrivningar av konstaterade avvikelser i kommunfullmäktige.

#### **3.3.1. Bedömning**

Vi bedömer att kommunstyrelsens rapportering till kommunfullmäktige sker i den omfattning och med den periodicitet som styrsystemet anger.

Under år 2015 har kommunstyrelsen, utifrån sin uppsiktsplikt, lämnat förslag på åtgärder till kommunfullmäktige i samband med årets första delårsrapport. Vi anser att kommunstyrelsen i större utsträckning kan bereda särskilda ärenden med uppdrag till nämnder, baserade på redovisade analyser och överväganden utifrån avvikelser, utöver generella direktiv.

### **3.4. Uppföljning av ägardirektiven**

Kommunstyrelsen bereder årligen ärenden om ägardirektiv till bolagskoncernen. Kommunens ägardirektiv är omfattande och knyter an till den övergripande styrmodellen och dess processer. Bolagen är en del av det målarbete som styrmodellen beskriver. Övriga styrdokument gäller även för bolagskoncernen. Direktiven är både långsiktiga, men innehåller även uppdrag på årsbasis. Ägardirektiven upprättas för moderbolaget, Eskilstuna Kommunföretag AB, som har att göra dem gällande för dotterbolagen. Moderbolaget har erhållit en aktiv roll både gällande samordning och kontroll.

Vikten av ägardirektiven som styrinstrument betonas. Direktiven upptar avkastningskrav, generella direktiv och särskilda direktiv. Ett exempel på generellt direktiv är att Energi och Miljö ska ha ett miljöarbete ”i framkant”, ett exempel på särskilt direktiv är att Kommunfastigheter ska bygga minst 200 hyresrätter per år.

Av intervjuerna framgår att moderbolaget har att säkerställa återrapporteringen av avvikelser när så erfordras. Det sker inga dialogbesök från kommunledningsförvaltningen, motsvarande som för nämnderna. Däremot är bolagen, i enlighet med styrmodellen, med i samma process som nämnderna vad gäller delårsrapporterna och årsredovisning. I årsredovisningarna återrapporteras ägardirektivens mål och åtaganden.

Enligt god sed för styrning av Eskilstuna kommuns bolag sker såväl dialog mellan ägare och moderbolag, som en årlig formell rapportering som överlämnas vid tidpunkten för hantering av årsredovisningen. Denna formella rapporteringen består av en bolagsstyrningsrapport som, enligt nedanstående exempel från moderbolaget år 2014, upptar:

- Uppfyllande av bolagets syfte
- Uppfyllande av ägardirektivet
- Finansiell rapportering
- Bolagets risker (med redovisning av internkontrollplanen)
- Risker i verksamheten
- Samhällsekonomiska värden, sociala värden och miljövärden
- Medarbetare (bland annat systematiskt arbetsmiljöarbete)
- Kvalitet
- Ekonomi
- Kommunikation med revisorer- och lekmannarevisorer
- Ärenden överlämnade till ägaren under året

Ägarstyrningen har varit ett utvecklingsområde. Moderbolaget har numera en aktiv styrelse med månatliga möten där återkommande redovisningar sker av respektive dotterbolags verksamhet. Kommunfullmäktiges övergripande styrdokument, bolagspolicyn och god sed för styrningen, har dock inte uppdaterats sedan de fastställdes år 2006.

Kommunstyrelsens kommunikation sker gentemot moderbolaget, mot vilket även uppsiktplikten utövas. Det finns inga särskilda ärenden i kommunstyrelsen, uppföljning av ägardirektiv sker genom de formella dokumenten årsredovisning och delårsrapporter. Vidare är, som nämnts ovan, bolagens representanter med vid de systematiskt återkommande mötena med kommunstyrelsens arbetsutskott, där såväl avvikelser i ekonomi och verksamhet som framtida planering diskuteras.

Bolagen har att bereda kommunfullmäktige möjlighet att ta ställning inför beslut av principiell beskaffenhet eller större vikt. Av intervjuerna framgår att underställningsplikten fungerar väl.

Bolagen har liksom nämnderna ett aktivt arbete med intern kontroll, där planer upprättas och uppföljning sker. Rapportering sker till moderbolaget.

Det finns ingen rutin för hur kommunstyrelsen, i enlighet med den förändring som år 2013 infördes i kommunallagen, årliga ska pröva och ta ställning till om verksamheten bedrivits enligt det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

### **3.4.1. Bedömning**

Vi konstaterar att moderbolaget har en löpande aktiv dialog med dotterbolagen. Det sker en systematiskt återkommande uppföljning under året.

Vi bedömer att bolagens delaktighet i det övergripande styrsystemet, årsredovisningar och bolagsstyrningsrapporterna ger en god grund för kommunstyrelsen att utöva uppsikt över ägardirektivens infriande.

Vi bedömer, med intervjuer och protokoll som grund, att det finns bra rutiner för att säkerställa att underställningsplikten efterlevs.

Vi bedömer utifrån Kommunallagen att kommunstyrelsen i årliga beslut behöver pröva om verksamheten bedrivits enligt det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för kommunala befogenheter.

Vidare rekommenderar vi att bolagspolicy och god sed ses över utifrån relationen mellan kommunstyrelsen och moderbolaget, men också som en rutin med vissa intervall pröva dokumenten.

2016-03-xx

---

*Uppdragsledare*  
*Lars Högberg, certifierad kommunal*  
*revisor*

---

*Projektledare*  
*Jörn Wahlroth*