



# Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Rapport

Eskilstuna kommun

KPMG AB

2020-10-08h

Antal sidor 16

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation	6
3.2	Struktur och former för uppsiktsplikt	6
3.3	Uppföljning av internkontroll	10
3.4	Uppföljning av åtgärder till tidigare granskning av KS uppsikt	14
4	Slutsats och rekommendationer	16

# 1 Sammanfattning

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring Kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig. Granskningen omfattar även att följa upp status avseende rekommendationer från en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt som kommunrevisionen genomförde under 2016.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet behöver förstärkas ytterligare för att kunna bedömas som fullt ut ändamålsenlig och tillräcklig. Vi anser att kommunstyrelsens uppsikt av den interna kontrollen är otillräcklig bland annat på grund av att avvikelser har skett i merparten av nämndernas internkontrolluppföljningar för 2019 och att kommunstyrelsen i begränsad utsträckning vidtagit åtgärder.

För att ytterligare utveckla och stärka den formella uppsikten behöver kommunstyrelsen formalisera hur den ska utöva sin formella uppsikt och inte enbart förlita sig på att uppsikt sker i olika forum på tjänstepersonsnivå eller i arbetsutskott där spårbarhet och insyn är begränsad för enskilda ledamöter i kommunstyrelsen. Vi ser det som väsentlig att säkerställa att hela kommunstyrelsen är delaktig i utövandet av uppsiktsplikten.

Eskilstuna kommun har själva identifierat fortsatt behov av att strukturera styrande dokument så att de harmoniserar med varandra och aktuella lagrum och därmed ger förutsättningar att tydligare följa upp verkställigheten. Det framgår också i granskningen att det finns behov av att integrera internkontrollarbetet ytterligare i den ordinarie verksamhetsplaneringen.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Utveckla och förstärka kommunstyrelsens formella uppsikt. Detta kan med fördel göras genom en formell strategi för hur uppsikten ska utövas.
- Öka spårbarhet i protokoll och beslutsfattande över vilka överväganden kommunstyrelsen gör när väsentliga avvikelser föreligger.
- Fullfölja arbetet med att utveckla uppsikten när det gäller investeringsverksamheten där ett arbete redan påbörjats.
- Fullfölja arbetet med att strukturera styrande dokument så att de harmoniserar med varandra och aktuella lagrum så att verkställigheten kan följas upp tydligare.
- Fullfölja översynen av hur internkontrollarbetet kan integreras mer i den ordinarie verksamhetsplaneringen, så att det inte blir en separat uppföljning utan anknytning till verksamhetsplanerna.
- Fullfölja översynen avseende gemensamma mallar för riskanalys och intern kontroll.
- Verka för att definiera en ändamålsenlig balans mellan tillitsstyrd och styrd uppföljning av avvikelser och åtgärder i nämndernas internkontrollplaner.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner kring kommunstyrelsens uppsikt över nämnder. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

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

Revisorerna ska årligen i samband med årsredovisningen till fullmäktige lämna sitt uttalande i ansvarsfrågan. Uttalandet avser att bedöma ändamålsenlig skötsel, ekonomiskt tillfredsställande skött verksamhet, tillräcklig intern kontroll och rättvisande redovisning. De första tre punkterna har en tydlig koppling till kommunstyrelsens uppsiktsplikt och uppsiktsplikten bör därför regelbundet vara föremål för intresse och granskning av revisorerna.

Av revisionsberättelsen för 2019 framgår att revisorerna bedömt att det bör ske ett utvecklingsarbete för att öka kunskapen om intern kontroll och uppföljning av intern kontroll hos de förtroendevalda med fokus på de förtroendevaldas roll och ansvar för att följa upp den interna kontrollen och vilka krav det ställer på delaktighet tex i fråga om arbetet med riskanalyser och val av uppföljande kontroller. Revisorernas sammantagna bedömning utifrån ovanstående var att de brister som noterades också visat att kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och styrelser behöver stärkas. Detta avser då uppsikten av efterlevnad av styrprocesser och att nämnder och styrelser uppnår beslutade mål och kvalitet.

Kommunrevisionen genomförde under 2016 en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt där ett antal förbättringsområden identifierades som avsåg utvecklingsarbetet, internkontrollarbete med riskanalyser, investeringsverksamheten, spårbarhet i protokoll samt översyn av bolagspolicyn. Det har även skett en granskning av investeringsprocessen under 2019. Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner avseende kommunstyrelsens uppsikt behöver följas upp.

## 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

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

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

- Hur har uppsiktsplikten formaliserats/strukturerats i kommunen?
- I vilken utsträckning begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och fungerar detta på ett tillfredsställande sätt?
- På vilket sätt sker uppsiktsplikten avseende nämndernas arbete med intern kontroll?
- I vilken utsträckning sker rapporteringen till fullmäktige?
- Vad är status avseende de noterade bristerna i kommunrevisionens tidigare genomförda granskning?

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av bland annat internkontrollplaner och årsuppföljningar för samtliga nämnder; styrsystemet i Eskilstuna kommunkoncern; Arbetsdokument kring ny process för investeringsuppföljning.
- Intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner och förtroendevalda
- Genomgång av kommunstyrelsens protokoll

Rapporten är faktakontrollerad av tjänstepersoner som bidragit med faktauppgifter via intervju.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Organisation

En kortfattad och enkel beskrivning av rollfördelningen i en kommun är att kommunstyrelsen utses av kommunfullmäktige och har det övergripande ansvaret för ledning och styrning av den kommunala verksamheten. Nämnderna ska ansvara för det dagliga arbetet inom kommunen, förbereda ärenden som ska beslutas av fullmäktige och genomföra beslut som fattas i fullmäktige.

Det finns 13 nämner i Eskilstuna kommun: Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden, Förskolenämnden, Grundskolenämnden, Gymnasienämnden, Kultur- och fritidsnämnden, Miljö- och räddningstjänstnämnden, Servicenämnden, Socialnämnden, Stadsbyggnadsnämnden, Torshälla stads nämnd, Valnämnden, Vård- och omsorgsnämnden och Överförmyndarnämnden Eskilstuna Strängnäs. Under varje nämnd finns en förvaltning bestående av tjänstepersoner som arbetar efter de beslut som nämnden fattat.

Eskilstuna kommunföretag AB har fem rapporterade bolag: Destination Eskilstuna AB, Eskilstuna Energi och Miljö AB, Munktell Science Park, Eskilstuna kommunfastigheter AB samt Eskilstuna Logistik och Etablering AB.

### 3.2 Struktur och former för uppsiktsplikt

#### 3.2.1 Kommunallagens bestämmelser i korthet

Enligt kommunallagen kap 6 1 § ska Styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och 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 regionen är medlem i. Lag (2019:835).

Enligt 6 § gäller att nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

9 § fastslår att styrelsen i årliga beslut ska, för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 §, pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. 10 § Styrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3-5 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i de bestämmelserna.

Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktspliktens innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Det förekommer ofta personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna men detta frångår inte kommunstyrelsen skyldigheten att utöva uppsikt över nämnderna.

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. I den kommunallag som gäller fr.o.m. den 1 januari 2018 har kommunstyrelsen ytterligare fått en strategisk roll, där fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet till exempel i frågor som rör ekonomi, personal och miljö.

### 3.2.2 Kommunstyrelsens uppsikt i praktiken

Enligt vad som framkommer i vår granskning har uppsiktsplikten formaliserats och strukturerats i kommunen utifrån styrmodellen och styrsystemet, då uppföljningar under året och internkontrollarbetet skickar signaler till kommunstyrelsen. Visioner, mål och strategisk inriktning utgör grunden till årsplan för planering, uppföljning och analys, och dessa bryts ned till verksamhetsplaner enligt styrmodellen i Eskilstuna kommun:

- Vision och målbild 2030 bryts ned till fyraåriga strategiska mål och fyraåriga processmål.
- De fyra-åriga målen bryts ned till ettåriga åtaganden och aktiviteter för kommunfullmäktige, nämnd/styrelser, enhet och medarbetare och resulterar i goda hållbara möten.
- Processområdena är: demokrati, utbildning, vård- och sociala tjänster, berikande kultur och fritid, Miljö- och samhällsbyggnadsarbete, samhällsskydd och beredskap samt näringsliv och arbete och ska genomsyra både de fyraåriga målen och de ettåriga åtagandena.

De strategiska målen för perioden 2016-2019 var Attraktiv stad och landsbygd; Höjd utbildningsnivå; Fler jobb; Social uthållighet samt Ekologisk uthållighet.

Planeringen för kommande år inleds med en strategidag med omvärldsanalys utifrån strategiska mål. Det sker även dialoger tre gånger per år med samtliga förvaltningar i samband med delårs- och helårsbokslut.

Därutöver hålls till politiska beredningar med till exempel:

- Budgetberedning där verksamheterna presenterar sin verksamhet
- Årsplaneberedning där varje förvaltningsledning presenterar inför kommunstyrelsen
- Bokslutsberedning

Kommunledningskontoret träffar samtliga förvaltningar tre gånger per år genom tjänstemannadialoger. Om någon nämnd skulle avvika från plan, som det finns exempel på vad gäller till exempel socialnämnden, sker ytterligare uppföljningar och avstämningar. Uppföljningar görs varje månad på tjänstemannanivå kring målformuleringar, som sedan lyfts till kommunstyrelsens arbetsutskott. Varje måndag sker en kommunalrådsberedning med en kontinuerlig dialog och varje torsdag finns ärendeberedning där frågor från nämnder och bolag kan följas upp i ett forum.

Delårsrapporterna ger en lägesbild över måluppfyllelsen. Varje månad bedöms måluppfyllelsen och Eskilstuna kommun anses ha ett systematiskt och omfattande styrsystem. Dock nämns det att kommunen skulle behöva göra ytterligare åtgärder för att följa upp verkställigheten och kring struktur av styrande dokument. I första ska dokumenten harmonisera med varandra och referera till varandra och aktuella lagrum så att arbetet med att hitta strukturerade fästpunkter förenklas. Det har också identifierats behov av att ha olika anknytande perspektiv i beslutsskrivelserna.

Underlag i granskningen visar att kommunstyrelsen aktivt infört vissa åtgärder, till exempel inköpsbegränsningar med anledning av ansträngt ekonomiskt läge.

Vi har inte funnit att kommunen i styrdokumenterna angett någon särskild strategi för kommunstyrelsens uppsikt och hur den ska utövas utöver det som övergripande anges i kommunstyrelsens reglemente

### 3.2.3 Bedömning

Underlag i granskningen anser vi indikerar att Eskilstuna kommun i grunden har en formaliserad struktur som ger förutsättningar för att utöva en ändamålsenlig uppsikt framförallt vad gäller nämnderna via de olika uppföljningsforum knutna till styrmodellen och årsplanering. Vår bedömning är dock att arbetssättet med fördel kunde dokumenteras och formaliseras som en strategi för hur uppsikten utövas. *Det vi anser behöver utvecklas ytterligare är att kommunstyrelsen formaliserar hur den ska utöva sin uppsiktsplikt.*

Vi noterar att kommunen uttrycker att det finns fortsatt behov av att följa upp verkställigheten och struktur av styrande dokument. Vi anser att det är positivt att utvecklingsbehov identifierats och på sikt åtgärdas.

Underlag i granskningen visar att kommunstyrelsen aktivt infört åtgärder med anledning av ansträngt ekonomiskt läge och vi anser att det är positivt att kommunstyrelsen tar aktiva beslut när behov föreligger.

Till ovanstående bör noteras att uppsiktsplikten är ett ansvar som vilar på hela kommunstyrelsen. När kommunstyrelsen har uppsiktsaktiviteter som inte hela



kommunstyrelsen deltar i föreslås rapportering av väsentlig information ske till hela styrelsen genom förslagsvis genom protokoll. Detta är också något som med fördel kan förtydligas i en formell strategi för kommunstyrelsens uppsikt, vilket nämnts ovan.

Uppsikten pågår löpande under hela året och den omfattar såväl verksamhet, personal som ekonomi. Kommunstyrelsens behov av uppsiktsaktiviteter varierar över tid både vad gäller inriktning och form. Uppsiktsaktiviteter ska anpassas utifrån väsentlighet och vad som bedöms rimligt med hänsyn till verksamhetens art, andelsförhållanden och omständigheter i övrigt.

### 3.3 Uppföljning av internkontroll

Kommunstyrelsens internkontrollplan för 2019, vilken är den senaste som följts upp per avslutat helår, är uppbyggd utifrån processområdena demokrati, processkvalitet, medarbetare och ekonomi. Bedömningen i internkontrollplanen ska göras utifrån sannolikhet och konsekvens. Nedanstående beskriver redovisningen av ett urval av punkterna i internkontrollen och dess slutredovisning för kommunstyrelsen per 2019 där i huvudsak de punkter som inte har full färdigställandegrad samt något exempel på punkt som redovisas som färdig redovisas nedan:

- Det finns en risk att beslutade styrdokument inte efterföljs i kommunkoncernen p g a att de är för många, inte kopplar till varandra eller inte kommuniceras, vilket kan leda till begränsad eller utebliven styrning och effekt. (riskvärde 12)
  - Åtgärder bedömdes färdiga i hög grad i färgindikator. Arbetet med implementering av rapportens förslag fortsätter. Kommunfullmäktige har tidigare fattat ett beslut om en struktur för styrande och stödjande dokument som gällde för beslut fattade av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Denna struktur föreslås bli kommunövergripande och rubriceringen på de stödjande dokumenten kommer på förslag av andra förvaltningar att ses över. Denna internkontrollpunkt finns med även i Internkontrollplan 2020 för kommunstyrelsen.
  
- Risk för att viktig information försvinner, manipuleras eller hamnar i orätta händer på grund av intrång, handhavandefel, nätverksavbrott eller liknande. Det kan leda till exempel brott mot offentlighet- och sekretesslagen och den nya dataskyddsförordningen, vilket kan ge konsekvenser i form av verksamhetsavbrott, varumärkesskada, böter och/eller sanktionsavgifter. (riskvärde 8)
  - Uppfyllnadsgraden av åtgärder ej bedömd i slutrapporteringen.
  
- Risk för att kommunkoncernen inte kan upprätthålla samhällsviktig verksamhet vid väsentliga händelser eller kriser då det inte finns kontinuitetsplaner som ger tillräcklig beredskap. (riskvärde 8)
  - Uppfyllnadsgraden av åtgärder ej bedömd i slutrapporteringen. Kontrollen var inte utförd p g a vakans i denna befattning. Ett förbättringsarbete har dock inletts.

- Risk för försämrat förtroende för kommunen och politiken på grund av felaktiga utbetalningar till förtroendevalda i kommunen samt ledamöter och suppleanter i kommunala bolag, vilket kan bero på felaktiga intyg, att rutiner inte är förankrade och utebliven kontroll. (riskvärde 9)
  - Uppfyllnadsgraden av åtgärder ej bedömd i slutrapporteringen. Dock nämns bland annat att granskningen visar förhållandevis få brister, men intrycket är att hanteringen av arvoden och andra ersättningar inte sköts på ett helt enhetligt sätt inom kommunkoncernen. Det finns ett behov av enhetliga rutiner kopplade till de bestämmelser som kommunfullmäktige har fastställt. Det konstaterades också att åtgärder redan var vidtagna då beslut fattats om en central funktion.
  
- Risk för att attestreglemente inklusive tillämpningsanvisningar inte efterlevs på grund av dålig anpassning till arbetssätt och systemstöd vilket kan leda till att ekonomiska transaktioner attesteras på ett felaktigt sätt. (riskvärde 6)
  - Uppfyllnadsgraden av åtgärder ej bedömd i slutrapporteringen, men mindre avvikelser nämns på stickprov.
  
- Risk att kommunkoncernen bryter mot lagen om offentlig upphandling (LOU), styrande beslut och fördyrar inköpskostnaderna på grund av att inköp inte sker i enlighet med ramavtal och inkorrekt direktupphandling. (riskvärde 12)
  - Uppfyllnadsgraden av åtgärder ej bedömd i slutrapporteringen, men det beskrivs i text att 82 % av stickprovskontroller påvisar brister. Åtgärder planeras inför nästföljande år.

Risk att *beslutade styrdokument inte efterföljs i kommunkoncernen på grund av att de är för många, inte kopplar till varandra eller inte kommuniceras, vilket kan leda till begränsad eller utebliven styrning och effekt*, utgör även en del av 2020 års internkontrollplan för Kommunstyrelsen. Riskens bedömdes vara hög även för 2020, med kommentar att ”Under 2019 har ett löpande arbete pågått med framtagande av enskilda styrdokument. Vidare har ett arbete inletts med att skapa en gemensam dokumenthantering på internportalen. Implementering av den rapport som togs fram 2018 fortsätter.”

Enligt underlag i kommunen beskrivs det att Kommunledningskontoret har tagit fram ett förslag till beslut avseende styrdokumentet som i huvudsak innebär att de beslutade definitionerna ska gälla för samtliga nämnder och inte bara kommunövergripande styrdokument som beslutats av kommunfullmäktige. Ärendet har varit ute på remiss och förväntas beslutas av kommunfullmäktige under hösten. Vidare har kommundirektören uppmanat kommunledningskontorets direktörer att ta fram ”träd” som visar vilka styrdokument respektive verksamhet behöver för att styra sin verksamhet. Kontrollmomentet beräknas bli klart under året.

Vi noterar att nämnderna och bolagen har separata internkontrollplaner som följs upp per delår och helår och sedan sker en central sammanställning för kommunstyrelsen för motsvarande perioder. Vissa internkontrollpunkter är kommungemensamma för samtliga inom kommunkoncernen, men kommunstyrelsen har även andra punkter som inte följs upp av alla nämnder. Vi noterar att åtgärder planeras inför nästkommande år.

Merparten av uppföljningen av nämndernas internkontrollplaner för 2019 påvisar avvikelser. Inom vissa områden handlar avvikelserna om behov av att stärka upp och implementera rutiner (Arbetsmarknad och vuxen) och i andra fall återfinns de flesta avvikelserna inom de kommungemensamma kontrollmomenten. Ett stickprov på samtliga nio förvaltningar via fem slumpvis utvalda inköp per förvaltning med spridning i intervallet 10 000 kr till 100 000 kr genomfördes som ett led i interkontrolluppföljningen 2019. Av 45 stickprov kunde endast åtta godkännas. Övriga inköp saknar den dokumentation som krävs för att säkerställa regelefterlevnad. Kommunstyrelsen föreslog ingen åtgärd för inköp avseende ramavtal där några brister inte identifierats, men föreslog att nämnder skulle genomföra åtgärder för direktupphandling.

På grund av vakans på informationssäkerhetsfunktionen har inte analys av nämndernas arbete kunnat analyseras vad gäller informationssäkerhet under 2019.

Det framgår i intervjuer att avvikelser i nämndernas internkontrollplaner hanteras både via tillit (att nämnderna förväntas åtgärda avvikelser själva) och via styrda åtgärder (Avvikelser noterades till exempel i nämnder vad gäller kontinuitetsplaner utifrån risk- och sårbarhetsanalyser och enligt underlag i granskningen ska ny kriskommunikationsplan tas fram under 2020 samt utbildning och övning.)

Den samlade internkontrollprocessen följs primärt upp via:

- uppföljning av internkontrollplaner
- en samordnande tjänstefunktion inom kommunen
- ett internt nätverk av controllers/utvecklare från nämnderna och från de större bolagen. Det interna nätverket för internkontroll träffas kontinuerligt under året utifrån årshjulsplaneringen.

Idag finns minst fyra olika riskanalysmodeller inom kommunen och en översyn pågår för att utvärdera möjligheterna att skapa gemensam modell, eller åtminstone färre, utifrån lagkrav och myndighetsrekommendationer. En risk som framförts vid våra intervjuer är att internkontrollarbetet upplevs krångligt och otydligt om modellerna inte är mer likformade.

Enligt intervjuer har politiken fått en introduktion om hur risker tas fram, värderas, hur kontrollmoment väljs ut alternativt formuleras till förbättringsåtgärder. Det framgår att vissa nämnder är fullt ut delaktiga i alla moment utom att göra själva granskningen och i andra nämnder bereder tjänstepersonerna vilka risker som behöver hanteras och åtgärder som ska följas upp; kommunstyrelsen gör till exempel på detta sätt. Kommunalråden har då fått möjlighet att diskutera innan förslaget går fram till KS och även varit involverade i värderingen av riskerna samt haft möjlighet att lägga till risker. Alla nämnder följer internkontrollprocessen, men kommunstyrelsen har möjligheten att stötta vid behov.

### 3.3.1 Bedömning

Vi noterar att avvikelser skett i merparten av internkontrolluppföljningarna för 2019, samt att kommunstyrelsens utgångspunkt är både att genomföra åtgärdande insatser centralt och genom tillit att nämnderna genomför åtgärder själva.

I Tillitsdelegationens betänkande (Med tillit växer handlingsutrymmet - tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn SOU 2018:47) definieras tillitsbaserad styrning enligt följande: "Styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och medborgarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att:

- stimulera samverkan och helhetsperspektiv,
- bygga tillitsfulla relationer, samt
- säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa medborgaren."

Enligt Sveriges kommuner och regioner (SKR) är tillit inte enbart en fråga om mjuka värden, som organisationskultur och ledarskap, utan lika mycket en fråga hur man styr, utvärderar och organiserar verksamheten. Alla i organisationen, oavsett organisationsnivå, har ett ansvar för att aktivt verka för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv och bygga tillitsfulla relationer. Definitionen betonar också vikten av att göra sig tillitsvärdig, genom att säkerställa att man kan, vill och vågar hjälpa brukaren. SKR menar vidare att tilliten förutsätter tydliga ramar och mandat, inom vilka medarbetare och medborgare kan samarbeta relativt fritt och påverka arbetssätt och beslut. Det innebär dock inte "fritt valt arbete", utan det finns alltid lagstiftning och regler som måste respekteras. En anledning är behovet av att säkerställa likvärdighet i behandling av medborgare. Lika viktigt som det är att lära sig att overse med mindre fel och misstag och att använda dem för ett lärande, är det att agera på allvarliga problem. Det kan handla om medarbetare som konsekvent missköter sitt arbete eller om system som inte fungerar.

SKR menar också att prestationer alltid måste utvärderas, inte minst från den politiska huvudmannens sida. På så vis säkerställs uppföljning av att målen nås och att budgeten hålls. Tillit innebär inte att sluta kontrollera, men däremot att göra det mer selektivt och utifrån en närmare dialog med dem som ska rapportera.

En punkt i internkontrollplanen avser risken att *beslutade styrdokument inte efterföljs i kommunkoncernen på grund av att de är för många, inte kopplar till varandra eller inte kommuniceras, vilket kan leda till begränsad eller utebliven styrning och effekt.*

Uppföljningen av detta riskområde har gjorts i KS internkontrollplansuppföljning för 2019 som indikerar (i färg) en förhållandevis hög uppfyllelse av detta. Vi noterar att olika ansatser har gjorts både under 2019 och 2020 för denna riskkontrollpunkt, såsom översyn av styrdokument inom de olika verksamheterna samt översyn av gemensam modell för riskanalys och intern kontroll där det idag saknas en enhetlig struktur. Dock pågår det enligt underlag ännu arbete vad gäller till exempel skapandet av "träd" som visar vilka styrdokument respektive verksamhet behöver för att styra sin verksamhet. Utifrån det gör vi bedömningen att det var relativt mycket arbete som kvarstod i samband med uppföljningen av internkontrollplanen 2019 vilket eventuellt borde ha förtydligats.

### 3.4 Uppföljning av åtgärder till tidigare granskning av KS uppsikt

I en tidigare granskning som gjordes av externt bolag på uppdrag av kommunrevisionen genomförde under 2016 gjordes bedömningen att kommunstyrelsen till stora delar utövar en ändamålsenlig och tillräcklig uppsikt över nämnderna och företagens verksamhet. Dock lämnades det ett antal rekommendationer vad gäller:

- "Utveckla kommunstyrelsens uppföljning och uppsikt över den mera verksamhetsmässiga måluppfyllelsen och kvaliteten, det vill säga uppnådda effekter och nytta."
- "Utveckla det fortsatta internkontrollarbetet med riskanalyser 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 etc."
- "Öka spårbarhet i protokoll och beslutsfattande över vilka överväganden kommunstyrelsen gör när väsentliga avvikelser föreligger."
- "Se över den i kommunen fastställda bolagspolicyn och den goda seden för styrning av Eskilstuna kommuns bolag.."

Av vår uppföljning framgår att det skett mycket arbete med att skapa tydligare uppföljning till målen. Intervjuer belyser att det fortsatt finns behov av att strukturera styrande dokument så att de harmoniserar med varandra och aktuella lagrum så att verkställigheten följs upp tydligare.

En översyn pågår av hur internkontrollarbetet kan integreras mer i den ordinarie verksamhetsplaneringen, så att det inte blir en separat uppföljning utan anknytning till verksamhetsplanerna.

Under 2019 genomfördes en granskning som syftade till att översiktligt bedöma om kommunens styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen var ändamålsenligt utformad. Den sammanfattande bedömningen utifrån den granskningens syfte var att kommunens övergripande rutiner avseende investeringsprocessen endast delvis var ändamålsenliga. Bedömningen var att det fanns övergripande rutiner som i huvudsak var ändamålsenliga, men det noterades vissa brister i mallstöd när det gäller såväl planering som uppföljning.

Det har nu tagits fram förslag till mallstöd kring investeringsprocessen och dess planering och uppföljning. I dagsläget är merparten av mallförslagen inte politiskt behandlade eller implementerade i organisationen men de förväntas bli det inom kort.

Det framgår också av intervjuer att det beskrivna åtgärdsarbetet primärt fokuserat på projekt inom Eskilstuna kommun och inte projekt inom kommunkoncernens bolag för till exempel VA-projekt. Investeringsuppföljningen är inte heller kopplat till kommunens projektmetodik XLPM<sup>1</sup> i stort, utan arbetet med åtgärderna har skett på en mer övergripande nivå separat från projektmetodiken.

I vår granskning framkommer att sammanträden i kommunstyrelsens arbetsutskott inte protokollförs och frågor som inte tas vidare till kommunstyrelsen dokumenteras således inte.

Enligt intervjuer har bolagspolicyn har setts över och styrande dokument ska omfatta koncernen.

### 3.4.1 Bedömning

Vi noterar att visst arbete har gjorts för att åtgärda rekommendationerna från granskningen av KS uppsiktsplikt 2016, men vi anser att vissa åtgärder, till exempel för att stärka investeringsverksamheten, inte genomförts och implementerats tillräckligt ännu från rekommendationer som lämnats 2016.

Vi noterar också att föreslagna åtgärder inom investeringsprocessen främst rör kommunens nämnder och inte bolag, samt att de inte implementerats inom ramen för kommunens projektmetodik.

Dessutom noterar vi att punkten kring ”öka spårbarhet i protokoll och beslutsfattande” inte åtgärdats i den bemärkelsen att protokoll från kommunstyrelsens arbetsutskott fortfarande inte upprättas. Således finns även risken att ärenden som avser kommunstyrelsens uppsikt inte heller förs vidare i det fall ett ärende skall tillställas fullmäktige, åtminstone inte via kommunstyrelsen. Vid översiktlig genomgång av fullmäktiges handlingar framgår exempelvis att begäran om förstärkning till vård- och omsorgsnämnden som gått direkt från kommunledningskontoret till kommunfullmäktige.

---

<sup>1</sup> XLPM är ett ramverk som är utvecklat av ett bolag för att styra och leda uppdrag, projekt, program och projektportföljer.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas verksamhet behöver förstärkas ytterligare för att kunna bedömas som fullt ut ändamålsenlig och tillräcklig.

Vi anser att kommunstyrelsens uppsikt av den interna kontrollen är otillräcklig bland annat på grund av att avvikelser har skett i merparten av nämndernas internkontrolluppföljningar för 2019 och att kommunstyrelsen i begränsad utsträckning vidtagit åtgärder för dessa med hänsyn till bland annat tillitsbaserad styrning. Med tillitsbaserad styrning understryks vikten av ett visst överseende mindre fel och misstag som används för ett lärande, men också vikten av att agera på allvarliga problem. Prestationer måste alltid utvärderas, inte minst från den politiska huvudmannens sida. På så vis säkerställs uppföljningen av om målen nås och budgeten hålls. Tillit innebär inte att sluta kontrollera, men däremot att det görs mer selektivt och utifrån en närmare dialog med de som ska rapportera.

För att ytterligare utveckla och stärka den formella uppsikten behöver kommunstyrelsen formalisera hur den ska utöva sin formella uppsikt och inte enbart förlita sig på att uppsikt sker i olika forum på tjänstepersonsnivå eller i arbetsutskott där spårbarhet och insyn är begränsad för enskilda ledamöter i kommunstyrelsen. Vi ser det som väsentligt att säkerställa att hela kommunstyrelsen är delaktig i utövandet av uppsiktsplikten.

Vi noterar att ett arbete inletts genom en översyn av gemensamma mallar avseende riskanalys och intern kontroll, vilket är en nödvändighet för en gemensam struktur som underlättar uppföljningen.

Vidare gör vi bedömningen att åtgärder delvis vidtagits för de rekommendationer som lyftes i granskningarna rörande KS uppsiktsplikt från 2016 där delar av rekommendationerna även har bäring på en granskning av investeringsprocessen som genomfördes under 2019. Det finns nu framtagna mallar för ökad styrning inom investeringsprocessen men de är vid tidpunkten för granskningen ännu inte förankrade politiskt eller implementerade fullt ut i kommunen. Eskilstuna kommun har själva identifierat fortsatt behov av att strukturera styrande dokument så att de harmoniserar med varandra och aktuella lagrum och därmed ger förutsättningar att tydligare följa upp verkställigheten. Det framgår också i granskningen att det finns behov av att integrera internkontrollarbetet ytterligare i den ordinarie verksamhetsplaneringen. Av de rekommendationer som lämnas nedan härrör ett par av dessa från den granskning av KS uppsiktsplikt som genomfördes under 2016 där arbete påbörjats, men återstår att fullfölja.



#### 4.1.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Utveckla och förstärka kommunstyrelsens formella uppsikt. Detta kan med fördel göras genom en formell strategi för hur uppsikten ska utövas.
- Öka spårbarhet i protokoll och beslutsfattande över vilka överväganden kommunstyrelsen gör när väsentliga avvikelser föreligger.
- Fullfölja arbetet med att utveckla uppsikten när det gäller investeringsverksamheten där ett arbete redan påbörjats.
- Fullfölja arbetet med att strukturera styrande dokument så att de harmoniserar med varandra och aktuella lagrum så att verkställigheten kan följas upp tydligare.
- Fullfölja översynen av hur internkontrollarbetet kan integreras mer i den ordinarie verksamhetsplaneringen, så att det inte blir en separat uppföljning utan anknytning till verksamhetsplanerna.
- Fullfölja översynen avseende gemensamma mallar för riskanalys och intern kontroll.
- Verka för att definiera en ändamålsenlig balans mellan tillsitsstyrd och styrd uppföljning av avvikelser och åtgärder i nämndernas internkontrollplaner.

Datum som ovan

KPMG AB

David Bäcker  
*Certifierad kommunal revisor*

Kristina Gyllenhammar  
*Kommunal revisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.