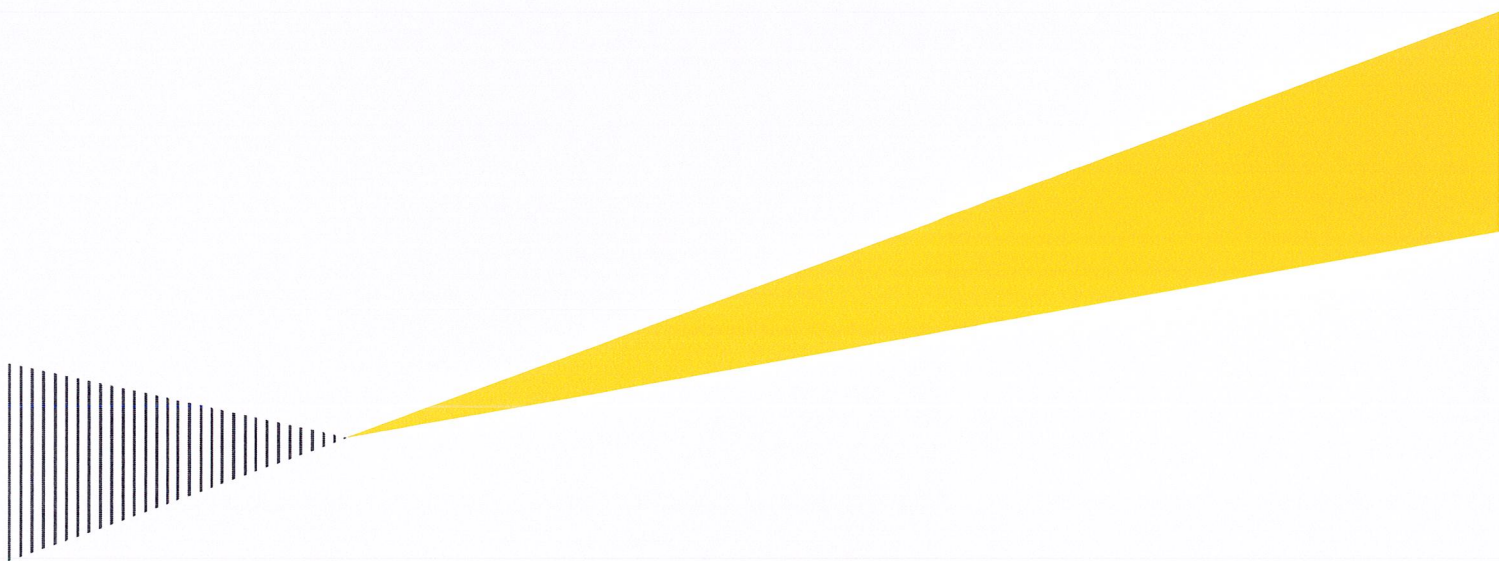


Värnamo kommun

Granskning av kommunstyrelsens
uppsiktsplikt



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning.....	2
2. Inledning.....	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Genomförande.....	4
2.3. Revisionskriterier	5
3. Iakttagelser.....	8
3.1. Strategi och genomförande av kommunstyrelsens uppsikt.....	8
3.2. Styrning som bidrar till kommunstyrelsens uppsiktsplikt.....	8
4. Bedömning.....	15
Bilaga 1: Källförteckning	17

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Värnamo kommun granskat kommunstyrelsen i syfte att bedöma om styrelsen på ett ändamålsenligt sätt utövar sin uppsikt över nämnders, bolags och kommunalförbunds verksamhet.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen bör formalisera uppsikten gentemot nämnder, bolag, kommunalförbund och samordningsförbund.

Vad gäller nämnderna bedömer vi att kommunstyrelsen bedriver en tillräcklig uppsikt. Vi grundar vår bedömning på att det beslutas om budgetuppföljningar varje år och att denna rapportering i stora delar innefattar relevanta delar såsom ekonomisk uppföljning med prognos, uppföljning av nämndmål och kommunfullmäktiges övergripande mål. Likt kravet att redogöra för åtgärder när nämnder visar på ekonomiska avvikelser vore det fördelaktigt om nämnderna redogör för vilka åtgärder som planeras att vidtas för att uppnå de nämndmål som visar på avvikelser i delårsrapporten. Vi bedömer vidare att hanteringen av avvikelser bör dokumenteras och beslut om återrapportering till kommunstyrelsens presidium bör göras tillgängligt för hela kommunstyrelsen. Det vore fördelaktigt för kommunen att stärka uppföljningen av intern kontroll så att den blir mer enhetlig för samtliga nämnder. Där resultatet av kontrollerna framgår i samtliga nämnders uppföljning.

Vidare bedömer vi att uppsikten över de kommunala bolagen till stor del är tillräcklig. Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen tar del av årsredovisningar från bolagen och att de även får en uppföljning via delårsrapporten samt en kortare uppföljning av ekonomin vid budgetuppföljningen. Kommunstyrelsen bör säkerställa att samtliga ledamöter ges möjlighet att ta del av dokumentationen så som minnesanteckningar från Värnamo Stadshus AB:s ägarsamråd med dotterbolagen. Det bedöms vara en brist att minnesanteckningar från ägarsråden inte kommit till kommunstyrelsens kännedom under 2020. Det har lyfts att en rutin för processen nu upprättats och det är av vikt att den följs i framtiden.

I ägardirektivet för Värnamo Stadshus AB framgår att ändamålet med bolagets verksamhet är att utgöra en effektiv organisation för styrning, uppföljning och förvaltning av Värnamo kommuns hel- och majoritetsägda bolag. Det framgår vidare att bolaget ska användas som ett verktyg för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Att använda bolaget som ett verktyg för kommunstyrelsens uppsikt genom bland annat informationsinsamling är inte fel. Vi vill i sammanhanget dock poängtera att ansvaret för att genomföra uppsikten är kommunstyrelsens oavsett verktygen som används och att det därmed är av vikt att uppgifter kring dotterbolagen kommer hela kommunstyrelsen till känna.

Uppsikten över kommunalförbundet och samordningsförbundet bedömer vi inte vara tillräcklig. Vi grundar denna bedömning på att det inte finns någon tydlig strategi kring uppsikten. Det är sällan ärenden från förbunden lyfts hos kommunstyrelsen och även om det är positivt att det inkommer handlingar till kommunstyrelsen finns det ingen uppföljning om det är någon som tar del av dessa handlingar. Det bedöms vara en brist att kommunstyrelsen inte har tagit del av SÅM:s årsredovisning 2020 vilket kommunstyrelsen bör göra inom ramen för sin uppsiktsplikt.

Vidare anser vi att kommunstyrelsen med fördel kan föra in rubriken beslutsunderlag i protokollen för att förtydliga vilka handlingar kommunstyrelsen har tagit del av inför beslut och som har legat till grund för beslutet. Med handlingar avses beslutsunderlag såsom tjänsteskrivelser, utredningar och ekonomiska uppföljningar med mera.

Sammantaget bedömer vi, i avsaknad av ett enkätresultat som skulle redogöra för kommunstyrelsens uppfattning av uppsikten, att kommunstyrelsen dels bör föra en dialog kring vilka behov de ser för att fullfölja sin uppsikt gentemot nämnder, bolag och kommunalförbund dels föra en dialog med kommunfullmäktige för att hitta former för att återrapportera utfallet av sin uppsikt till dem.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ ta fram riktlinjer för god ekonomisk hushållning,
- ▶ ta fram en strategi för uppsiktsplikten som inkluderar bolagen och förbunden,
- ▶ säkerställa att det tydligt framgår vilka underlag som legat till grund för beslut,
- ▶ säkerställa att kommunstyrelsen tar del av väsentlig information avseende inkomna handlingar,
- ▶ ta del av minnesanteckningarna från Värnamo Stadshus AB:s ägarsamråd med döttrarna, samt
- ▶ se över möjligheten att rapportera utfallet av uppsikten till kommunfullmäktige på ett formaliserat sätt.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Enligt kommunallagen 6 kap ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas 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 från övriga nämnder och beredningar 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 och bolagsverksamheter bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används effektivt.

De förtroendevalda revisorerna har mot bakgrund av sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det vara angeläget att granska om kommunstyrelsens uppsiktsplikt är ändamålsenlig.

Syfte och revisionsfrågor

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

I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Har kommunstyrelsen antagit någon strategi för genomförandet av sin uppsiktsplikt gentemot nämnder, bolag och förbund?
- ▶ Säkerställer kommunstyrelsen att hela kommunstyrelsen ges möjlighet att bedriva sin uppsikt?
- ▶ Finns det någon dokumentation som beskriver hur kommunstyrelsen ska agera om de under uppsikten upptäcker företeelser som kan ha negativ inverkan på kommunen?
- ▶ Rapporterar kommunstyrelsen vidare till kommunfullmäktige avseende utfallet av uppsikten?

2.2. Genomförande

Granskningen grundas på intervjuer, dokumentstudier samt en enkätundersökning. Intervjuer hölls med kommunstyrelsens presidium, kommundirektören och biträdande kommundirektör. Enkäten skickades ut till kommunstyrelsens ledamöter och omfattade ett 20-tal frågor. Flertalet frågor innebar att den svarande fick ta ställning till ett påstående och kunde välja att svara "Instämmer helt", "Instämmer till stor del", "Instämmer till viss del" eller "Instämmer inte" (samt "vet ej"). De svarande hade också möjlighet att lämna fritextsvar och kommentarer. Enkäten besvarades under april månad. Totalt skickades två påminnelser ut. Första påminnelsen skickades ut nio dagar efter första utskick och andra efter tretton dagar. Totalt svarade 14 av 30 ledamöter, vilket medför en svarsfrekvens på 46 procent. Av svarande utgjorde 28 procent kommunstyrelsens presidium, 64 procent utgjorde ordinarie och 36 procent utgjorde ersättare. Det är alltså fyra personer som har uppgett att de är

ordförande, 1:a eller 2:e vice ordförande. Då det är en anonym enkät har vi inte kunnat lokalisera felkällan. Den låga svarsfrekvensen medför att resultatet inte ger en tillräckligt säker bild och kommer därför inte att redovisas i följande rapport.

Inom ramen för granskningen har vi också genomfört en protokollsgranskning som innefattar kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll från maj 2020 till april 2021. Protokollen med tillhörande kallelse lästes parallellt i syfte att granska huruvida kommunstyrelsen behandlar rapporter och uppföljningar.

2.3. Revisionskriterier

2.3.1. 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.

Enligt 6 kap. 9 § ska styrelsen i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Enligt 6 kap. 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.

I 11 kap. 1 § står det att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §¹. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller regionen. Om kommunen eller regionen har en sådan resultatutjämningsreserv som avses i 14 §, ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den.

2.3.2. Kommunallagen en kommentar²

I begreppet god ekonomisk hushållning ingår bland annat att över tid hålla en balans mellan inkomster och utgifter samt att utöva den kommunala verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt försvarbart sätt. Kravet på god ekonomisk hushållning gäller oavsett om verksamheten bedrivs i förvaltningsform eller i särskilda juridiska personer, exempelvis kommunala bolag. Kravet på riktlinjer för hushållningen syftar till en framförhållning på längre sikt än budgetåret och den treårsperiod som gäller för förmögenhetsskyddet.

2.3.3. Proposition 2011/12:172

I regeringens proposition 2011/12:172 föreslås att kommuner och regioner (tidigare landsting) ska åläggas att besluta föreskrifter om god ekonomisk hushållning. De aktuella reglerna är avsedda att såväl på en mer övergripande nivå som för specifika situationer ge vägledning för vad som är god ekonomisk hushållning för den enskilda kommunen respektive

¹ Aktiebolag eller handelsbolag.

² Utgiven 2018 av Olle Lundin och Tom Madell via Nordstedts Juridik AB

region. Enligt regeringen bör detta lämpligen ske i form av riktlinjer. För att uppnå en avvägning mellan centrala och lokala regler föreslås därför att kommuner och regioner lokalt ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

2.3.4. Reglemente för kommunstyrelsen ³

Enligt reglementets 1 § ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningar av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över verksamhet som bedrivs i kommunala bolags, stiftelser och kommunalförbund. Kommunstyrelsen ska följa frågor som kan ha inverkan på kommunens utveckling, ekonomiska resultat och ställning. I samråden med nämnderna ska styrelsen följa upp fastställda mål och rapportera till kommunfullmäktige.

Enligt reglementets 3 § ska kommunstyrelsen utöva uppsikt över övriga nämnders beslut. Vidare ska de leda arbetet med att samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållna nämnders beslut.

Kommunstyrelsen ska, enligt reglementets 5 §, ha fortlöpande uppsikt över 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. Vidare ska kommunstyrelsen genom representation i Värnamo Stadshus AB fullgöra sin uppsiktsplikt enligt kommunallagen och därvid ansvara för att beslut om ägardirektiv till företagen fattas och kontinuerligt hålls uppdaterade. Genom Värnamo Stadshus AB ansvarar kommunstyrelsen för regelbundna möten med företagsledningarna/stiftelseledningar. Senast den 30 juni varje år ska styrelsen pröva om den verksamhet som bedrivits i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige snarast. Finner styrelsen att brister förelegat, ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Kommunstyrelsen ska, enligt reglementets 6 §, ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.

2.3.5. Ägardirektiv Värnamo Stadshus AB

I ägardirektivet framgår att ändamålet med bolagets verksamhet är att utgöra en effektiv organisation för styrning, uppföljning och förvaltning av Värnamo kommuns hel- och majoritetsägda bolag.

Det framgår vidare att Värnamo Stadshus AB ska vara ett verktyg för kommunstyrelsens uppsiktsplikt enligt kommunallagen. Bolaget ska föra en kontinuerlig och konstruktiv dialog med samtliga dotterbolag. Förhållanden av större vikt ska snarast rapporteras till kommunstyrelsen. Bolaget ska upprätta koncernredovisning och i anslutning till detta utfärda riktlinjer till dotterbolagen för deras medverkan. Samråd ska ske med kommunens ekonomiavdelning.

2.3.6. Reglemente för intern kontroll

Reglementet för intern kontroll är antaget av kommunfullmäktige 2017-10-26. Det framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att det finns en god intern kontroll. I detta ligger ett ansvar för att en intern kontrollorganisation upprättas inom kommunen samt tillse

³ Antagen av kommunfullmäktige 2019-03-28.

att denna utvecklas utifrån kommunens kontrollbehov. Kommunstyrelsen ansvarar för att kommunövergripande anvisningar upprättas.

Av § 11 framgår det att kommunstyrelsen med utgångspunkt från nämndernas uppföljningsrapporter ska utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll och i de fall förbättringar behövs vidta nödvändiga åtgärder. Kommunstyrelsen ska även informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala bolagen.

I bilaga kommunövergripande anvisningar till reglemente för intern kontroll står det att kommunstyrelsen enligt kommunallagen 6:1 och 6:3 har ansvar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Denna uppsikt innebär rätt till att lämna råd, ge anvisningar, göra påpekande och om det är nödvändigt, lämna förslag till fullmäktige om förändringar.

3. Iakttagelser

3.1. Strategi och genomförande av kommunstyrelsens uppsikt

Kommunstyrelsen har enligt de intervjuade inte definierat uppsikten i ett specifikt dokument. Däremot framkommer att kommunstyrelsen genomför flertalet aktiviteter som syftar till uppsikt.

3.2. Styrning som bidrar till kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Det finns inte något politiskt antaget dokument med benämningen ekonomiska styrprinciper. Däremot finns det flera dokument som utgör delar av ett sådant. Ekonomiavdelningen har i årsredovisningen för 2020 gjort en sammanställning över "styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten". I denna sammanställning beskrivs hur kommunen ska arbeta med mål- och resultatstyrning. Vidare beskrivs att kommunfullmäktige ska, genom övergripande mål och gemensamma riktlinjer, ange för nämnderna och bolagen vad som ska genomföras och hur uppföljning ska ske. Vi kan läsa att mål- och resultatstyrningen bygger på decentralisering av ansvar och befogenheter, där ansvaret att planera och följa upp verksamheten omfattar samtliga organisatoriska nivåer. Kommunfullmäktige beslutade 2019-06-19 om fyra övergripande mål och två finansiella mål för kommunen. Det beskrivs att målen är framtagna med beaktande av kravet på god ekonomisk hushållning.

Det beskrivs vidare att budgeten (inklusive verksamhetsplanen) är det övergripande och överordnande styrdokumentet för kommunen. Tidsperspektivet är treårigt med fokus på budgetåret. Arbetet inleds i januari/februari med att budgetförutsättningar tas fram och avslutas i juni då kommunfullmäktige fastställer verksamhetsplanen/budgeten för nästkommande år. På grund av pandemin under 2020 senarelade kommunfullmäktige budgetbeslutet till november.

Nämnderna får en totalram för hela sin verksamhet och har befogenheter att under budgetarbetet göra omfördelningar och omprioriteringar inom hela sitt område för att få överensstämmelse mellan mål och ekonomi i enlighet med fullmäktiges prioriteringar. Nämnderna fördelar budgeten vidare till de olika verksamhetsområdena. Budgetfördelningen grundar sig på en verksamhetsplan och konkretiseras i en internbudget som avser ett år.

För att kommunstyrelsen ska kunna uppfylla sin uppsiktsplikt och följa verksamheternas arbete och den ekonomiska utvecklingen under året görs ett antal uppföljningar. Kommunstyrelsen beslutar varje år om fastställda rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet. Månadsuppföljningar av ekonomi, där årsprognoser också levereras per nämnd, gjordes under år 2020 vid fyra tillfällen inklusive delårsbokslut per den sista augusti. Därutöver görs också en uppföljning för helåret som sammanfattas i årsredovisningen.

Nämnderna har det övergripande ansvaret för att vidta åtgärder och omprioriteringar så att de av kommunfullmäktige fastställda målen och ramarna följs. Om en situation uppstår under löpande år, att mål och ekonomiska ramar inte överensstämmer, så gäller den ekonomiska ramen för nämnden tills annat beslut fattas av kommunstyrelsen/kommunfullmäktige.

I sammanställning över "styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten" framgår att internkontrollen är en viktig del av styrningen och utvecklingen av verksamheten. Det framgår även att det är ett sätt för kommunstyrelsen att utöva sin uppsiktsplikt. Syftet och arbetet med internkontrollen framgår av reglemente för intern kontroll. Kontrollen ska säkerställa att styrelse och nämnder upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll, d.v.s. de ska med rimlig grad av säkerhet säkerställa att följande uppnås:

- ▶ ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- ▶ tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten

- ▶ efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m.

Den interna kontrollen ska utgå från en analys av sannolikhet och konsekvens av risker i verksamheten

3.2.1. Uppföljning nämnderna

3.2.1.1 Budgetuppföljning våren 2020

Under år 2020 genomfördes enligt beslut av kommunstyrelsen, utöver bokslut vid årets slut, budgetuppföljning vid fyra tillfällen. Det har påpekats av bland annat ekonomgruppen⁴ att det under 2020 vid ett tillfälle var för kort tid för analys av budgetuppföljningen innan den lämnades till kommunstyrelsen. Av den anledningen har uppföljningen som under 2020 var per 31 maj istället flyttats till per 30 april 2021 för att ge mer tid för analys.

Av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 2020-05-05 framgår att kommunstyrelsen beslutade att:

- ▶ godkänna budgetuppföljning per 31 mars 2020 med helårsprognos,
- ▶ uppdra åt de nämnder som visar underskott i sin helårsprognos att vidta åtgärder för att nå en ekonomi i balans till årets slut, samt
- ▶ uppdra åt kommunstyrelsens presidium att under maj månad föra en dialog med medborgarnämndens, omsorgsnämndens samt barn- och utbildningsnämndens presidium om läget och de åtgärder som planeras för att få en ekonomi i balans.

Av ärendebeskrivningen framgår vidare att kommunstyrelsen beslutat att nämnder som prognostiserar ett budgetöverskridande ska fullfölja initierade åtgärder för att uppnå budget i balans till årets slut.

Av sammanträdesprotokoll 2020-06-06 framgår att kommunstyrelsen har beslutat att:

- ▶ godkänna budgetuppföljning per 31 maj 2020 med helårsprognos.

Det är inte möjligt att av protokollen utläsa vilket underlag avseende budgetuppföljning från nämnder och bolag som kommunstyrelsen har tagit del av och som beslutet grundas på. Vid intervjuer beskrivs att underlag för respektive protokollspunkt bifogas i kallelsen till sammanträdet. Det framkommer också att styrelsens ledamöter kan ta del av underlag digitalt, via Netpublicator⁵.

Kommunstyrelsen beslutade 2020-10-20 att budgetuppföljningar under 2021 ska ske per 31 mars, 30 april, 31 augusti och 31 oktober. Det framgår inte av beslutet vad uppföljningarna ska innehålla vid tillfällena. Vi har begärt ut handlingarna som avser budgetuppföljningarna under 2020. Budgetuppföljning per 2020-03-31 och per 2020-05-31 består av utdrag ur Hypergene⁶. I budgetuppföljningarna ingår för samtliga nämnder en driftredovisning per verksamhet med ett ekonomiskt utfall, en prognos för helåret och eventuella avvikelser. De olika verksamheternas ekonomiska prognoser kommenteras och vid prognostiserat underskott redovisas för en del nämnder planerade åtgärder. Barn- och utbildningsnämnden, medborgarnämnden och omsorgsnämnden redovisar planerade och vidtagna åtgärder för prognostiserat underskott. Dock ges det endast en kort beskrivning av åtgärderna och det saknas en redogörelse över vilka förväntade besparingar åtgärderna uppskattas medföra samt vilken effekt de har på verksamheten. Samhällsbyggnadsnämnden, servicenämnden

⁴ I ekonomgruppen ingår ekonomer från kommunledningsförvaltningens ekonomiavdelning samt från förvaltningarna.

⁵ System/IT-stöd för digital distribuering av handlingar.

⁶ Verksamhetssystem för planering, uppföljning och analys.

och överförmyndaren redovisar orsaker till deras prognostiserade underskott men det presenteras inga åtgärder. Kulturmånden prognostiserar inget underskott.

I budgetuppföljningarna per 2020-03-31 och 2020-05-31 finns ingen redogörelse kring måluppfyllelse. Det finns en uppföljning av investeringsbudget för samtliga nämnder utom överförmyndaren (har ingen investeringsbudget).

Utifrån strukturen i Hypergene, med de rubriker som är satta, finns en struktur/innehåll för vad som ska följas upp.

3.2.1.2 Delårsrapport

Kommunstyrelsen behandlade och lämnade förslag till kommunfullmäktige om beslut avseende delårsrapport vid sammanträde 2020-10-20. Av ärendebeskrivningen framgår att ekonomiavdelningen föredrar ärendet och har sammanställt delårsrapporten per 2020-08-31. Vidare framgår av ärendebeskrivningen en ekonomisk sammanställning, helårsprognos för hela kommunen och enskilda nämnder samt en kort kommentar om kommunens övergripande mål. Vidare framgår att det inte möjligt att utläsa av protokollet vilket underlag avseende budgetuppföljning från nämnder och bolag som kommunstyrelsen har tagit del av och grundar beslutet på.

I delårsrapporten ingår det för samtliga nämnder en skrivelse över viktiga händelser under året, driftredovisning och investeringsredovisning med ekonomiskt utfall, prognos för helår, utfall tidigare år och eventuell avvikelse från budget. Det presenteras även en redogörelse för nämndernas målarbete med en beskrivning över målen, kommentar kring arbetet med målen och en bedömning av måluppfyllelse. Bedömningen görs med färgkodade symboler och en pil som indikerar pågående trend för målen.

För varje nämnd presenteras även HR-siffror som innehåller bland annat antal årsarbetare, tillsvidareanställda, månadsanställda samt information om sjukfrånvaro och personalomsättning. Avslutningsvis presenteras en text om nämndens framtida utveckling och utmaningar.

3.2.1.3 Årsredovisning

Kommunstyrelsen beslutade och lämnade beslutsförslag till kommunfullmäktige om kommunens och kommunkoncernens årsredovisning 2020 vid sammanträde 2021-04-13. Årsredovisningen är i sin helhet bifogad i sammanträdet kallelse.

Årsredovisningen innehåller förvaltningsberättelse inklusive finansiell analys, resultaträkning, balansräkning och kassaflödesanalys. Utöver räkenskaper ingår utvärdering av god ekonomisk hushållning, utvärdering av resultat och ekonomiska ställning och väsentliga personalförhållanden. Det finns även en verksamhetsberättelse för nämnder, bolag i kommunkoncernen och kommunalförbundet Samverkan återvinning och miljö (SÅM). I nämndernas och kommunkoncernens verksamhetsberättelser redovisas det ekonomiska resultatet och resultatet för de verksamhetsmässiga målen.

Måluppfyllelsen för de fyra övergripande kommunmålen presenteras i avsnittet utvärdering av god ekonomisk hushållning. Indikatorer som har kopplats till målen utvärderas med en färgkodad symbol som indikerar i vilken utsträckning målet är uppfyllt samt en pil som beskriver målets trend. Sedan kommenteras också måluppfyllelsen i text. Måluppfyllelsen för kommunens två finansiella mål följs och kommenteras på samma sätt.

På nämndnivå utvärderas måluppfyllelsen också med färgkodade symboler samt en pil som beskriver målets trendriktning. Det finns endast en kort sammanfattande kommentar i text.

3.2.1.4 Intern kontroll

Enligt reglemente för intern kontroll⁷ ska nämnderna senast i januari redovisa resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen från föregående år. Redovisningen ska ske till kommunstyrelsen och kommunens revisorer. På kommunstyrelsens sammanträde 2021-02-16 redovisades intern kontroll 2020 för samtliga nämnder. Av protokollet framgår att kommunstyrelsen beslutar att godkänna samtliga nämnders redovisning av intern kontroll.

I ärendelistan (med samtliga handlingar) för mötet 2021-02-16 finns samtliga nämnders uppföljning av intern kontroll 2020 bifogat. Vid genomgång av underlaget framgår det en stor variation i hur uppföljningen av intern kontroll genomförs inom olika nämnder. Enligt reglemente för intern kontroll ska åtgärder vara formulerade och genomföras utifrån de punkter i den interna kontrollen där brister har upptäckts.

3.2.2. Bolagen

Samtliga av de helägda kommunala bolagen ingår i en koncern som leds av holdingbolaget Värnamo Stadshus AB, som i sin helhet ägs av kommunen. Av bolagsstyrelsens fem ordinarie styrelseledamöter återfinns samtliga i kommunstyrelsen. Kommundirektören i Värnamo är adjungerad ledamot och biträdande kommundirektör är VD i Värnamo Stadshus AB.

Kommunstyrelsen genomför sin årliga prövning i samband med att de tar del av årsredovisning för bolagen. I Värnamo Stadshus AB:s årsredovisning år 2020, står att läsa att ägarsamråd har genomförts med samtliga dotterbolag i maj och november. Det står även att viktiga frågor som lyfts fram vid ägarsamråden vid behov har följts upp. Det står i årsredovisningen att Värnamo Stadshus AB rapporterar till kommunstyrelsen från de ägarsamråd som hålls med dotterbolagen. Utifrån protokollsgranskning kan vi inte se att Värnamo Stadshus AB lämnar någon återrapportering av deras ägarsamråd med dotterbolagen till kommunstyrelsen. Enligt uppgift ska minnesanteckningar som upprättas vid ägarsamråden skickas till kommunstyrelsen för kännedom. Så gjordes under 2019 men enligt uppgift har detta fallit mellan stolarna i beredningsprocessen under 2020. Det uppges att en rutin för detta har upprättats för att undvika att det sker framöver samt att minnesanteckningar från ägarsamråden i maj 2021 ska lämnas till kommunstyrelsen vid sammanträdet den 22 juni 2021. I ärendelista med samtliga handlingar för kommunstyrelsens sammanträde den 2021-06-22 finns minnesanteckningar från ägarsamråd 2021-05-18. I minnesanteckningarna lyfts bolagsspecifika frågor samt risker och utmaningar för bolagen.

Kommunens fyra övergripande mål gäller även för bolagen. I årsredovisningen för Värnamo Stadshus AB finns en bilaga med uppföljningen av målen för samtliga helägda bolag. På samma sätt som kommunen utvärderas målen med en färgkodad symbol som indikerar i vilken utsträckning målet är uppfyllt. Målen kommenteras även i text.

De kommunala bolagen ingår i kommunens delårsrapport där det för respektive bolag finns en skrivelse över viktiga händelser under året och hur coronapandemin påverkat verksamheten. Det framgår även bolagens resultaträkning och balansräkning med ekonomiskt utfall, prognos för helår, utfall tidigare år och eventuell avvikelse från budget. Det presenteras även en redogörelse för bolagens målarbete med en beskrivning över målen, kommentar kring arbetet med målen och en bedömning av måluppfyllelse. Bedömningen görs med färgkodade symboler och en pil som indikerar pågående trend för målen.

Bolagen redovisade deras ekonomi och prognos för helåret vid kommunens budgetuppföljning den 30 april 2020. Det ingår även en kort kommentar till prognosen för helåret och en kort redogörelse kring pandemins påverkan på bolagens ekonomi.

⁷ Antagen av kommunfullmäktige den 26 oktober 2017.

Handlingar som bolagen skickar till kommunstyrelsen men som inte lyfts som ett ärende läggs till under punkten *meddelanden* i sammanträdesprotokollet. Vi har begärt ut alla handlingar som har skickats från bolagen till kommunstyrelsen under perioden juni 2020 till april 2021.

Utifrån vår portokollsgranskning framgår det att det är endast ett fåtal ärenden utöver bolagens årsredovisningar som har lyfts på kommunstyrelsens sammanträden. Ett ärende gäller avtal mellan Värnamo kommun och Värnamo Stadshus AB. Kommunstyrelsen beslutade 2020-06-16 att godkänna förslaget till nytt avtal mellan Värnamo kommun och Värnamo Stadshus AB avseende revisionstjänster och tjänsten som verkställande direktör. Ett annat ärende är ett kommunikationsavtal med Värnamo Energi AB. Kommunstyrelsen beslutar 2021-04-27 att anta kommunikationsavtal. Avtalet gäller kommunens och bolagets samarbete kring bredbandsutbyggnad med fiber.

I samband med årsredovisningen har Värnamo Energi AB lämnat en hållbarhetsredovisning till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att godkänna informationen i hållbarhetsredovisningen 2021-04-13.

3.2.3. Samverkan återvinning och miljö (SÅM)

Kommunstyrelsen har under perioden maj 2020 till april 2021 behandlat ett ärende gällande SÅM som avser en ny avfallstaxa. SÅM har haft i uppdrag att ta fram ett förslag till ny avfallstaxa för år 2021 och kommunstyrelsen förslog kommunfullmäktige att anta förslag till avfallstaxa 2021. Detta framgår av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 2020-11-03.

I kommunens delårsrapport och årsredovisning för 2020 ingår SÅM. Där presenteras precis som för nämnder och bolag en skrivelse om verksamhetsåret, förbundets målarbete, driftredovisning, investeringsredovisning, resultaträkning, balansräkning samt en kort beskrivning av HR och framtida utmaningar.

SÅM har lämnat handlingar till kommunen som kommunstyrelsen har behandlat under punkten meddelande. Av protokollet kan vi inte utläsa om dessa meddelande har föranlett en diskussion under sammanträdena men det framgår att underlagen har inkommit. De handlingar som inkommit under den granskade perioden är följande:

- ▶ Sex protokoll från förbundsdirektionen i SÅM
- ▶ SÅM:s första tertialbokslut
- ▶ SÅM:s delårsredovisning
- ▶ Förstudie biokolproduktion

SÅM:s årsredovisning 2020 har inkommit till ekonomiavdelningen i början av april 2021. Den har inte lämnats till kommunstyrelsen i sin helhet men kommunledningsförvaltningen meddelar i samband med denna granskning att det nu ska genomföras. Under 2020 lyftes inte SÅM:s årsredovisning 2019 som ett ärende på kommunstyrelsens sammanträde. Däremot lämnades årsredovisningen 2019 och revisionsberättelsen under punkten meddelande vid sammanträdet 2020-04-13. Två ledamöter i kommunstyrelsens presidium sitter även i SÅM:s direktion. Av protokollen kan vi inte utläsa om ledamöterna har informerat kommunstyrelsen om SÅM:s verksamhet under kommunstyrelsens sammanträden.

3.2.4. Finnvedens samordningsförbund (FINSAM⁸)

Kommunstyrelsen har behandlat och givit förslag om beslut till kommunfullmäktige gällande årsredovisningen 2020 för FINSAM 2021-04-13. Årsredovisningen från 2019 behandlades på kommunstyrelsens sammanträde 2020-11-17. Utöver årsredovisningarna har inga ärenden angående FINSAM behandlats på kommunstyrelsens sammanträden under perioden maj 2020 till april 2021. Det finns en ledamot i kommunstyrelsen som även är ledamot i FINSAM:s styrelse. Av protokollgranskningen framgår inte att ledamoten skulle ha informerat kommunstyrelsen om FINSAM:s verksamhet under kommunstyrelsens sammanträden.

3.2.5. Åtgärder vid avvikelser

Enligt bilagan kommunövergripande anvisningar till reglemente för intern kontroll innebär kommunstyrelsens uppsikt att de har rätt att lämna råd, ge anvisningar, göra påpekande om det är nödvändigt samt lämna förslag till fullmäktige om förändringar.

Vid intervju framförs att det finns ett etablerat arbetssätt vad gäller den ekonomiska uppföljningen och uppsikten genom att kommunstyrelsen begär en redogörelse från de nämnder som prognostiserar ett underskott. Dessa nämnder ska vid ett sammanträde hos kommunstyrelsen presentera sina åtgärdsplaner för att uppnå en budget i balans.

Som tidigare nämnt i avsnitt 3.2.1 beslutade kommunstyrelsen vid deras sammanträde 2020-05-05 att medborgarnämnden, omsorgsnämnden samt barn- och utbildningsnämnden skulle vidta åtgärder för att nå en ekonomi i balans. De beslutade även att dessa nämnder under maj månad skulle föra en dialog med kommunstyrelsens presidium om läget och de åtgärder som planeras för att få en ekonomi i balans. I protokollet från kommunstyrelsens sammanträdesmöte 2020-05-19 under punkten kommundirektören informerar står att läsa att presidieöverläggningar är inbokade den 3:e och 4:e juni med de nämnder som redovisat stora underskott. Vi har tagit del av minnesanteckningarna från dessa dialogmöten. Minnesanteckningarna har inte vidare distribuerats och det har inte gjorts någon återrapportering om mötena till hela kommunstyrelsen.

Vid intervjuerna beskrivs att kommunstyrelsen vid behov begär en handlingsplan med åtgärder för att uppnå en budget i balans. Senast detta inträffade var under 2014 när en extern konsult tillsammans med medborgarnämnden tog fram en långsiktig åtgärdsplan för att uppnå en budget i balans. I kommunens delårsrapport 2014 framgår att kommunstyrelsen ska anlita en extern utredare för att belysa nuläget och komma med förslag på hur verksamheten vid medborgarförvaltningen ska bedrivas i framtiden. I slutgiltig rapport framgår det att utredarens uppgift var att granska följande:

- ▶ Utnyttjas nuvarande resurser på ett optimalt sätt?
- ▶ Motsvarar tilldelad budget faktisk kostnad utifrån behov?
- ▶ Kan resursutnyttjandet optimeras genom effektivare planering, samordning, utnyttjande av teknik etc?
- ▶ Hur fungerar processen mellan handläggning, beslut och verkställighet? Finns det förbättringsmöjligheter?
- ▶ Jämförelse med andra kommuner med likartad struktur.
- ▶ Finns bra uppföljningssystem och statistik som stöd för utvärdering och planering av framtida insatser?

⁸ Samordningsförbundet är en fristående juridisk person och är bildat utifrån lagen (2003:1210) om finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

- ▶ Annat som kan styra ex kultur, öppna/slutna system.

Utredningen resulterade i en handlingsplan över nämndens förbättrings- och utvecklingsarbete utifrån det politiska uppdraget och uppdrag till förvaltningen. Det togs även fram handlingsplaner på samtliga nivåer i förvaltningen.

4. Bedömning

Bedömningen är att kommunstyrelsen bör formalisera uppsikten gentemot nämnder, bolag, kommunalförbund och samordningsförbund.

Vad gäller nämnderna bedömer vi att kommunstyrelsen bedriver en tillräcklig uppsikt. Vi grundar vår bedömning på att det beslutas om budgetuppföljningar varje år och att denna rapportering i stora delar innefattar relevanta delar såsom ekonomisk uppföljning med prognos, uppföljning av nämndmål och kommunfullmäktiges övergripande mål. Likt kravet att redogöra för åtgärder när nämnder visar på ekonomiska avvikelser vore det fördelaktigt om nämnderna redogör för vilka åtgärder som planeras att vidtas för att uppnå de nämndmål som visar på avvikelser i delårsrapporten. Vi bedömer vidare att hanteringen av avvikelser bör dokumenteras och beslut om återrapportering till kommunstyrelsens presidium bör göras tillgängligt för hela kommunstyrelsen. Det vore fördelaktigt för kommunen att stärka uppföljningen av intern kontroll så att den blir mer enhetlig för samtliga nämnder. Där resultatet av kontrollerna framgår i samtliga nämnders uppföljning.

Vidare bedömer vi att uppsikten över de kommunala bolagen till stor del är tillräcklig. Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen tar del av årsredovisningar från bolagen och att de även får en uppföljning via delårsrapporten samt en kortare uppföljning av ekonomin vid budgetuppföljningen. Kommunstyrelsen bör säkerställa att samtliga ledamöter ges möjlighet att ta del av dokumentationen så som minnesanteckningar från Värnamo Stadshus AB:s ägarsamråd med dotterbolagen. Det bedöms vara en brist att minnesanteckningar från ägarsamråden inte kommit till kommunstyrelsens kännedom under 2020. Det har lyfts att en rutin för processen nu upprättats och det är av vikt att den följs i framtiden.

I ägardirektivet för Värnamo Stadshus AB framgår att ändamålet med bolagets verksamhet är att utgöra en effektiv organisation för styrning, uppföljning och förvaltning av Värnamo kommuns hel- och majoritetsägda bolag. Det framgår vidare att bolaget ska användas som ett verktyg för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Att använda bolaget som ett verktyg för kommunstyrelsens uppsikt genom bland annat informationsinsamling är inte fel. Vi vill i sammanhanget dock poängtera att ansvaret för att genomföra uppsikten är kommunstyrelsens oavsett verktygen som används och att det därmed är av vikt att uppgifter kring dotterbolagen kommer hela kommunstyrelsen till känna.

Uppsikten över kommunalförbundet och samordningsförbundet bedömer vi inte vara tillräcklig. Vi grundar denna bedömning på att det inte finns någon tydlig strategi kring uppsikten. Det är sällan ärenden från förbunden lyfts hos kommunstyrelsen och även om det är positivt att det inkommer handlingar till kommunstyrelsen finns det ingen uppföljning om det är någon som tar del av dessa handlingar. Det bedöms vara en brist att kommunstyrelsen inte har tagit del av SÄM:s årsredovisning 2020 vilket kommunstyrelsen bör göra inom ramen för sin uppsiktsplikt.

Vidare anser vi att kommunstyrelsen med fördel kan föra in rubriken beslutsunderlag i protokollen för att förtydliga vilka handlingar kommunstyrelsen har tagit del av inför beslut och som har legat till grund för beslutet. Med handlingar avses beslutsunderlag såsom tjänsteskrivelser, utredningar och ekonomiska uppföljningar med mera.

Sammantaget bedömer vi, i avsaknad av ett enkätresultat som skulle redogöra för kommunstyrelsens uppfattning av uppsikten, att kommunstyrelsen dels bör föra en dialog kring vilka behov de ser för att fullfölja sin uppsikt gentemot nämnder, bolag och kommunalförbund dels föra en dialog med kommunfullmäktige för att hitta former för att återrapportera utfallet av sin uppsikt till dem.

Revisionsfrågor	Svar
Har kommunstyrelsen antagit någon strategi för genomförandet av sin uppsiktsplikt gentemot nämnder, bolag och kommunalförbund?	Delvis, kommunstyrelsen har inte antagit en strategi för hur uppsikten ska genomföras men genom beslutade budgetuppföljningar tar kommunstyrelsen del av information som möjliggör en tillräcklig uppsikt gentemot nämnderna. Vad gäller uppsikten inom bolagskoncernen används Värnamo Stadshus AB som ett verktyg i uppsikten men återrapporteringen till kommunstyrelsen kan med fördel förtydligas. Likaså bör uppsikten över förbunden förtydligas.
Säkerställer kommunstyrelsen att hela kommunstyrelsen ges möjlighet att bedriva sin uppsikt?	Ja, vad gäller nämnderna. Till stor del, vad gäller bolagen. Minnesanteckningar från ägarsamråd med döttrarna kommer inte hela kommunstyrelsens till del under 2020 och det genomfördes ingen återrapportering från Värnamo Stadshus till kommunstyrelsen vad som framkommer vid dessa dialoger. Delvis, vad gäller förbunden. FINSAM:s årsredovisning har lyfts som ett ärende på kommunstyrelsens sammanträde. SÅM har ingått i kommunstyrelsens delårsredovisning och årsredovisning under 2020.
Finns det någon dokumentation som beskriver hur kommunstyrelsen ska agera om de under uppsikten upptäcker företeelser som kan ha negativ inverkan på kommunen?	Delvis, i anvisningarna för internkontrollreglementet framgår det. Det etablerade arbetssättet är att kommunstyrelsen vid behov begär in handlingsplaner samt bjuder in presidier från de nämnder som redovisar stora underskott.
Rapporterar kommunstyrelsen vidare till kommunfullmäktige avseende utfallet av uppsikten?	Delvis. Rapportering av tertial, delårsbokslut och årsbokslut. Det finns ingen samlad återrapportering avseende kommunstyrelsens uppsikt.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ ta fram riktlinjer för god ekonomisk hushållning,
- ▶ ta fram en strategi för uppsiktsplikten som inkluderar bolagen och förbunden,
- ▶ säkerställa att det tydligt framgår vilka underlag som legat till grund för beslut,
- ▶ säkerställa att kommunstyrelsen tar del av väsentlig information avseende inkomna handlingar,
- ▶ ta del av minnesanteckningarna från Värnamo Stadshus AB:s ägarsamråd med döttrarna, samt
- ▶ se över möjligheten att rapportera utfallet av uppsikten till kommunfullmäktige på ett formaliserat sätt.

Värnamo den 17 augusti 2021

Negin Nazari
EY

David Maxe
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande
- ▶ Kommunstyrelsens 1:e vice ordförande
- ▶ Kommunstyrelsens 2:e vice ordförande
- ▶ Kommundirektör
- ▶ Biträdande kommundirektör

Dokument:

- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Reglemente för intern kontroll
- ▶ Sammanställning av intern kontroll 2020
- ▶ Beslut om finansiella mål 2019-2021 enligt god ekonomisk hushållning
- ▶ Beslut KF 2019-06-19 – Övergripande mål och finansiella mål.
- ▶ Beslut KS 2020-10-20 – Budgetuppföljningar
- ▶ Styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten (Från årsredovisning 2020).
- ▶ Budgetuppföljningar (2020)
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll (maj 2020 – april 2021)
- ▶ Kommunens årsredovisning 2020
- ▶ Delårsrapport 2020
- ▶ Värnamo Stadshus AB årsredovisning 2020
- ▶ Värnamo Energi AB årsredovisning 2020
- ▶ Värnamo Kommunala industrifastigheter AB årsredovisning 2020
- ▶ Finnvedsbostäder AB årsredovisning 2020
- ▶ Finnvedens samordningsförbund årsredovisning 2020
- ▶ Listor över handlingar inkomna från bolag och kommunalförbund till kommunstyrelsen.