

Samuel Larsson

Kommunstyrelsen

Revidering av kommunstyrelsens reglemente avseende formalisering av kommunstyrelsens uppsiktsplikten över nämnderna

Ärende

Revisorerna har genom rapport benämnd ”Kommunstyrelsens uppsiktsplikt, Danderyds kommun, januari 2020”, granskat kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnderna. Revisorernas bedömning är bland annat att uppsiktsplikten över nämnderna inte är helt tillräcklig och ändamålsenlig. Revisorerna framför att kommunen saknar en dokumenterad och uttalad strategi för uppsiktsplikten samt anvisningar för hur denna ska utövas gällande nämnderna. Revisorerna framför att kommunstyrelsen behöver klargöra vad som ingår i ansvaret kring uppsiktsplikten, vad den ska omfatta samt hur kommunstyrelsen ska arbeta praktiskt med frågan. Revisorerna lämnade med anledning av dessa slutsatser en rekommendation om att kommunstyrelsen bör ”formalisera” hur uppsiktsplikten ska utövas.

Föreliggande ärende avser att i kommunstyrelsen reglemente definiera och konkretisera uppsiktsplikten. Den ska särskilt utgöras av tre delar:

- det övergripande ansvaret för den ekonomiska uppföljningsprocessen
- ansvaret för att god internkontroll upprätthålls
- ansvaret för att följa upp att fullmäktiges beslut verkställs

Av utredningen i ärendet följer att kommunstyrelsens roll i den ekonomiska uppföljningsprocessen och internkontrollen har reglerats ändamålsenligt i nyligen antagna styrdokument. Vad avser uppföljningen av ej verkställda beslut innebär förslaget att en uttrycklig bestämmelse intas i reglementet om att kommunstyrelsen två gånger per år ska lämna redovisning ej verkställda beslut till kommunfullmäktige. Redovisningen av ej verkställda beslut är redan praxis sedan 2020 men formaliseras genom förslaget.

I enlighet med revisorernas bedömning vidtas således åtgärder för att klargöra vad som ingår i ansvaret kring uppsiktsplikten, vad den ska omfatta samt hur kommunstyrelsen ska arbeta praktiskt med frågan. Kommunledningskontoret bedömer att revisorernas rekommendation därmed är åtgärdad.

Samuel Larsson

Kommunledningskontorets förslag till beslut**Kommunstyrelsens förslag till kommunfullmäktige**

1. Kommunfullmäktige beslutar att som nytt första stycke i 9 §, kommunstyrelsens reglemente, inta följande bestämmelse:

”Kommunstyrelsens uppsiktsplikt utgörs särskilt av det övergripande ansvaret för den ekonomiska uppföljningsprocessen, ansvaret för att god internkontroll upprätthålls och av ansvaret för att följa upp att fullmäktiges beslut verkställs.”

2. Kommunfullmäktige beslutar att som ny punkt 6 i 9 §, kommunstyrelsens reglemente, inta följande bestämmelse:

”6. två gånger per år lämna redovisning över de beslut som fattats av fullmäktige men som inte har verkställts.”

Kommunledningskontorets utredning**Kommunallagen och kommunstyrelsens uppsiktsplikt**

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt regleras i 6 kap 1 § kommunallagen.

”Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.”

Därefter anges vissa delar som uppsiktsplikten omfattar, dels avtalssamverkan, dels kommunala bolag och dels kommunalförbund som kommunen eller regionen är medlem i. Kommunallagen lämnar i detta avseende inte någon uttömmande uppräkningslista; en fullständig definition saknas i lagtexten.

Inte heller förarbetena definieras omfattningen av uppsiktsplikten närmare. I stället beskrivs kommunstyrelsens maktmedel för att utföra uppsiktsplikten. Kommunstyrelsen kan lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder som den anser bör vidtas. Om dessa inte följs, och behov av bindande direktiv föreligger, kan kommunstyrelsen initiera ett ärende i kommunfullmäktige som då kan ge nämnden ett direktiv (prop 2016/17:171 s 359).

Definition av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Kärnan i uppsiktsplikten, dess omfattning och praktiska uppgifter är således inte uttryckligen reglerad i kommunallagen eller dess förarbeten. För att avgöra frågan om en lämplig definition bör utgångspunkt tas i kommunallagens systematik och kommunens styrande dokument.

Uppsiktsplikten kan därmed sägas särskilt bestå av tre delar:

1. Ansvaret för den ekonomiska uppföljningsprocessen
2. Ansvaret för att god internkontroll upprätthålls
3. Ansvaret för att följa upp att fullmäktiges beslut verkställs

Samuel Larsson

Den ekonomiska uppföljningsprocessen

I 6 kap 13 § 2 kommunallagen stadgas att kommunstyrelsen särskilt ska ha hand om den ekonomiska förvaltningen. Centrala delar av detta ansvar utgörs av uppgiften att upprätta förslag till en budget enligt 11 kap 8 §. Kommunstyrelsen har ett ansvar enligt 11 kap 9 § att bestämma när de övriga nämnderna senast ska lämna in sina särskilda budgetförslag till kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige ska behandla minst en delårsrapport och det är kommunstyrelsen som enligt 11 kap 16 § ansvarar för att den överlämnas till kommunfullmäktige och revisorer. Enligt 11 kap 18 § ska kommunstyrelsen bestämma när övriga nämnder senast ska redovisa sin medelsförvaltning under föregående budgetår till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ska vidare upprätta årsredovisning enligt 11 kap 19 §.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen har ansvar för hela kommunens ekonomiska ställning (1 §). Kommunstyrelsen ska även övervaka att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt (3 §). Där regleras även kommunstyrelsens uppföljningsfunktion (12 §). Kommunstyrelsen ska bland annat övervaka att ekonomin följs upp i nämnderna och därvid regelbundet rapportera till kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsens roll i den ekonomiska uppföljningsprocessen regleras vidare i de av kommunfullmäktige antagna riktlinjerna för ekonomistyrning. Riktlinjernas grundläggande syfte är att skapa effektivitet i kommunens ekonomiska planering och uppföljning samt i det samlade resursutnyttjandet. Riktlinjerna slår fast att kommunstyrelsen fortlöpande ska följa nämndernas verksamhet på övergripande nivå. Nämnderna ska minst fyra gånger per år tillstålla kommunstyrelsen en helårsprognos över det ekonomiska utfallet. Huvudfokus i ekonomirapporterna ska vara att beskriva avvikelserna på helårsprognosen mot budget. I samband med delårsrapporten och årsredovisningen ska även det verksamhetsmässiga utfallet följas upp. Nämnderna ska även minst tre gånger per år tillstålla kommunstyrelsen en uppföljning av investeringarna. Kommunstyrelsen ska upprätta minst fyra ekonomirapporter per år. Vid uppkomna eller förväntade negativa avvikelser mot budget på nämndnivå ska alltid en åtgärdsplan upprättas och beslutas av berörd nämnd och presenteras för kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen avgör om det krävs särskilda beslut för att nämnden ska nå en ekonomi i balans. De helägda kommunala bolagen ska lämna minst två ekonomirapporter per år till kommunstyrelsen.

Av nämnda lagrum och styrdokument framgår att kommunstyrelsen har den centrala rollen i den ekonomiska förvaltningen och särskilt för den ekonomiska uppföljningsprocessen vilken har stor betydelse för att skapa

Samuel Larsson

effektivitet i kommunens ekonomiska planering och uppföljning samt i det samlade resursutnyttjandet.

Den ekonomiska uppföljningsprocessen bör därför definieras som en särskild del av kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Det kan därutöver konstateras att de nyligen antagna riktlinjerna för ekonomistyrning tydligt reglerar kommunstyrelsens uppgifter i den ekonomiska uppföljningsprocessen. Därmed får kommunstyrelsens praktiska arbete i denna del anses vara definierat i enlighet med revisorernas lämnade rekommendation.

Internkontroll

Enligt 6 kap 6 § kommunallagen ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Begreppet intern kontroll definieras inte i kommunallagen.

Med intern kontroll brukar i administrativa sammanhang avses dels nämndens bestämmelser om bland annat fördelning av ansvar och befogenheter, dels systematiskt ordnade interna kontroller av organisation, redovisningssystem och administrativa rutiner. Syftet med den interna kontrollen är att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel. En god intern kontroll ska således bidra till att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att den bedrivs effektivt och säkert.¹

Av förarbetena framgår att nämnderna själva får bestämma hur de konkret ska se till att de får den information de behöver för att kunna kontrollera verksamheten (prop 1990/91:117, s 197, och prop 2016/17:172, s 362).

Av kommunstyrelsen reglemente följer att kommunstyrelsen ska följa hur den interna kontrollen sköts i nämnderna (9 §). Kommunstyrelsen ska i övrigt fullgöra uppgiften att ansvara för utformning av system för intern kontroll (12 §).

Kommunfullmäktige har antagit föreskrifter för kommunens internkontroll i det nyligen antagna internkontrollreglementet. Av 1 § framgår att syftet är att säkerställa att kommunstyrelse och nämnder upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll som innebär att med rimlig grad av säkerhet säkerställa att följande mål uppnås:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet.
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten.

¹ Se Höök, Kommunallag (2017:725) 6 kap 6 §, Lexino 2021-10-19 (JUNO).

Samuel Larsson

- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter och riktlinjer.
- Den interna kontrollen syftar även till att ta fram förslag till förbättringar och förändringar av verksamheten.

I detta arbete har kommunstyrelsen, enligt 2 §, det övergripande ansvaret för att se till att en god internkontroll upprätthålls i den kommunala verksamheten. Kommunstyrelsen ansvarar för att en organisation kring intern kontroll upprättas. Kommunstyrelsen ansvarar för att organisationen utvecklas utifrån kommunens kontrollbehov samt att förvaltningsövergripande riktlinjer och regler upprättas.

Att nämnderna har en rapporteringsskyldighet framgår av 12 § som slår fast att nämnderna löpande eller senast i samband med årsredovisningens upprättande, ska rapportera resultatet från uppföljningen av den interna kontrollen inom nämnden till kommunstyrelsen.

Enligt 13 § ska kommunstyrelsen med utgångspunkt från nämndernas uppföljningsrapporter utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll, och i de fall förbättringar behövs vidta nödvändiga åtgärder.

Med utgångspunkt i nämnda lagrum och styrdokument kan det således konstateras att internkontrollen har en avgörande roll för att säkerställa en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet, tillförlitlig finansiell rapportering och efterlevnad av tillämpliga lagar. Genom reglemente och internkontrollreglemente har kommunstyrelsen givits den centrala uppgiften att ansvara för att god internkontroll upprätthålls i nämnderna.

Ansvaret för att upprätthålla god internkontroll i nämnderna kan därmed definieras som en särskild del av kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Det kan därutöver konstateras att det nyligen antagna internkontrollreglementet ändamålsenligt reglerar kommunstyrelsens uppgifter i detta avseende. Därmed får kommunstyrelsens praktiska arbete anses vara definierat i enlighet med revisorernas lämnade rekommendation.

Ansvaret för att följa upp att kommunfullmäktiges beslut verkställs

Enligt 6 kap 4 § kommunallagen ansvarar nämnderna själva för att kommunfullmäktiges beslut verkställs. Kommunstyrelsen har dock, enligt 6 kap 13 §, ett särskilt ansvar för att verkställa kommunfullmäktiges beslut. Ansvaret gäller i den mån kommunfullmäktige inte enligt 6 kap 14 § har beslutat att detta ankommer på annan nämnd.

Av kommunstyrelsens reglemente följer att kommunstyrelsen ska verkställa kommunfullmäktiges beslut om kommunfullmäktige inte beslutat annat (3 §). Kommunstyrelsen ansvarar vidare för de förvaltnings- och verkställighetsuppgifter i övrigt som inte uppdragits åt annan nämnd (4 §).

Samuel Larsson

År 2017 genomförde revisorerna en granskning av kommunstyrelsens verkställighet av beslut. Det konstaterades att det vid tiden för granskningen saknades en systematisk uppföljning och kontroll av fattade beslut. Som ett led i att uppnå en ändamålsenlig och effektiv uppföljning och kontroll av att fattade beslut verkställs beslutade kommunstyrelsen den 5 november 2018 (§ 116) att kommunfullmäktige två gånger per år ska tillställas en redovisning av ännu inte verkställda beslut. Sedan 2020 har kommunstyrelsen därför, två gånger årligen, redovisat vilka beslut som fattats av kommunfullmäktige men som inte har verkställts.

Det är av utomordentligt vikt för kommunens verksamhet att kommunfullmäktiges beslut verkställs. En garant för att detta mål ska uppnås är att ej verkställda beslut aktivt följs upp och rapporteras regelbundet till kommunfullmäktige. Sedan tidigare är det kommunstyrelsen som har denna uppgift.

Ansvar för att följa upp att kommunfullmäktiges beslut verkställs kan därmed definieras som en särskild del av kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Det saknas i dagsläget en formalisering av detta uppdrag i gällande styrdokument. Av denna anledning bör det i kommunstyrelsens reglemente intas en bestämmelse om att kommunstyrelsen, två gånger per år, ska lämna redovisning över de beslut som fattats av fullmäktige men som inte har verkställts. Därmed får kommunstyrelsens praktiska arbete anses vara definierat i enlighet med revisorernas lämnade rekommendation.

Förslag till ändring i kommunstyrelsens reglemente

Mot bakgrund av slutsatserna i ärendets beredning bedöms följande definition av kommunstyrelsens reglemente intas som nytt första stycke i 9 § kommunstyrelsens reglemente:

”Kommunstyrelsens uppsiktsplikt utgörs särskilt av det övergripande ansvaret för den ekonomiska uppföljningsprocessen, ansvaret för att god internkontroll upprätthålls och av ansvaret för att följa upp att fullmäktiges beslut verkställs.”

Därutöver görs bedömningen att följande bestämmelse ska intas som en ny punkt 6 i 9 § kommunstyrelsens reglemente:

(Kommunstyrelsen ska)

”6. två gånger per år lämna redovisning över de beslut som fattats av fullmäktige men som inte har verkställts.”

Kommunledningskontorets yttrande

Det är kommunledningskontorets bedömning att kommunstyrelsens uppsiktsplikt behöver definieras i enlighet med revisorernas

Samuel Larsson

rekommendationer. Uppsiktsplikten bör definieras som att den särskilt utgörs av tre delar:

- det övergripande ansvaret för den ekonomiska uppföljningsprocessen
- ansvaret för att god internkontroll upprätthålls
- ansvaret för att följa upp att fullmäktiges beslut verkställs

Av utredningen i ärendet följer att kommunstyrelsens roll i den ekonomiska uppföljningsprocessen och internkontrollen har reglerats ändamålsenligt i nyligen antagna styrdokument. Vad avser uppföljningen av ej verkställda beslut innebär förslaget att en uttrycklig bestämmelse intas i reglementet om att kommunstyrelsen två gånger per år ska lämna redovisning ej verkställda beslut till kommunfullmäktige.

Ekonomiska konsekvenser

Ärendet får inga ekonomiska konsekvenser.

Johan Lindberg
Kommundirektör

Johan Nordenmark
Administrativ chef

Handlingar i ärendet

1. Tjänsteutlåtande, Revidering av kommunstyrelsens reglemente avseende formalisering av kommunstyrelsens uppsiktsplikten över nämnderna
2. Förslaget reviderat reglemente för kommunstyrelsen
3. Gällande reglemente för kommunstyrelsen
4. Revisorernas rapport, ”Kommunstyrelsens uppsiktsplikt, Danderyds kommun, januari 2020”

Expedieras
Samtliga nämnder