

Revisionsrapport

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Tyresö kommun

Maj 2016
Janne Nilsson
Cert. kommunal revisor

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga, kontrollmål och revisionskriterier	3
2.3.	Avgränsning, metod och redovisning	3
3.	Kommunkoncern, regelverk och tidigare granskningar.....	4
3.1.	Kommunkoncern.....	4
3.2.	Externt regelverk	4
3.3.	Internt regelverk.....	7
3.4.	Tidigare granskningar	9
4.	Granskningsresultat	11
4.1.	Formaliserad uppsiktsplikt och dialog	11
4.2.	Fungerande uppföljning och rapportering.....	12
4.3.	Tillräcklig uppsikt.....	15
4.4.	Vidtagna åtgärder utifrån tidigare granskningar inom området	17
	Bil 1: Styrprocessens årshjul	20
	Bil 2: Uppföljning, riskhantering och intern kontroll samt kommunikation	21
	Bil 3 Kommunstyrelsens reglemente samt gemensamt nämndreglemente.....	23
	Bil 4: Bolagsordningar och kommunallagens krav.....	27
	Bil 5: Förbundsordningar och kommunallagens krav	28
	Bil 6: Expedierade protokoll och ärenden från kommunalförbund kontra hantering av dessa i kommunen	29

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har vi genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Granskningen ska besvara revisionsfrågan om kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över nämnder, kommunala bolag och kommunalförbund på ett ändamålsenligt sätt. Revisionsfrågan har brutits ned i ett antal kontrollmål, som sedan verifierats.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt på ett ändamålsenligt sätt när det gäller nämnderna. Uppsiktsplikten över kommunala bolag och kommunalförbund bedöms däremot inte i alla delar vara ändamålsenlig. Nedan utvecklas vår sammanfattande bedömning kopplat till de fyra formulerade kontrollmålen.

- Kommunstyrelsens uppsiktsplikt har formaliserats via aktuella och ändamålsenliga styrdokument, förutom när det gäller förbundsordningen för Södertörns brandförsvarsförbund som inte reglerar styrning och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet. Detta utifrån kommunallagens innehållsmässiga krav på en förbundsordning.
- Uppföljning och rapportering till kommunstyrelsen fungerar på ett tillfredsställande sätt när det gäller nämndernas verksamhet, men inte när det gäller de kommunala bolagen och kommunalförbunden. De brister som identifierats gäller redovisning till kommunstyrelsen av de helägda bolagens styrelseprotokoll samt delårsrapport per april. Vidare finns det brister i redovisningen till kommunstyrelsen av direktionsprotokoll och de ärenden som kommunalförbunden expedierar till kommunen.
- Kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt över den verksamhet som bedrivs av nämnderna. När det gäller uppsikten över kommunala bolag och kommunalförbund bedöms den inte fullt ut vara tillräcklig. De brister som konstaterats gäller främst den formella rapporteringen till kommunstyrelsen, både när det gäller kommunala bolag och kommunalförbund. Formella brister finns även när det gäller rutiner kring och formell prövning av huruvida den verksamhet som bolagen har bedrivits under föregående kalenderår har varit förenligt med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.
- Tillräckliga åtgärder har vidtagits av kommunstyrelsen med anledning av tidigare granskningar inom området, förutom när det gäller att utarbeta rutiner kring hur den årliga prövningen av bolagens verksamhet utifrån det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna. Någon formell prövning, enligt ovan, har inte heller genomförts av kommunstyrelsen när det gäller bolagens verksamhet för 2013 till 2015. Detta är otillfredsställande eftersom det är fråga om ett lagkrav som gäller fr o m 2013-01-01.

Sammantaget kan vi konstatera att kommunens styrmodellen har utvecklats över tid. Det är positivt att en årlig översyn sker av styrmodellen och att strategidagar genomförs, där både kommunstyrelsen och nämndpresidierna delar. Detta arbetssätt är inbyggt i styrprocessens årshjul, vilket bidrar till att säkerställa att styrmodellen anpassas utifrån nya förutsättningar och därigenom är ett *"levande"*

dokument. Förutsättningarna och formerna för kommunstyrelsens uppsiktsplikt regleras vidare i den årliga kommunplanen, vilken utarbetas utifrån kommunens styrmodell.

Vidare kan vi konstatera att den uppsiktsplikt som kommunstyrelsen utövat gentemot nämnderna under 2015 har skett på ett ändamålsenligt sätt, utifrån styrprocessens årshjul, kommunplanen och övriga politiskt fastställda styrdokument. I detta sammanhang vill vi även framhålla att kvalitetsenhetens granskningar, som är fristående från nämnderna och som styrs av kommunstyrelsen via en årligen fastställd granskningsplan, är ett bra komplement till styrelsens mer övergripande uppsiktsplikt.

Utifrån granskningsresultat, och för att ytterligare utveckla förutsättningarna och formerna för kommunstyrelsen uppsiktsplikt över bolag och kommunalförbund, rekommenderar vi:

- Att kommunen tillsammans med övriga medlemskommuner aktualiserar en översyn av förbundsordningen för Södertörns brandförsvarsförbund. Detta eftersom förbundsordningen inte ger de formella förutsättningarna för styrning och insyn i ekonomi och verksamhet, enligt kommunallagens innehållsmässiga krav på en förbundsordning.
- Att kommunens delårsrapport per april kompletteras med en form av koncernöversikt, där de helägda bolagens delårsresultat och årsprognos anges inkl väsentliga händelser. Vidare behöver styrelseprotokollen från bolagen löpande delges kommunstyrelsen som ett anmälningsärende.
- Att det säkerställs att de protokoll och ärenden som kommunalförbunden expedierar till kommunen, även formellt delges kommunstyrelsen som anmälningsärenden. Vidare bör kommunen, tillsammans med övriga medlemskommuner i de två förbunden, verka för en enhetlighet kring vilka ärenden som ska expedieras.
- Att kommunstyrelsen fastställer rutiner kring hur den årliga prövningen ska ske av huruvida den verksamhet som bolagen bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna (former, tidpunkt, krav på underlag från bolagen etc). Dessa rutiner ingår lämpligtvis i kommunplanen eller i en separat företagspolicy, vilket är ett övergripande styrdokument som många kommuner utarbetat inom området. Vidare behöver säkerställas att denna formella prövning genomförs avseende bolagens verksamhet för 2015.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Utifrån genomförd väsentlighets- och riskanalys samt en genomgång av kommunens omvärldsanalys har en granskning prioriterats inom området.

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen ha uppsikt över nämnder, kommunala bolag och kommunalförbund som kommunen är medlem i. Uppsikten utgör förutsättning för att styrelsen ska kunna leda och samordna kommunens angelägenheter, och i det fall detta inte fungerar tillse att frågan förs upp till behandling av kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen ska vidare övervaka den ekonomiska förvaltningen, att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, att lagar och förordningar följs samt att medlen används på ett ändamålsenligt sätt.

2.2. Revisionsfråga, kontrollmål och revisionskriterier

Revisionsfråga

- Utövar kommunstyrelsen sin uppsiktsplikt över nämnder, kommunala bolag och kommunalförbund på ett ändamålsenligt sätt?

Kontrollmål

- Kommunstyrelsens uppsiktsplikt har formaliserat via aktuella och ändamålsenliga styrdokument
- Uppföljning och rapportering till kommunstyrelsen fungerar på ett tillfredsställande sätt.
- Kommunstyrelsen har tillräcklig uppsikt över den verksamhet som bedrivs av nämnder, kommunala bolag och kommunalförbund.
- Synpunkter i tidigare granskningar inom området har beaktats på ett tillfredsställande sätt.

Revisionskriterier utgår från kommunallagen samt interna styrdokument inom området.

2.3. Avgränsning, metod och redovisning

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen och granskningen omfattar styrelsens uppsikt av den verksamhet som bedrivs av nämnder, kommunala bolag och kommunalförbund.

Granskningsmetod är dokumentstudier, såsom reglementen, ägardirektiv, bolagsordningar, förbundsordningar, protokoll m m. Detta material kompletteras via intervjuer.

Granskningsresultatet redovisas i ett sammanhållet avsnitt med vidhängande kommentarer. Vidare finns ett avsnitt kring kommunkoncern, regelverk och tidigare granskning samt ett avsnitt med sammanfattande bedömning och rekommendationer. Det sistnämnda avsnittet återfinns först i rapporten.

3. Kommunkoncern, regelverk och tidigare granskningar

3.1. Kommunkoncern

Kommunen har ägarandelar¹ i bolag, kommunalförbund och gemensam nämnd. Omfattningen av detta framgår av nedanstående tabell.

Bolag, kommunalförbund m m	Ägarandel
<i>Tyresö Bostäder AB</i>	100,0 %
<i>Tyresö Näringslivs AB</i>	100,0 %
<i>Tyresö Vindkraft AB²</i>	100,0 %
<i>Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund</i>	29,6 %
Södertörns överförmyndarnämnd ³	13,2 %
<i>Södertörns brandförsvarsförbund</i>	9,0 %
Samordningsförbundet Östra Södertörn	7,3 %
Vårlyjus AB	5,5 %
Stockholmsregionens Försäkrings AB	4,1 %

De bolag och kommunalförbund, som är kursiverade, i ovanstående tabell omfattas av denna granskning. Granskningen omfattar även kommunens facknämnder⁴, förutom den gemensamma överförmyndarnämnden som Haninge kommun är värdkommun för.

Kommunens sammanställda redovisning omfattar kommunen och de tre helägda bolagen. Utifrån gällande normgivning upprättas den sammanställda redovisningen enligt förvärvsmetoden och konsolidering sker enligt s k proportionell metod. Samtliga juridiska personer där kommunens ägarandel överstiger 20 % av rösterna konsolideras, med undantag av Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund där kommunen anser att konsolideringsskyldighet inte föreligger, enligt rekommendation 8.2 från RKR (Rådet för kommunal redovisning). Detta på grund av förbundets marginella ekonomiska betydelse för kommunen.

3.2. Externt regelverk

Det externa regelverk som är tillämpligt på denna granskning är kommunallagen, 3 och 6 kap. Där regleras styrning av och insyn över nämnder, bolag, stiftelser, kommunalförbund m m samt kommunstyrelsens uppgifter, i form av den s k uppsiktsplikten. Innebörden av själva uppsikten är inte närmare utvecklad i

¹ Kommunen har en ägarandel i Stiftelsen Tyrestaskogen, som är grundad av Statens Naturvårdsverk, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms kommun, Haninge kommun och Tyresö kommun. Vidare ingår kommunen i Kommuninvests ekonomiska förening, som är störst i Sverige på offentlig finansiering/upplåning. Över 90 % av landets kommuner, landsting och regioner är medlemmar i Kommuninvest.

² Bolaget bildades 2014-09-18 och har förlängt första räkenskapsår t o m 2015-12-31.

³ Södertörns överförmyndarnämnd är en s k gemensam nämnd som består av kommunerna Tyresö, Nynäshamn, Huddinge, Botkyrka och Haninge.

⁴ Förutom kommunstyrelsen finns följande nämnder i kommunen och som omfattas av uppsiktsplikten: Barn- och utbildningsnämnden, gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden, byggnadsnämnden, socialnämnden samt kultur- och fritidsnämnden.

lagstiftningen. Begreppet uppsikt infördes i kommunallagen 1992, istället för det tidigare begreppet "inseende". Samtidigt förtydligades i lagen att uppsikten även gäller de kommunala bolagen.

Kommunala bolag (3 kap)

16 a § Med ett helägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier. Med ett delägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan.

17 § Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige:

1. Fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten
2. Se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen
3. Utse samtliga styrelseledamöter
4. Se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas
5. Utse minst en lekmannarevisor
6. Se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare

18 § Innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett delägt kommunalt bolag, ska fullmäktige se till att bolaget blir bundet av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. I delägda kommunala bolag som inte omfattas av 2 kap 3 § offentlighets- och sekretesslagen ska fullmäktige verka för att allmänheten ska ha rätt att ta del av handlingar hos bolaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen.

18 a § Till lekmannarevisor i hel- eller delägda kommunala bolag ska fullmäktige utse någon av de revisorer som enligt 9 kap 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet.

Stiftelser och föreningar (3 kap)

18 b § Vad som anges i 17 § 1–4 och 6 gäller också när kommunen ensam eller landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Fullmäktige ska även utse minst en revisor i en sådan stiftelse. Till revisor i stiftelsen ska fullmäktige utse någon av de revisorer som enligt 9 kap 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet. Vad som anges i 18 § gäller också en förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan och om kommunen eller landstinget tillsammans med någon annan bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

Privata utförare (3 kap)

19 § När vården av en kommunal angelägenhet genom avtal har överlämnats till en privat utförare ska kommunen respektive landstinget kontrollera och följa upp verksamheten.

19 a § Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen respektive landstinget genom avtal tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

19 b § Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter inom området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Kommunstyrelsens uppgifter (6 kap)

Kommunstyrelsens särskilda ansvar, som omfattas av denna granskning, regleras i kommunallagen 6 kap 1-6 §§. Uppsiktsplikten berörs huvudsakligen i 1-3 §§. Styrelsen har också ansvaret för att bereda ärenden till fullmäktige, ha hand om den ekonomiska förvaltningen, verkställa fullmäktiges beslut. Dessa delar är dock reglerade på andra ställen i kommunallagen.

1 § Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap 17 och 18 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

1 a § Styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 3 kap 17 och 18 §§ 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.

1 b § Styrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap 17 och 18 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i dessa bestämmelser.

2 § Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

3 § Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller landstinget begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

§ 1 a och § 1 b har tillförts lagstiftningen fr o m 2013, som ett förtydligande av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över bolagen. Innebörden av dessa tillägg är att styrelsen årligen ska pröva om bolagen levt upp till det kommunala ändamålet och drivits inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om så inte är fallet, ska förslag om åtgärder lämnas till fullmäktige.

Kommunalförbund

I kommunallagen 3 kap §§ 20-28, återfinns reglerna kring kommunalförbund⁵. Kommunstyrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa styrning av och insyn över kommunalförbunden, i enlighet med kommunallagens 6 kap § 1. Av 3 kap § 28 framgår att förbundsordningen bl a ska ange ändamål, förbundsmedlemmarnas styrning och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet samt föreskrifter om förbundets budgetprocess.

I kommunallagen 4 kap § 23a framgår vidare att en förbundsmedlem får till ledamot eller ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling välja endast den som är ledamot eller ersättare i förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

3.3. Internt regelverk

Styrmodell

Den styrmodell som kommunen tillämpar fastställdes ursprungligen av kommunfullmäktige 2011-04-14 och reviderades senast under september 2015. Modellen utgår från ett planeringsarbete på följande tre nivåer:

1. Kommunfullmäktige och kommunstyrelse arbetar på en strategisk nivå med vision och strategiska mål/uppdrag för mandatperioden samt styrande planer och budget. De ansvarar också för policydokument och riktlinjer som gäller hela kommunen. Kommunplanen ses över varje år.
2. Nämnder och bolagsstyrelser arbetar på en taktisk nivå med mål, kvalitetsgarantier och budget för det kommande året. De tar fram en nämndplan respektive bolagsplan för de verksamhetsområden de ansvarar för.
3. Enheter arbetar på en operativ nivå. Utifrån kommunplanen och nämndplanerna tas enhetsplaner fram av förvaltningarna. Planen ska innehålla de mål och beskriva de aktiviteter som behövs för att nå visionen och de strategiska målen.

I styrmodell regleras även uppföljning, utvärdering och kommunikation. Det konstateras bl a att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen är ytterst ansvariga för kommunens verksamheter. För att lyckas styra långsiktigt och med helhetssyn krävs ett väl genomarbetat uppföljningssystem, med regelbunden information om hur arbetet mot målen går och om ekonomin hålls inom givna budget- och investeringsramar.

Kommunplan

Kommunplanen innehåller en beskrivning av styrmodellen, utifrån vision samt strategiska mål och uppdrag. I bilaga 1 redovisas styrprocessens årshjul, som ingår som ett av kapitlen i aktuell kommunplan. Det finns även ett kapital i planen som

⁵ Samordningsförbund, som är en variant av kommunalförbund, finns reglerat i lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Likartade regler som i kommunallagen om förbundsordningens innehåll finns i denna lagstiftning.

främst behandlar styrning och uppföljning av nämndernas och bolagens verksamhet. Detta utifrån 18 verksamhetsområden inom nämndernas ansvarsområden, ett verksamhetsområde i form av kommunalförbund, ett verksamhetsområde i form av Tyresö Bostäder AB samt slutligen ett verksamhetsområde i form av övriga bolag. Inom de olika verksamhetsområdena finns, i tillämpliga delar, beskrivningar inom följande rubriker:

- Verksamhet och syfte
- Verksamhetens inriktning
- Särskilda uppdrag
- Anslag
- Aktuella investeringar under perioden
- Indikatorer som följs upp

I kommunplanen redovisas en sammanställning över aktuella kommungemensamma styrdokument. I aktuell plan redovisas regler för uppföljning, riskhantering, intern kontroll och kommunikation, som återfinns i bilaga 2.

Program för uppföljning av privata och kommunala utförare

Kommunfullmäktige fastställde 2015-06-16 ett program för uppföljning av privata och kommunala utförare, utifrån nya regler i kommunallagen som gäller fr o m 2015-01-01.

Styrelse- och nämndreglementen

Kommunstyrelsens reglemente reviderades och fastställdes senast av kommunfullmäktige 2016-01-28. På detta sammanträde fastställdes även ett reviderat gemensamt reglemente för nämnderna. I bilaga 3 redovisas utdrag ur kommunstyrelsens reglemente samt gemensamt nämndreglemente, när det gäller sådant som direkt eller indirekt berör uppsiktsplikten.

Riktlinjer för riskhantering och intern kontroll

Kommunstyrelsen beslutade 2013-08-27 att fastställa riktlinjer för riskhantering och intern kontroll, som sedermera reviderats och delgetts styrelsen 2015-04-21. Analogt med detta har kommunfullmäktige 2013-09-12 beslutat att komplettera det gemensamma nämndreglementet med nämndernas ansvar för riskhantering och intern kontroll.

Kommunstyrelsen har fastställt en kommunövergripande riskhanterings- och kontrollplan för både 2014 och 2015, som även återredovisats till styrelsen utifrån genomförd kontroll under året. Respektive facknämnds riskhanterings- och kontrollplan ska fr o m 2014 ingå i nämndplanen och återredovisas i samband med verksamhetsberättelsen, enligt det fastställda regelverket.

Bolagsordningar

Reviderade bolagsordningar har fastställts av fullmäktige för Tyresö Bostäder AB 2014-05-08, Tyresö Vindkraft AB 2014-09-25 och Tyresö Näringslivsbolag AB 2014-11-27. I bilaga 4 redovisas gällande bolagsordningar och kommunallagens krav.

Ägardirektiv

Kommunfullmäktige fastställde ett reviderat ägardirektiv för Tyres Bostäder AB 2012-03-08. Ägardirektivet omfattar följande rubriker:

- Bolagets ändamål
- Ekonomiskt mål
- Finansiering och kapitalförvaltning
- Rapportering till ägaren m m
- Miljö
- Övrigt

Ägardirektiv saknas för de övriga två helägda kommunala bolagen, dvs Tyresö Näringslivs AB och Tyresö Vindkraft AB.

Förbundsordningar

Förbundsordningar har fastställts av och senast reviderats av medlemskommunernas fullmäktigeförsamlingar. För Tyresö kommuns del skedde detta för Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund 2009-02-19 och för Södertörns brandförsvarsförbund 2009-12-10. I bilaga 5 redovisas gällande förbundsordningar och kommunallagens krav.

3.4. Tidigare granskningar

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Inom ramen för revisionsplan 2014 upprättades ett PM över kommunstyrelsens uppsiktsplikt. PM:et överlämnades för kännedom till styrelsen, med en revisionskrivelse daterad 2014-03-27.

I revisionskrivelsen konstaterades att kommunstyrelsen ännu inte hade fastställt några rutiner kring hur den årliga prövningen ska ske av om den verksamhet som bolagen har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna, som numera ska anges i bolagsordningen. Detta utifrån ändrade regler i kommunallagen som gäller fr o m 2013-01-01.

Utifrån detta lämnades rekommendationer om att utarbeta nya bolagsordningar samt att rutiner tas fram för hur kommunstyrelsens årliga prövning av ändamål och kommunala befogenheter ska ske (former, tidpunkt, krav på underlag från bolagen etc). Av revisionskrivelsen, som delgavs kommunstyrelsen som ett anmälningsärende 2014-04-22, framgår att kommunstyrelsen förutsätts beakta lämnad rekommendation.

Kommunens styrmodell

Under 2014 genomfördes en granskning av kommunens styrmodell, som har bäring på uppsiktsplikten. Revisionsrapporten överlämnades för besvarande till kommunstyrelsen, med en revisionskrivelse daterad 2014-05-22.

Den sammanfattande bedömningen i revisionsrapporten var att kommunens styrmodell i huvudsak är ändamålsenlig när det gäller innehåll, implementering och uppföljning. De tre planeringsnivåerna bidrar till en tydlig styrning och rollfördel-

ning. Däremot bedömdes målstyrningsprocessen inte vara tillfredsställande ur flera perspektiv såsom:

- Svårt att följa målkedjan
- Alldeles för många mål
- Spretig struktur
- Dålig kvalitet på målformuleringarna som mera utgör indikatorer/mätetal
- "Generös" bedömning av måluppfyllelse
- Nämndernas ansvar i målstyrningen är otydlig

Utifrån granskningsresultatet rekommenderades kommunstyrelsen att utveckla målstyrningsprocessen och nämndernas ansvar i denna.

Uppföljning och verkställighet av beslut

Under 2015 genomfördes en granskning av verkställighet och uppföljning av kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges beslut. Även denna granskning har bäring på kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Revisionsrapporten överlämnades för besvarande till kommunstyrelsen, med en revisionskrivelse daterad 2015-05-26.

Efter genomförd granskning var vår sammanfattande bedömning att det i stort finns ändamålsenliga rutiner kring verkställighet och uppföljning av beslut. Utifrån de utvecklingsområden som konstaterats i granskningen lämnades följande rekommendationer:

- Ange tidpunkt för beräknad återrapportering i högre utsträckning, redan vid kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges beslut om utdelade uppdrag samt i uppdragslistor, än vad som är fallet idag. Detta för att i större utsträckning styra verkställigheten och därmed korta handläggningstiderna.
- Redovisa ärendebalanslistor över uppdrag från kommunfullmäktige och kommunstyrelsen även till fullmäktige, eftersom vissa av dessa uppdrag lämnats av detta organ.
- Överväg att införa systemet med uppdragslistor även på facknämnds nivå. Att utarbeta ett enhetligt system för detta bedöms ligga inom kommunstyrelsens samordningsansvar.

4. Granskningsresultat

4.1. Formaliserad uppsiktsplikt och dialog

Kontrollmål: Kommunstyrelsens uppsiktsplikt har formaliserats via aktuella och ändamålsenliga styrdokument.

Verifiering har skett via genomgång av statusen på styrande och stödande dokument. Detta material har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

Utifrån redovisningen av externt regelverk i delavsnitt 3.2 kan vi konstatera att kommunstyrelsen inte är överordnad övriga nämnder och bolagsstyrelser, som alla har sitt uppdrag ifrån fullmäktige. Styrelsen har dock getts ett särskilt ansvar att samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och att ha uppsikt över övriga nämnders, bolags och kommunalförbunds verksamhet.

De verktyg som kommunstyrelsen har till sitt förfogande, kopplade till uppsiktsplikten, innebär utformning av de interna uppföljnings- och rapporteringssystemen (styrmodell) samt bereda kommunövergripande styrdokument för kommunfullmäktiges fastställande. Vidare finns möjligheten för kommunstyrelsen att uppmärksamma t ex berörd nämnd/bolagsstyrelse på behovet av åtgärder vid bristande måluppfyllelse. Styrelsen kan även till fullmäktige påtala bristande måluppfyllelse eller annan avvikelse och lämna förslag till åtgärd eller beslut från fullmäktiges sida. Kommunstyrelsen har alltså inget eget mandat, utifrån gällande lagstiftning, att besluta om åtgärder gentemot andra nämnder.

Något förenklat kan innebörden av uppsiktsplikten sammanfattas som att kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar för att de olika delarna av kommunens verksamhet tillsammans ska motsvara de mål och den verksamhet som kommunfullmäktige fattat beslut om. Uppsikten gäller hela kommunens verksamhet, oavsett om verksamheten bedrivs av nämnd, bolag eller kommunalförbund.

I delavsnitt 3.3 redovisades det interna regelverket kring uppsiktsplikten i kommunen, såsom:

- Styrmodell
- Kommunplan
- Styrelse- och nämndreglementen
- Program för uppföljning av privata och kommunala utförare
- Riktlinjer för riskhantering och intern kontroll
- Bolagsordningar
- Ägardirektiv
- Förbundsordningar

Vi kan konstatera att kommunen har en ändamålsenlig och aktuell styrmodell, som ger de övergripande förutsättningarna för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Styrmodellen är vidare konkretiserad i kommunplanen, som reglerar formerna för styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet. När det gäller de formella förutsättningarna för uppsiktsplikten regleras dessa på ett ändamålsenligt sätt via styrelse- och nämndreglementen samt bolagsordningar. Samtliga dessa dokument reviderades och uppdaterades under 2014.

I övrigt kan vi konstatera att kommunen har utarbetat aktuella och ändamålsenliga styrdokument kring uppföljning av privata utförare samt riskhantering och intern kontroll, som överensstämmer med det regelverk som finns i kommunallagen. Ägardirektivet för Tyresö bostäder AB fastställdes under 2012 och är anpassat till kommunens styrmodell samt bedöms i stort vara aktuellt. Däremot kan vi konstatera att ändamålsenligheten i förbundsordningen för Södertörns brandförsvärsförbund kan ifrågasättas, eftersom den inte formellt reglerar medlemskommunernas styrning och tillsyn av förbundets ekonomi och verksamhet (bilaga 5).

Vi bedömer att kommunstyrelsens uppsiktsplikt har formaliserats via aktuella och ändamålsenliga styrdokument, förutom när det gäller förbundsordningen för Södertörns brandförsvärsförbund som inte reglerar styrning och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet. Detta utifrån kommunallagens innehållsmässiga krav på en förbundsordning.

Vi rekommenderar att kommunen tillsammans med övriga medlemskommuner aktualiserar en översyn av förbundsordningen för Södertörns brandförsvärsförbund. Detta eftersom förbundsordningen inte ger de formella förutsättningarna för styrning och insyn i ekonomi och verksamhet, enligt kommunallagens innehållsmässiga krav på en förbundsordning.

4.2. Fungerande uppföljning och rapportering

Kontrollmål: Uppföljning och rapportering till kommunstyrelsen fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Verifiering har skett via genomgång av styrande dokument samt tillämpningen av dessa i form av faktiskt uppföljning och rapportering. Det senare har skett via genomgång av kommunstyrelsens och övriga nämnders protokoll för främst 2015. Detta material har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

I bilaga 2 redovisas kommunplanens regler kring bl a uppföljning, riskhantering och intern kontroll. Vår granskning avseende 2015 har omfattat följsamheten till dessa regler när det gäller delårsrapporter, kvalitetsenhetens granskningsplan, frekvens i nämndernas och bolagens uppföljning m m.

Nämnderna

Utifrån sin uppsiktsplikt har kommunstyrelsen, förutom delårsrapporterna, även erhållit kommunövergripande ekonomisk rapporter per juli och oktober 2015. Som ett komplement till den reguljära ekonomiska uppföljningen har ekonomichefen även under 2015 lämnat sju dokumenterade rapporter till kommunstyrelsen över händelser och risker som påverkar kommunens ekonomi. Den senare rapporteringen har ytterligare utvecklats under 2016.

Samtliga nämnder har enligt kommunplanen följt upp sin ekonomi vid sex olika tillfällen⁶ under 2015, förutom byggnadsnämnden som endast följt upp ekonomin vid fem tillfällen och socialnämnden har följts upp ekonomin vid åtta olika tillfällen.

⁶ Detta är den uppföljningsfrekvens som stadgas i kommunplanen.

I samband med delårsrapport per april beslutade kommunfullmäktige 2015-06-16, på förslag från kommunstyrelsen, att uppdra till de nämnder⁷ som prognostiserade underskott att senast den 31 augusti till kommunstyrelsen redovisa förslag till åtgärdsplan för att anpassa verksamheten till av fullmäktige beslutad ekonomisk ram. Samtliga berörda nämnder har redovisat en åtgärdsplan, som behandlades i form av ett särskilt ärende av kommunstyrelsen 2015-09-15. Utifrån redovisningen beslutade kommunstyrelsen att uppdra till barn- och utbildningsnämnden samt socialnämnden att genomföra nödvändiga anpassningar för att få en ekonomi i balans, samt att effekterna av genomförda åtgärder ska redovisas till kommunstyrelsen i november månad.

I anslutning till behandling av delårsrapport per augusti beslutade kommunstyrelsen 2015-10-06 att alla nämnder ska redovisa en uppföljning av måluppfyllelsen avseende ekonomin till styrelsen i november månad. På kommunstyrelsens sammanträde 2015-11-12 redovisades en ekonomisk rapport för samtliga nämnder per oktober och en specifik uppföljning av åtgärdsplanen för barn- och utbildningsnämnden samt socialnämnden.

Granskningsplan för kvalitetsenhetens tillsyn och fristående granskningar för 2015 har fastställas av kommunstyrelsen 2014-12-09. Resultatet av detta arbete har vidare redovisats till kommunstyrelsen 2016-03-16.

Planer för riskhantering och intern kontroll för 2015 har vidare fastställts och återredovisats enligt vad som stadgas i kommunplanen. Detta gäller för både kommunstyrelsen och övriga nämnder.

Kommunala bolag

Enligt kommunplanen ska de helägda bolagen upprätta delårsrapport per april och augusti samt årsredovisning. Vi kan konstatera att så sker, men att bolagens delårsrapport per april inte delges kommunstyrelsen. Detta eftersom kommunens samlade delårsrapport per april inte innehåller någon sammanställd redovisning. Det finns dock inga formella krav på sammanställd redovisning, som det finns när det gäller delårsrapporten per augusti om vissa kriterier är uppfyllda. I delårsrapporten per augusti 2015 har kommunen dock upprättat en sammanställd redovisning.

I ägardirektivet för Tyresö Bostäder AB regleras rapporteringen till kommunen. Där framgår att bolaget förutom årsredovisning ska lämna följande:

- Under verksamhetsåret avge periodrapporter som förutom resultaträkning för perioden omfattar en resultatprognos för året. Av rapporterna ska vidare aktuellt uthyrningsläge, aktuell lånestock och viktiga händelser redovisas. Rapporteringen samordnas tidsmässigt med vad som gäller för kommunens egen verksamhet.
- Minst en gång per år redovisa en långtidsbedömning över bolagets ekonomi
- Minst en gång per år redovisa hur arbetet fortskrider när det gäller den treåriga bolagsplanen
- Löpande inge styrelseprotokoll

⁷ De nämnder som omfattas av uppdraget är byggnadsnämnden, gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden, barn- och utbildningsnämnden samt socialnämnden.

Efter genomförd granskning kan vi konstatera att bolaget upprättar delårsrapport per april och augusti⁸. Rapporterna omfattar endast ekonomin och det framgår inget om t ex uthyrningsläge⁹ och särskilda händelser. När det gäller långtidsbedömning av bolagets ekonomi m m uppfylls detta i och med utarbetandet av bolagsplan 2016-2018¹⁰, vilket även är ett riktat uppdrag till bolaget i kommunplan 2015-2018. Bolagets styrelseprotokoll från bolaget delges inte kommunen regelmässigt. Inget styrelseprotokoll har redovisats som anmälningsärende till kommunstyrelsen under 2015.

I kommunplanen regleras även att Tyresö Bostäder AB ska följa upp nöjd kundindex (NKI), via en egen undersökning. I bolagsplan 2016-2018 har fastställts verksamhetsmål för 2016 inom målområdena nöjda hyresgäster¹¹, attraktiv arbetsgivare, stabil ekonomi samt miljöarbete med ansvar.

Kommunalförbund

I kommunplanen, under verksamhetsområde kommunalförbund, betonas att det inte är kommunfullmäktige som anger planer och mål för dessa verksamheter, utan det sker av respektive förbundsledning. Inga direktiv eller särskilda uppdrag lämnas därför i kommunplanen till kommunalförbunden. Detta innebär att ingen formell styrning finns inom detta område, förutom vad som finns reglerat i förbundsordningen.

Mot ovanstående bakgrund har vi kartlagt vilka handlingar och ärenden som kommunalförbundet expedierar till medlemskommunerna samt huruvida dessa delges kommunstyrelsen. Denna kartläggning, som redovisas i bilaga 6, visar på brister i form av att expedierade direktionsprotokoll och ärenden inte delges kommunstyrelsen som anmälningsärenden samt att det även finns skillnader mellan de två förbunden när det gäller vilka ärenden som expedieras till medlemskommunerna.

Medlemskommunerna i ett kommunalförbund måste fastställa de taxor som beslutats av förbundet då ett kommunförbund enligt praxis från högsta förvaltningsdomstolen inte har föreskriftsrätt, dvs rätt att utfärda taxor och andra föreskrifter som är bindande för kommunmedlemmarna. Vi kan konstatera att kommunfullmäktige i Tyresö kommun har fastställt aktuella taxor under 2014 och 2015 för båda kommunalförbunden.

Vi bedömer att uppföljning och rapportering till kommunstyrelsen fungerar på ett tillfredsställande sätt när det gäller nämndernas verksamhet, men inte när det gäller de kommunala bolagen och kommunalförbunden. De brister som identifierats gäller redovisning till kommunstyrelsen av de helägda bolagens styrelseprotokoll och delårsrapport per april. Vidare finns det brister i redovisningen till kommunstyrelsen av direktionsprotokoll och de ärenden som kommunalförbunden expedierar till kommunen.

⁸ Förutom den sammanställda redovisningen i delårsrapport per augusti har kommunstyrelsen även erhållit en utförlig ekonomisk rapport för Tyresö Vindkraft AB per 2015-08-31. Denna rapport presenterades på kommunstyrelsens sammanträde 2015-12-08.

⁹ Särskilda uthyrningsrapporter och finansrapporter lämnas dock löpande till bolagets styrelse.

¹⁰ Bolagets styrelse beslutade 2015-11-05 att fastställa bolagsplan 2016-2018. Bolagsplanen redovisades som ett informationsärende i kommunstyrelsen 2015-12-08.

¹¹ Målet kring nöjda hyresgäster mäts via indikatorn NKI som ska vara lägst 4,0 (utfall 2014 var 3,8).

Vi rekommenderar att kommunens delårsrapport per april kompletteras med en form av koncernöversikt, där de helägda bolagens delårsresultat och årsprognos anges inkl väsentliga händelser. Vidare behöver styrelseprotokollen från bolagen löpande delges kommunstyrelsen som ett anmälningsärende.

Vi rekommenderar vidare att det säkerställs att de protokoll och ärenden som kommunalförbunden expedierar till kommunen, även formellt delges kommunstyrelsen som anmälningsärenden. Vidare bör kommunen, tillsammans med övriga medlemskommuner i de två förbunden, verka för en enhetlighet kring vilka ärenden som ska expedieras.

4.3. Tillräcklig uppsikt

Kontrollmål: Kommunstyrelsen har tillräcklig uppsikt över den verksamhet som bedrivs av nämnder, kommunala bolag och kommunalförbund.

Verifiering har skett via genomgång av statusen på den formella och informella uppsikt som kommunstyrelsen har haft avseende 2015 års verksamhet och hur den dokumenterats. Detta material har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

När det gäller bedömningen av om kommunstyrelsens uppsiktsplikt under 2015 har varit tillräcklig har vi vägt samman den formella och den informella uppsiktsplikten när det gäller kommunala bolag och kommunalförbund. Den senare utifrån olika typer av och former för ägardialog.

Nämnder

Utifrån granskningen av styrelsens och nämndernas ansvarsutövande för 2015 kan vi konstatera att kommunstyrelsen på ett aktivt sätt utövat sin uppsiktsplikt gentemot nämnderna. Detta i form av frekventa budgetuppföljningar inkl delårsrapporter och givna uppdrag kring utarbetande av åtgärdsplaner för de nämnder som prognostiserat budgetunderskott samt krav på redovisning av dessa planer till styrelsen¹². En uppföljning har även skett i nämndernas verksamhetsberättelser, som även delgetts kommunstyrelsen, av de uppdrag som lämnats i kommunplanen 2015-2018. Detta gäller även redovisning av genomförd plan för riskhantering och intern kontroll.

Sammantaget kan vi konstatera att den uppsiktsplikt som kommunstyrelsen utövat gentemot nämnderna under 2015 har skett på ett ändamålsenligt sätt, utifrån styrprocessens årshjul, kommunplanen och övriga politiskt fastställda styrdokument. I detta sammanhang vill vi även framhålla att kvalitetsenhetens granskningar, som är fristående från nämnderna och som styrs av kommunstyrelsen via en årligen fastställd granskningsplan, är ett bra komplement till styrelsens mer övergripande uppsiktsplikt.

¹² Detta bl a utifrån förslag till uppdrag som kommunfullmäktige formellt beslutat vid behandling av delårsrapport per april.

Kommunala bolag

Ägardirektiv finns för Tyresö Bostäder AB, som utifrån omsättning och verksamhet är det stora bolaget i koncernen. För de två andra bolagen har inga ägardirektiv fastställts. Det finns inga formella krav på ägardirektiv och det går att argumentera för att det inte ur styrningssynpunkt är nödvändigt att utarbeta sådana direktiv för dessa två bolag. Uppdaterade bolagsordningar finns dock för samtliga tre bolag, som bedöms uppfylla kommunallagens formella krav. Detta bl a kring kommunalt ändamål, kommunala befogenheter samt insyn.

Tyresö Näringslivs AB är i dagsläget enbart ägare till det så kallade brädgårdsområdet i Tyresö Strand. På området planeras för kommunal verksamhet i framtiden, och därför avser kommunen att förvärva fastigheten från bolaget och därefter avveckla bolaget.

Tyresö Vindkraft AB är ett enkelt bolag som kommunen har tillsammans med Tyresö Bostäder AB. Utifrån kommunallagen 3 kap 16 a § är detta definitions- mässigt ett helägt kommunalt bolag, vilket innebär att insynplikten gäller fullt ut. Via avtal mellan bolagsmännen framgår att nyttjande av vindkraftsel, kostnader etc fördelas mellan Tyresö kommun (67 %) och Tyresö Bostäder AB (33 %). Vidare finns ett leasingavtal tecknat mellan det enkla bolaget och bolagsmännen.

För ovanstående två bolag finns inte heller samma faktiska behov för kommunstyrelsen att ha en utvecklad ägardialog, som för Tyresö Bostäder AB. Detta bl a på grund av omsättning och verksamhetsomfattning. Vidare har dessa bolag samma tjänstemannastyrelse och VD samt personunion finns mellan styrelse/VD och tjänstemannaledningen under kommunstyrelsen (bilaga 4). Inget av bolagen har haft några protokollförda styrelsemöten under 2015.

Kommunstyrelsen har dock en skyldighet, enligt kommunallagen, att årligen pröva om den verksamhet som samtliga dessa bolag har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Utifrån vad som konstaterats tidigare i detta delavsnitt har vi endast följt upp hur ägardialogen har utformats kring 2015 års verksamhet, när det gäller Tyresö Bostäder AB. Uppföljningen visar att inget formellt ägardialogmöte mellan kommunens och bolagets politiska ledning har genomförts under 2015. Årliga strategidagar genomförs dock där kommunstyrelsen och nämndpresidierna delar. Vi kan konstatera att det finns en omfattande personunion mellan kommunstyrelsen och bolagets styrelse, eftersom ordförande och ytterligare tre ledamöter i bolagsstyrelsen även ingår i kommunstyrelsen.

Bolagets VD under året varit adjungerad till kommunens centrala ledningsgrupp, som leds av kommundirektören. VD:n deltar på ledningsgruppsmöten minst en gång per kvartal, dels för att ge och dels för att få information. Ett bra exempel på samverkan under året är även utarbetande av riktlinjer mot mutor och jäv, där bolagets VD ingått i den grupp i kommunen som utarbetat förslaget, som fastställts av både kommunfullmäktige¹³ och bolagets styrelse.

¹³ I samband med kommunfullmäktiges beslut 2015-10-22 av riktlinjer mot mutor och jäv fick kommunstyrelsens ordförande i uppdrag, såsom ombud för ägaren, att initiera och rösta för att riktlinjerna antas av Tyresö Bostäder AB vid nästkommande bolagsstämma.

Vissa brister i uppsiktsplikten av de kommunala bolagen har dock konstaterats, när det gäller formell uppföljning och rapportering (delavsnitt 4.2).

Kommunalförbund

Någon formaliserad ägardialog har inte aktualiserats under 2015 avseende Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund, enligt vad som regleras i gällande förbundsordning. Ägardialog kan, enligt förbundsordningen, initieras av förbundet eller enskild medlemskommun. Förbundet har dock haft en fortlöpande dialog med företrädare för kommunen, men främst på tjänstemannanivå. Det finns inte heller någon personunion mellan ledande politiker på kommunstyrelsenivå och kommunens representanter i förbundsdirektionen.

För Södertörns brandförsvarsförbund finns inte formerna för ägardialogen med medlemskommunerna reglerade i förbundsordningen. Under 2015 har förbundet dock haft en fortlöpande dialog med företrädare för kommunen, både på tjänstemannanivå och på politisk nivå. Tidigare år har även tjänstemannaledningen i Södertörns brandförsvarsförbund informerat om förbundets verksamhet i både kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Det finns vidare en personunion mellan ledande politiker på kommunstyrelsenivå och kommunens representanter i förbundsdirektionen, vilket bedöms underlätta utövandet av en löpande uppsikt över förbundet.

Vissa brister i uppsiktsplikten av båda kommunalförbunden har dock konstaterats, när det gäller formell uppföljning och rapportering (delavsnitt 4.2).

Vi bedömer att kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt över den verksamhet som bedrivs av nämnderna. När det gäller uppsikten över kommunala bolag och kommunalförbund bedöms den inte fullt ut vara tillräcklig. De brister som konstaterats gäller främst den formella rapportering till kommunstyrelsen, både när det gäller kommunala bolag och kommunalförbund. Formella brister finns även när det gäller rutiner kring och formell prövning av huruvida den verksamhet som bolagen har bedrivits under föregående kalenderår har varit förenligt med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Denna brist utvecklas närmare i delavsnitt 4.4, som även innehåller en rekommendation med anledning av konstaterad brist.

4.4. Vidtagna åtgärder utifrån tidigare granskningar inom området

Kontrollmål: Tillräckliga åtgärder har vidtagits av kommunstyrelsen med anledning av tidigare granskningar inom området

Verifiering har skett via genomgång av tidigare granskningar inom området samt hur påpekanden i dessa har hanterats av kommunstyrelsen. Detta material har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

I delavsnitt 3.4 redovisades resultatet av tidigare genomförda granskningar inom området. Detta i form av kommunstyrelsens uppsiktsplikt, kommunens styrmodell samt verkställighet och uppföljning av beslut.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Utifrån lämnade rekommendationer i revisionskrivelse 2014-03-27, kan vi konstatera att kommunstyrelsen har utarbetat bolagsordningar för de helägda bolagen, där det kommunala ändamålet tydliggjorts och de kommunala kompetenserna angetts. Däremot har kommunstyrelsen ännu inte fastställt några rutiner kring hur den årliga prövningen ska ske av om den verksamhet som bolagen har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet samt utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna (former, tidpunkt, krav på underlag från bolagen etc).

Kommunens styrmodell

Efter genomförd uppföljning kan vi konstatera att de synpunkter som lämnades i revisionskrivelse 2014-05-22 kring kommunens styrmodell, med avseende på målstyrningsprocessen, har beaktats på ett tillfredsställande sätt av kommunstyrelsen. Detta genom tillskapandet av en genomtänkt målhierarki, striktare måluppföljning, minskning av antalet mål samt tydliggörande av nämndernas ansvar i målstyrningsprocessen.

Sammantaget kan vi vidare konstatera att styrmodellen har utvecklats över tid. Det är positivt att en årlig översyn sker av styrmodellen och att strategidagar genomförs, där både kommunstyrelsen och nämndpresidierna delar. Detta arbetssätt är inbyggt i styrprocessens årshjul (bilaga 1), vilket bidrar till att säkerställa att styrmodellen anpassas utifrån nya förutsättningar och därigenom är ett "levande" dokument.

Verkställighet och uppföljning av beslut

Med utgångspunkt från de uppdrag som kommunallagen anger för kommunstyrelsen kan sägas att det finns ett tydligt samband mellan styrelsens ansvar att bereda frågor till fullmäktige och att sedan samordna verksamheten och ha uppsikt över att fullmäktiges beslut genomförs. Styrelsen har därmed den kunskap och insikt om besluten som underlättar uppföljningen och har samtidigt ett ansvar för att förslag till fullmäktigebeslut utformas på ett sådant sätt att de är möjliga styra efter och följa upp.

Tidigare genomförd granskning visar att det i stort finns ändamålsenliga rutiner kring verkställighet och uppföljning av beslut. Utifrån de utvecklingsområden som trots allt konstaterats lämnades ett antal rekommendationer. Vår uppföljande granskning visar att de rekommendationer som lämnades i revisionskrivelse 2015-05-26 i stort har beaktats av kommunstyrelsen på ett tillfredsställande sätt.

Vi bedömer att tillräckliga åtgärder har vidtagits av kommunstyrelsen med anledning av tidigare granskningar inom området, förutom när det gäller att utarbeta rutiner kring hur den årliga prövningen ska ske av huruvida den verksamhet som bolagen har bedrivits under föregående kalenderår har varit förenligt med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Någon formell prövning, enligt ovan, har inte heller genomförts av kommunstyrelsen när det gäller de kommunala bolagens verksamhet för 2013 till 2015. Detta är otillfredsställande eftersom det är fråga om ett lagkrav som gäller fr o m 2013-01-01.

Vi rekommenderar ånyo kommunstyrelsen att fastställer rutiner kring hur den årliga prövningen ska ske av huruvida den verksamhet som bolagen bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna (former, tidpunkt, krav på underlag från bolagen etc). Dessa rutiner ingår lämpligtvis i kommunplanen eller i en separat företagspolicy, vilket är ett övergripande styrdokument som många kommuner utarbetat inom området. Vidare behöver säkerställas att denna formella prövning genomförs avseende bolagens verksamhet för 2015.

2016-05-xx

Jan Nilsson
Projektledare/uppdragsansvarig

Bil 1: Styrprocessens årshjul

Kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges samt nämndernas arbete med styrprocessen följer nedanstående kalendarium, det så kallade årshjulet, som redovisas i kommunplan 2015-2018.

Januari/februari

- Kommunstyrelsen genomför en årlig översyn av styrprocessen
- Kommunledningskontoret tar fram en omvärldsanalys
- Strategidagar med kommunstyrelsen och nämndpresidierna genomförs
- Kommunledningskontoret upprättar bokslut och årsredovisning

Mars/april

- Ytterligare strategidagar med kommunstyrelsen och presidierna genomförs
- Förslag till anslagsfördelning till verksamhetsområdena tas fram
- Uppdrag till verksamhetsområdena formuleras
- Årsredovisning behandlas i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige
- Nämndernas verksamhetsberättelser redovisas i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige
- Omvärldsanalysen skickas på remiss till nämnder, bolag, råd och centrala samverkansgruppen
- Remissvaren sammanfattas
- Årlig översyn av taxor och avgifter
- Reviderad drift- och investeringsbudget

Maj/juni

- Kommunstyrelsen beslutar om förslag till kommunplan/och budget för kommande år
- Delårsrapport per den 30 april behandlas i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige
- Kommunfullmäktige beslutar om kommunplan för de tre kommande åren och skatt för ett år framåt

Augusti/september

- Nämnderna arbetar med kommunplanen och bryter ned den till ettåriga mål och budget i nämndplanerna
- Bolagen gör en treårig bolagsplan

Oktober

- Delårsrapport per den 31 augusti behandlas i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige
- Nämnderna beslutar om nämndplan

November/december

- Kommunfullmäktige konfirmerar kommunplanen (vid valår ska nya fullmäktige fastställa planen)
- Kommunstyrelsen behandlar nämnd- och bolagsplaner
- Kommunstyrelsen och nämndernas presidier utvärderar styrprocessen
- Förvaltningarna tar fram verksamhets- och enhetsplaner

Bil 2: Uppföljning, riskhantering och intern kontroll samt kommunikation

Nedan redovisas ett utdrag ur kommunplan 2015-2018 när det gäller uppföljning, riskhantering och intern kontroll samt kommunikation.

Uppföljning av mål, ekonomi och kvalitetsgarantier

Kommunfullmäktige ansvarar för kommunens övergripande och långsiktiga styrning genom att ange mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Kommunstyrelsen verkställer kommunfullmäktiges beslut och ska dessutom utöva tillsyn över nämnderna. Det är kommunstyrelsen som fastställer formerna för hur verksamheter och ekonomi ska följas upp och rapporteras.

Kommunstyrelsens uppföljning till fullmäktige sker genom delårsrapporter och årsredovisning. Delårsrapporterna görs var fjärde månad per den 30 april och den 31 augusti. De ska innehålla utfall och ekonomiska prognoser för drifts- och investeringsbudget samt redovisa måluppfyllelse för de strategiska målen. Årsredovisning görs vid varje årsskifte.

Granskningsplan för kvalitetsenhetens tillsyn och granskningar fastställs av kommunstyrelsen årligen. En samlad redovisning och de slutsatser som kan dras av detta arbete redovisas i kommunstyrelsen och i årsredovisningen.

När nämnderna bedömer att de verksamhetsmässiga eller ekonomiska målen inte kommer att nås, ska de rapportera detta i anslutning till delårsrapporten. Nämnderna ska då även ge förslag på åtgärder att vidta för att målen ska uppfyllas.

Nämnderna är ansvariga för sina verksamheter och ska följa upp sin verksamhet och ekonomi i tillräcklig omfattning. Nämnderna ska lämna delårsrapport med ekonomisk prognos var fjärde månad per den 30 april och den 31 augusti och en verksamhetsberättelse vid årets slut. Delårsrapporten ska innehålla utfall, ekonomiska prognoser och bedömning av måluppfyllelse för nämndens mål. Den ska även innehålla förslag på åtgärder som nämnden avser vidta vid avvikelser. Delårsrapporter och verksamhetsberättelsen behandlas i nämnden och därefter i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Nämnderna ska därutöver följa upp verksamheten via kontinuerliga månadsuppföljningar per februari, mars, juli och oktober. Om nämnden bedömer att målen inte kommer att nås ska de rapportera eventuella avvikelser till kommunstyrelsen, så snart det är möjligt. Förutom att bidra till de kommunala målen ska nämnderna säkerställa att de uppfyller de krav som ställs genom lagstiftning och andra styrdokument. Uppföljning och analys baseras på egenkontroll, riskhantering och avvikelshantering.

Bolagsstyrelsen är ansvarig för sin verksamhet. Bolagen ska lämna delårsrapport per 30 april och 31 augusti. Årsredovisning lämnas efter årets slut.

Riskhantering och internkontroll

Arbetet med riskhantering och internkontroll utgör ett komplement till övrig planeringen och uppföljningen enligt styrprocessen. Det syftar till att upptäcka och korrigera felaktigheter, som till exempel dåligt utnyttjande av resurser eller för stort, eller onödigt, risktagande. Arbetet kommer till uttryck i riskhanterings- och kontrollplaner och redovisningar av interkontrollresultat.

Nämnderna beslutar om en riskhanterings- och kontrollplan i anslutning till att nämndplanerna behandlas och redovisar resultatet av genomförda internkontroller när nämndernas verksamhetsberättelser behandlas efter årets slut.

Även kommunstyrelsen utarbetar en riskhanterings- och internkontrollplan under hösten före varje verksamhetsår och redovisar resultatet av genomförda kontrollinsatser efter årets slut.

Kommunikation

Det är viktigt att kommunplanens innehåll är väl känt av kommunens invånare, de förtroendevalda och kommunens medarbetare. Kommunledningskontoret utarbetar en kommunikationsstrategi som beskriver de viktigaste budskapen och strategier för att nå ut med dessa.

Den långsiktiga visionen, strategier och mål för mandatperioden kommuniceras till personal vid arbetsplatsträffar och till medborgare via kommunbilagan i Mitt i Tyresö och via tyreso.se.

Delårsrapporten redovisas på intranätet och tyreso.se, och diskussioner ska ske med berörd personal. Vid årets slut redovisas måluppfyllelsen tydligt i årsredovisningen och utvalda delar i kommunbilagan.

Varje verksamhet utarbetar, på basis av nämndplanerna, en kommunikationsplan som fastställer de viktigaste budskapen och innehåller kommunikationsinsatser kring det arbete som görs för att målen ska nås.

Bil 3 Kommunstyrelsens reglemente samt gemensamt nämndreglemente

Nedan redovisas ett utdrag ur kommunstyrelsens reglemente och gemensamt nämndreglemente. Detta med avseende på reglering av ansvarsfördelning och uppsiktsplikten.

Kommunstyrelsens reglemente

1 Kommunstyrelsens uppgifter

1.1 Allmänt om styrelsens uppgifter

1 § Styrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnder (ledningsfunktionen). Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund.

Styrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen enligt den styrprocess som fullmäktige beslutat (styrfunktionen).

Styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige (uppföljningsfunktionen).

Styrelsen ansvarar för i detta reglemente angivna uppgifter jämte sådana uppgifter som inte lagts på annan nämnd (särskilda uppgifter). Härutöver ansvarar styrelsen för de uppgifter som framgår av kommunallagen (1991:900) och annan lagstiftning.

1.2 Ledningsfunktionen och styrfunktionen

1.2.1 Allmänt om ledningsfunktionen och styrfunktionen

2 § Styrelsen ansvarar för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens. Styrelsen ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls.

1.2.2 Styrelsens övergripande uppgifter

3 § Styrelsen har följande uppgifter:

1. Leda arbetet med att samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, policys riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållna annan nämnd.

2. Utöva uppsikt över övriga nämnders beslut, särskilt avseende uppfyllande av lagkrav.
3. Kontinuerligt följa verksamheten i övriga nämnder.
4. Leda och samordna arbetet med frågor som rör den lokala utvecklingen av den kommunala demokratin samt utveckling av service till allmänheten. Ha hand om kommunens synpunkts- och klagomålshantering samt konsumentrådgivning.
5. Utföra granskningar av såväl kommunens verksamheter, privata utförare som utför kommunala angelägenheter, samt verksamheter med annan än kommunal huvudman.
6. Leda och samordna arbetet med hållbar utveckling, säkerhet, krisberedskap, brotts- och drogförebyggande arbete, folkhälsa inklusive kostfrågor samt tillgänglighet.
7. Samordna och utveckla internationella kontakter.
8. Främja företagandet i kommunen samt handha näringslivsfrågor
9. Hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.
10. Samordna och utveckla upphandling- och inköpsstöd.
11. Ansvara för utformning och utveckling av kommunens system för intern kontroll i enlighet med vad fullmäktige beslutar.
12. Ansvara för samordningsträffar med nämndpresidierna och förvaltningscheferna.
13. Upprätta förslag till program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.
14. Bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige i enlighet med kommunallagen.
15. Verkställa fullmäktiges beslut, om fullmäktige inte beslutar annat.

Om fullmäktige inte har beslutat något annat, avgör styrelsen hur de ärenden som fullmäktige ska handlägga ska beredas. Styrelsen får uppdra åt en förtroendevald eller åt någon anställd att besluta om remiss av sådana ärenden.

1.2.3 Företag och stiftelser

4 § Styrelsen har följande uppgifter:

1. 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.
2. Ansvara för att beslut om ägardirektiv till företagen fattas och kontinuerligt hålls uppdaterade.
3. Ansvara för regelbundna möten mellan styrelsen och företagsledningarna/stiftelseledningarna.
4. Löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17-18b §§ kommunallagen är uppfyllda beträffande de företag och stiftelser kommunen äger eller har intresse i.
5. Årligen pröva om den verksamhet som bedrivs 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.

6. Svara för att tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra liknande sammanträden i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i.

1.2.4 Kommunalförbund

5 § Styrelsen ska ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.

Gemensamt nämndreglemente

Nämndens roll och uppgifter

§ 1 Styrfunktion

Nämnden ansvarar för sitt verksamhetsområde. Kommunstyrelsen har rätt att granska och utöva tillsyn över nämndernas verksamheter.

I nämndens styrfunktion ingår att ansvara för att verksamheten bedrivs enligt de författningar som gäller för verksamheten, att de av kommunfullmäktige fastställda målen uppnås samt att planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs.

Nämnden ska löpande följa kostnadsutvecklingen inom sitt verksamhetsområde. Vid befarat budgetöverskridande ska nämnden snarast möjligt pröva vilka åtgärder som behöver vidtas för att undvika budgetöverskridande. Om åtgärderna inte i väsentlig utsträckning försämrar uppfyllandet av fastställda verksamhetsmål, bör nämnden direkt besluta om att genomföra dem. I annat fall bör åtgärderna snarast underställas kommunstyrelsen. I kommunstyrelsens fall ska åtgärderna underställas kommunfullmäktige. De föreslagna åtgärderna måste också hålla sig inom nämndens verksamhetsområde. Nämnden får under budgetåret besluta om smärre omfördelningar mellan sina anslag om det krävs för att inte överskrida sin samlade budget eller för att förbättra måluppfyllelsen.

Nämnden ansvarar för riskhantering och internkontroll inom sitt ansvarsområde enligt de av kommunstyrelsen beslutade riktlinjerna för riskhantering och intern kontroll.

Nämnden ska ansvara för utarbetande av kvalitetsgarantier samt tillse att det finns en fungerande synpunkts- och klagomålshantering och erforderlig service till kommuninvånarna inom sitt verksamhetsområde.

Nämnden ska till kommunstyrelsen enligt kommunens modell för styrning och planering lämna underlag till planer och budget utifrån aktuella budgetförutsättningar, lagar och förordningar samt senast i februari året efter budgetåret sammanfatta och avsluta räkenskaperna i ett nämndbokslut för det gångna året.

Nämnden ska därutöver lämna de redovisningar som kommunstyrelsen efterfrågar. Detta innebär bland annat att månatligen rapportera den ekonomiska ställningen.

Nämnden ska i tillämpliga fall fastställa interna och externa ersättningar för prestationer inom nämndens verksamhetsområde.

Nämnden skall följa upp att verksamheten bedrivs i enlighet med de nationella mål som fastställts, och samordna utformningen av övergripande mål, policys och riktlinjer.

Bil 4: Bolagsordningar och kommunallagens krav

Bolagsordning	Tyresö Bostäder AB	Tyresö Vindkraft AB	Tyresö Näringslivs AB
1. Fastställd av kommunfullmäktige ¹⁴	2014-05-08	2014-09-25	2014-11-27
2. Kommunalt ändamål och befogenheter anges	Ja	Ja	Ja
3. Samtliga styrelseledamöter utses av fullmäktige ¹⁵	Ja	Ja	Ja
4. Minst en lekmannarevisor utses av fullmäktige ¹⁶	Ja	Ja	Ja
5. Fullmäktiges ställningstagande innan beslut av principiell beskaffenhet eller av större vikt fattas ¹⁷	Ja	Ja	Ja
6. Offentlighetsprincip (allmänhetens insyn) ¹⁸	Ja	Nej	Ja
7. Kommunstyrelsens rätt till information/inspektionsrätt ¹⁹	Ja	Ja	Ja

¹⁴ Aktuella och av fullmäktige fastställda bolagsordningar inkl aktuella uppgifter kring funktionärer finns registrerade hos Bolagsverket.

¹⁵ Tyresö Bostäder AB har en politiskt tillsatt styrelse som består av nio ledamöter och två suppleanter. De två andra bolagen har en tjänstemannastyrelse som består av kommundirektören (ordinarie) och tidigare samhällsbyggnadschefen (suppleant). Kommunens ekonomichef är vidare VD i båda dessa bolag.

¹⁶ En lekmannarevisor inkl en suppleant har utsetts i samtliga tre bolag. Kommunallagens krav på personunion är uppfyllt, eftersom samtliga lekmannarevisorer även är kommunala revisorer. Kommunrevisionens tidigare ordförande är dock utsedd som lekmannarevisorsuppleant i Tyresö Vindkraft AB. I och med att han inte längre är kommunal revisor för denna mandatperiod kan han inte vid förfall gå in som ordinarie lekmannarevisor. Detta innebär att en ny suppleant bör utses av kommunfullmäktige, som hämtas ur nuvarande revisionsgrupp.

¹⁷ Ett ärende av principiell beskaffenhet/större vikt har förts upp kommunfullmäktiges ställningstagande under 2015. Detta ärende behandlades av kommunfullmäktige 2015-12-17 och avser Tyresö Bostäder AB:s avsikt att försälja fastigheterna Alby 1:796, 1:797 samt 1:798 till HSB Brf Pärlröksgången.

¹⁸ Allmänhetens insyn, via offentlighetsprincipen, är en obligatorisk punkt att reglera i bolagsordningen om det är fråga om ett delägt kommunalt bolag (privata intressenter). Detta gäller även helägda kommunala bolag, som via avtal, i sin tur lämnar över verksamhet till privata utförare. Denna punkt har dock inget med kommunstyrelsens uppsiktsplikt att göra, utan gäller insyn utifrån ett medborgarperspektiv. Denna insyn är dock lagstadgad övergripande när det gäller helägda kommunala bolag.

¹⁹ Denna punkt är inte obligatorisk att ha med i bolagsordningen. Punkten ingår dock ofta i bolagsordningen för att betona kommunstyrelsens uppsiktsplikt och att bolagen omfattas av inspektionsrätt/informationsskyldighet.

Bil 5: Förbundsordningar och kommunallagens krav

Förbundsordning	Södertörns brand- försvarsförbund	Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund
1. Förbundets ändamål	Ja	Ja
2. Styrning och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet ²⁰	Nej	Ja
3. Föreskrifter om förbundets budgetprocess	Ja	Ja
4. Skyldighet att inhämta yttrande från medlemskommunerna ²¹	Ja	Ja

²⁰ Detta är inte reglerat för Södertörns brandförsvarsförbund. För Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund är medlemskommunernas styrning, inflytande och insyn reglerat på följande sätt: *"Kommunstyrelserna i medlemskommunerna skall enligt 6 kap 1 § kommunallagen utöva uppsikt över förbundet vilket betyder att de har rätt att granska förbundets förvaltning och ta del av förbundets samtliga handlingar. Kommunförbundet skall därutöver föra en fortlöpande ägardialog med företrädare för medlemskommunerna så att medlemmarna därigenom erhåller möjligheter till styrning, inflytande och insyn. Agendan för ägardialog skall innehålla minst följande punkter: Verksamhetens utfall kopplat till kommunalförbundets ändamål och uppgifter, nyckelfrågor för kommunalförbundet med bäring på framtiden, följsamhet mot budget och prognos samt avstämning av ekonomiska och operativa mål. Ägardialog kan initieras av kommunalförbundet eller enskild medlemskommun".*

²¹ Denna specifika punkt är inte obligatorisk i förbundsordningen, enligt kommunallagens krav. Punkten kan dock anses vara en del av

Bil 6: Expedierade protokoll och ärenden från kommunalförbund kontra hantering av dessa i kommunen

Expedierade handlingar/ärenden	Södertörns brand-försvarsförbund	Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund	Hantering av expedierade handlingar/ärenden i kommunen
1. Direktionens sammanträdesprotokoll ²²	Ja	Ja	Har inte redovisats till kommunstyrelsen, t ex i form av anmälningsärende.
2. Budget	Nej	Ja	Har redovisats till kommunstyrelsen i form av ett anmälningsärende.
3. Delårsrapport per aug ²³	Ja	Nej	Har inte redovisats till kommunstyrelsen, t ex i form av anmälningsärende. Detta gäller både delårsrapporten och revisorernas utlåtande kring god ekonomisk hushållning.
4. Årsredovisning	Ja	Ja	Hanteras som ett separat beslutsärende i både kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

²² Förbundsdirektionens sammanträdesprotokoll expedieras till medlemskommunerna. Protokollen publiceras även på kommunförbundets webbplats. Till ledamöter och ersättare i respektive förbundsdirektion har Tyresö valt sådana personer som sitter i kommunfullmäktige, enligt kommunallagens valbarhetsregler. När det gäller ledamot och ersättare i förbundsdirektionen ingår även kommunens valda representanter i kommunstyrelsen, vilket ur uppsiktssynpunkt är en fördel (personunion). Detta i form av kommunstyrelsens ordförande (ledamot) och en ersättare från oppositionen i styrelsen.

²³ Tertialuppföljning per april delges inte till medlemskommunerna. Detta gäller för båda kommunalförbunden.