

Datum:  
2021-05-21Diarienummer:  
KRN-2020-00060

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunstyrelsen  
Idrotts- och fritidsnämnden  
Kulturnämnden  
Gatu- och samhällsmiljönämnden  
Uppsala Stadshus AB

## Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig. Granskningen har omfattat kommunstyrelsens uppsikt över idrotts- och fritidsnämnden, kulturnämnden, arbetsmarknadsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden samt Uppsala Stadshus AB. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Vi konstaterar att kommunstyrelsen lägger ned ett omfattande arbete med att följa verksamheterna i såväl nämnder som bolag. Av de fyra revisionsfrågorna i vår projektplan bedöms tre vara uppfyllda om en delvis uppfylld. Det finns alltså utrymme för ytterligare förbättringar.

Granskningen visar att uppsiktplikten omnämns i kommunens styrande dokument och att det finns ett årshjul för kommunstyrelsen som reglerar vilka uppföljningar som görs under året. Vi konstaterar att begreppet uppsiktspflicht används i låg utsträckning men att arbetet upplevs integrerat i styrnings- och uppföljningsarbetet. Vidare visar vår enkät att arbetet med uppsikten kan stärkas, främst gentemot de kommunala bolagen.

En ökad användning av begreppet uppsikt kan bidra till att öka tydligheten av begreppets innehåll och hur samordning utövas inom kommunkoncernen. Dokumentation av dialoger, t ex i protokoll, behöver bli tydligare. Vi vill även påtala vikten av att kommunstyrelsen regelbundet begär upplysningar från de nämnder som prognosticerar under skott under året och att styrelsen säkerställer att begärda upplysningar lämnas enligt fattade beslut.

Mot bakgrund av de iakttagelser vi gjort inom ramen för granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Se över möjligheten att utarbeta en avsiktsförklaring eller att komplettera styr- och ledningsprocessen med en beskrivning av hur uppsikten utövas kan tydliggöra för organisationen hur kommunstyrelsen utövar sin uppsikt och arbetar med samordning.
- Fortsätt att utveckla dialogen med och rapporteringen från nämnder och bolag för att stärka kommunstyrelsens uppsiktsplikt och samordningsansvar. Dialogen och rapporteringen bör dokumenteras i protokoll för att öka spårbarheten och tydliggöra kopplingen till uppsiktsplikten.
- Se över om rapporteringen till kommunfullmäktige kan kompletteras en utvärdering avseende utövandet av uppsiktsplikten. En sådan rapportering kan bidra till att identifiera utvecklingsområden och stärka arbetet med uppsikt/samordning.
- Analysera resultatet i den enkät som ledamöterna och ersättarna i kommunstyrelsen besvarat i syfte att utveckla verksamheten och identifiera förbättringsområden.

Revisionen begär yttrande, utifrån följande frågeställningar, över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från respektive styrelse och nämnd senast 2021-09-30 till [kommunrevisionen@ uppsala.se](mailto:kommunrevisionen@ uppsala.se) och till det sakkunniga biträdet, [lena.salomon@pwc.com](mailto:lena.salomon@pwc.com).

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande

# Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Uppsala kommun

Maj 2021

*Hanna Franck Larsson*

*Jacob Svensson*

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>2</b>
<b>Inledning</b>	<b>4</b>
<b>Allmänt om kommunstyrelsens uppsiktsplikt</b>	<b>7</b>
<b>Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?</b>	<b>8</b>
<b>Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?</b>	<b>12</b>
<b>Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och</b>	
<b>Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?</b>	<b>17</b>
<b>Revisionell bedömning</b>	<b>19</b>
<b>Rekommendationer</b>	<b>21</b>
<b>Bilaga - Enkätresultat</b>	<b>23</b>
<b>Enkätresultat kommunstyrelsen</b>	<b>23</b>
<b>Enkätresultat nämnderna</b>	<b>26</b>
<b>Enkätresultat bolagen</b>	<b>29</b>

# Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC genomfört en granskning avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagen verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig.

Granskningens syfte har besvarats genom följande revisionsfrågor:

- Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?
- Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?
- Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?
- Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?

Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande revisionella bedömning att kommunstyrelsen uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet inte helt är ändamålsenlig och tillräcklig.

Genomförd granskning visar att uppsiktsplikten omnämns i kommunens styrande dokument och det finns ett årshjul för kommunstyrelsen som reglerar vilka uppföljningar som görs under året. Vi kan konstatera att begreppet uppsikt används i låg utsträckning men att arbetet upplevs integrerat i styrnings- och uppföljningsarbetet. Vidare visar genomförd enkät att arbetet med uppsiktsplikten kan stärkas, främst gentemot de kommunala bolagen. Vi bedömer att det finns ett värde av att tydliggöra vilken rapportering som sker inom ramen för uppsiktsplikten för att stärka förståelsen för hur kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt. En ökad användning av begreppet uppsikt kan bidra till att ytterligare öka tydligheten av begreppets innehåll och hur samordning utövas inom kommunkoncernen. Vi vill även påtala vikten av att kommunstyrelsen regelbundet begär upplysningar från de nämnder som prognostiserar underskott under året och att styrelsen säkerställer att begärda upplysningar lämnas enligt fattade beslut.

Ledamöterna i styrelser och nämnder behöver framåt än mer vara aktiva, delaktiga, engagerade och tar ansvar för att bidra till att styrelsens och nämndens ledning, styrning och uppföljning blir tillräcklig och tillfredsställande. Av Kommunallagens 12 kap 9 § framgår ansvaret att lämna revisionen upplysningar varför vi bedömer att endast 53 ledamöter/ersättare (43 procent) besvarade vår enkät trots tre påminnelser är otillfredsställande.

I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Se över möjligheten att utarbeta en avsiktsförklaring eller att komplettera styr- och ledningsprocessen med en beskrivning av hur uppsikten utövas kan

tydliggöra för organisationen hur kommunstyrelsen utövar sin uppsikt och arbetar med samordning.

- Fortsätt att utveckla dialogen med och rapporteringen från nämnder och bolag för att stärka kommunstyrelsens uppsiktsplikt och samordningsansvar. Dialogen och rapporteringen bör dokumenteras i protokoll för att öka spårbarheten och tydliggöra kopplingen till uppsiktsplikten.
- Se över om rapporteringen till kommunfullmäktige kan kompletteras en utvärdering avseende utövandet av uppsiktsplikten. En sådan rapportering kan bidra till att identifiera utvecklingsområden och stärka arbetet med uppsikt/samordning.
- Analysera resultatet i den enkät som som biläggs rapporten i syfte att utveckla verksamheten och identifiera förbättringsområden.

# Inledning

## Bakgrund

Enligt kommunallagen 6 kap §1 ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning samt 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.

Därutöver har kommunstyrelsen också en rad egna verksamheter och processer som de direkt ansvarar för som t ex IT, hållbarhet, intern kontroll osv.

Kommunstyrelsen ska ha löpande uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag. Utöver detta har styrelsen sedan 1 januari 2013 en så kallad förstärkt uppsiktsplikt över de kommunala aktiebolag. Den förstärkta uppsiktsplikten innebär att kommunstyrelsen i årliga beslut för varje bolag ska pröva om verksamheten har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om så kallade nödvändiga åtgärder.

Revisorerna har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk funnit det angeläget att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnder och bolag.

## Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig.

Revisionsfrågor:

- Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?
- Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?
- Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?
- Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?

## Revisionskriterier

- Kommunallagen 10 kap 3-6 §§
- Reglemente för kommunstyrelsen och berörda nämnder
- Ägardirektiv för berörda bolag
- Ägarpolicy för berörda bolag

- Övriga policys och dokument i kommunen som reglerar uppsiktsplikten.

### Avgränsning

Urval av nämnder och bolag har skett i samråd med de förtroendevalda revisorerna. Granskningen avgränsas vidare till att omfatta kommunstyrelsens uppsikt över idrotts- och fritidsnämnden, kulturnämnden, arbetsmarknadsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden och Uppsala Stadshus AB.

### Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys av för granskningen relevant dokumentation (protokoll, rutiner, riktlinjer, ägardirektiv) samt genom intervjuer. Intervjuer har förts med nämndsordföranden, ordföranden i bolagsstyrelsen, kommunstyrelsens ordförande, kommunfullmäktiges presidium samt kommundirektör.

Inom ramen för denna granskning har en enkätundersökning genomförts.

Enkätundersökningen har riktat sig till samtliga ledamöter och ersättare/suppleanter i:

- Kommunstyrelsen
- Idrotts- och fritidsnämnden
- Kulturnämnden
- Arbetsmarknadsnämnden
- Gatu- och samhällsmiljönämnden
- Uppsala Stadshus AB

Totalt har enkäter skickats till 122 stycken ledamöter och ersättare.

Enkäten är en webbaserad enkät som har genomförts genom användandet av det digitala verktyget SurveyXact. Enkäten har bestått av ett antal påståenden ca 20-25 stycken beroende på tillhörighet (verksamhet/bolag) kopplat till kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Svaranden har vidare fått ta ställning till dessa påståenden genom fyra olika svarsalternativ:

- Instämmer helt
- Instämmer i huvudsak
- Instämmer till viss del
- Instämmer inte
- Vet inte/Osäker

Möjlighet har även givits den svarande att lämna kommentarer genom fritextsvar. Alla lämnade svar i enkäten har behandlats anonymt.

Totalt har 53 personer svarat på enkäterna vilket motsvarar en total svarsfrekvens om ca 43 procent. Högst svarsfrekvens observeras för Uppsala Stadshus AB med en svarsfrekvens om 58 procent följt av Kommunstyrelsen med en svarsfrekvens om 54 procent. Lägst svarsfrekvens observeras för nämnderna med en svarsfrekvens om ca 36 procent.



Utfallet av enkäten redovisas löpande i rapporten där relevanta resultat av utfallen redovisas under respektive avsnitt. Relevanta diagram presenteras löpande under respektive avsnitt samt i bilaga.

De som intervjuats för denna granskning har givits möjlighet att faktakontrollera innehållet i rapporten. Därmed har de haft möjlighet att lämna förslag på korrigeringar i texten och i övrigt föra en dialog om rapportens faktainnehåll innan den slutligt fastställts.

# Allmänt om kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Enligt kommunallagen ska styrelsen 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 juridiska personer som avses i 10 kap 3-6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i. KL § 6:1

Av KL 6 kap 8 § framgår att 8 § fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

Av KL 6 kap 9 § framgår att styrelsen ska 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

Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktsplikten innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Kommunallagen betonar vikten av styrningen av den kommunala verksamheten oavsett juridisk form. Det ska således inte ha någon betydelse om verksamheten bedrivs i förvaltnings- eller förbundsform eller annan form. Det förekommer ofta att det finns personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna men detta frångår inte kommunstyrelsens skyldigheten att utöva uppsikt över nämnderna och förbunden.

Av författningskommentarerna framgår att styrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med att man har en ledande och samordnande roll. Uppsikten är dock i praktiken begränsad till att lämna råd och anvisningar och påpekanden samt i de fall det anses nödvändigt se till att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs i kommunala förbund. För att hantera denna uppgift utfärdas i praktiken förbundsordningar för de kommunala förbunden där kommunstyrelsens rätt till insyn skrivs in. Uppsiktsplikten gäller även gemensamma nämnder och bolag som kommunen är medlem i eller har ägande i.

# Iakttagelser och bedömningar

**Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?**

## Iakttagelser

Följande styrande dokumentation har identifierats relevant för granskningen<sup>1</sup>:

- Mål och budget 2021 med plan för 2022-2023
- Reglemente för kommunstyrelse och nämnder
- Reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag
- Riktlinje för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet
- Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas planering, uppföljning och internkontroll
- Riktlinje för nämndernas verksamhetsplanering, uppföljning och interna kontroll
- Ägardirektiv för de kommunala bolagen
- Ägarpolicy för Uppsala kommun

Formerna för kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnderna regleras på en övergripande nivå i kommunstyrelsens reglemente. I kommunstyrelsens reglemente i 25 § anges bl.a. att:

- Kommunstyrelsen har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet (ledningsfunktion).
- Kommunstyrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda det arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen (styrfunktion). Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund.
- Kommunstyrelsen 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 (uppföljningsfunktion).

Vidare framgår av reglementets 28 § att:

- Kommunstyrelsen ska 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.

---

<sup>1</sup> Dessa redogörs för i Bilaga.

Vid genomförda intervjuer framkommer att det saknas styrande dokument som beskriver uppsiktsplikten. Kommunstyrelsens arbete med uppsiktsplikten framhålls ingå i den löpande mål- och uppföljningsprocessen och internkontrollarbetet. Kommunstyrelsen uppges ha utarbetat ett årshjul som beskriver vilka uppföljningar som sker under året vilka upplysningar som nämnderna respektive bolagen ska rapportera till styrelsen samt när rapportering ska ske. Verksamhetsföreträdare lyfter att uppsiktsplikten genomsyrar den ordinarie rapporteringen från nämnderna och stadshuskoncernen men begreppet uppsiktsplikt sällan används.

Av riktlinjerna för nämndernas verksamhetsplanering, uppföljning och interna kontroll framgår att kommunstyrelsen följer utifrån sin uppsiktsplikt årligen upp nämndernas och bolagsstyrelsernas arbete med verksamhetsplanering, budget, uppföljning och intern kontroll.

Nämnderna och bolagsstyrelsen ska senast den 31 januari besluta om en uppföljningsrapport av internkontrollplanen. Denna uppföljningsrapport ska efter beslut anmälas till kommunstyrelsen inom ramen för uppsiktsplikten enligt riktlinjerna. Med utgångspunkt i dessa rapporter ska kommunstyrelsen utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll och rapportera till KF. Av rapporten ska det vid behov även framgå förslag på åtgärder för förbättring av kommungemensamma rutiner.

I kommunens mål- och budget för 2020 med plan för 2021 och 2022 finns en beskrivning av kommunens styrmodell. Vidare finns en beskrivning avseende kommunstyrelsens ansvar för uppföljning, analys och utvärdering av den samlade verksamheten. Enligt mål- och budget för år 2020 ska kommunstyrelsen månatligen följa upp nämndernas och bolagsstyrelsernas ekonomiska resultat samt utvalda indikatorer och nyckeltal. Nämnderna och bolagsstyrelserna ska rapportera resultat kopplat till inriktningsmål och uppdrag till kommunfullmäktige tre gånger om året (mars, augusti, december).

Verksamhetsföreträdare framhåller att en stor del av uppföljningen kopplat till kommunstyrelsens uppsiktsplikt sker i samband med årsredovisningen där nämnderna redovisar sina verksamhetsmål och ekonomiska utfall. Någon samlad rapportering av uppsiktsplikten görs inte.

Av kommunens ägarpolicy framgår att kommunstyrelsen årligen följer upp stadshuskoncernens följsamhet till policyn utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Som ett komplement till ägarpolicyn har kommunen utarbetat riktlinjer för bolagsstyrning inom Uppsala kommun som ska konkretisera och tydliggöra policyn. Av riktlinjerna framgår att kommunstyrelsen inför den sista maj varje år i beslut ska pröva om den verksamhet som bedrivits i helägda eller delägda under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige. Underlag till kommunstyrelsens beslut rörande uppsiktsplikt i respektive bolag utgörs dels av bolagsstyrningsrapport, dels av lekmanarevisorernas granskningsrapport för det avslutade räkenskapsåret.

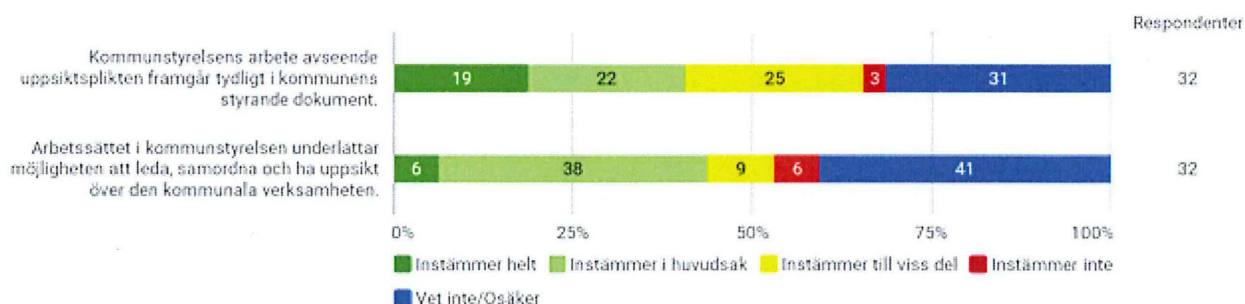
Ägardirektiv, resultatkrav och investeringsnivåer för Uppsala Stadshus AB framgår av mål och budget för 2020.

Verksamhetsföreträdare framhåller att det rapporteringen från de helägda kommunala bolagen sker utifrån kommunstyrelsens årshjul. Kommunstyrelsen får månatliga rapporter från Uppsala Stadshuskoncernen men att denna i hög grad fokuserar på ekonomi. Utöver månatlig, skriftlig rapportering sker även bolagsdialoger.

Enligt kommunallagen, ska styrelsen i årliga beslut för varje sådant aktiebolag (som avses i KL 10 kap 2 §), pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna (KL 10 kap 3 §). Av kommunstyrelsens protokoll § 62 från den 22 mars år 2021 framgår att sådan prövning har gjorts. Kommunstyrelsen bedömer att verksamheten som bedrivits i Uppsala kommuns samtliga helägda bolag har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Av genomförd enkät framgår att majoritet av respondenterna i nämnderna anser att uppsiktsplikten tydligt framgår i styrande dokument (se enkätresultatet nedan).

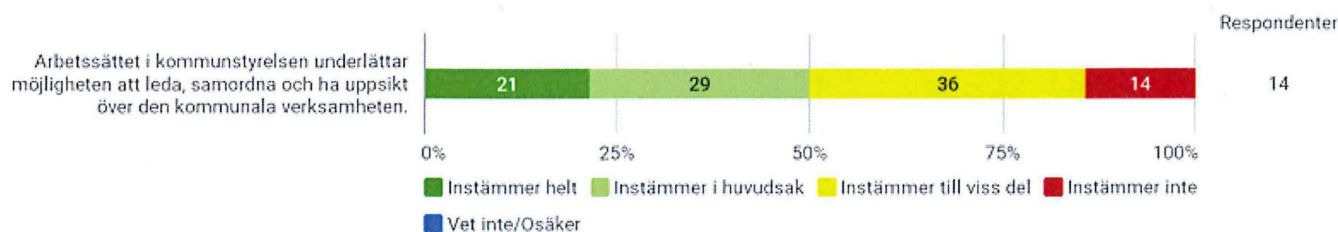
#### Diagram 1 - Kommunstyrelsens uppsiktsplikt Uppsala kommun (nämndernas resultat)<sup>2</sup>



Vidare framgår att 41 % av respondenterna i de granskade nämnderna anser att de inte vet om arbetssättet underlättar möjligheterna att leda, samordna och ha uppsikt. Nedan presenteras kommunstyrelsens svar på motsvarande fråga. Där kan konstateras att det råder delade meningar kring huruvida kommunstyrelsens arbetssätt underlättar möjligheterna att leda, samordna och ha uppsikt.

<sup>2</sup> Källa: Genomförd enkätundersökning PwC april 2021

## Diagram 2 - Kommunstyrelsens uppsiktsplikt Uppsala kommun (kommunstyrelsens resultat)<sup>3</sup>



### Bedömning

Revisionsfråga: *Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?*

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Bedömningen baseras på att uppsiktsplikten omnämns i reglementen, mål- och budgetdokument, ägardirektiv och bolagsordningar samt i riktlinjerna för nämndernas verksamhetsplanering, uppföljning och interna kontroll. Kommunstyrelsen har utarbetat ett årshjul som närmare reglerar vilka uppföljningar och upplysningar som nämnder respektive bolag ska rapportera till styrelsen samt när rapportering ska ske. Utöver månatlig, skriftlig rapportering sker även bolagsdialoger.

Kommunstyrelsens arbete med uppsiktsplikten beskrivs ingå i den löpande mål- och uppföljningsprocessen samt internkontrollarbete. Även om begreppet uppsiktsplikt i låg utsträckning används uppges ändå att uppsiktsplikten genomsyrar den ordinarie rapporteringen från nämnderna och stadshuskoncernen. Genomförd enkät visar dock att det finns ett behov av att ytterligare tydliggöra hur uppsiktsplikten genomsyrar kommunstyrelsens arbetsätt med att leda, samordna och följa upp verksamheterna.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen kompletterar de styrande dokumenten med en beskrivning av formerna för uppsikten för att tydliggöra hur kommunstyrelsen utövar denna samt vilken rapportering som sker inom ramen för uppsikten. Kommunstyrelsen bör även tydliggöra hur kommunstyrelsens arbete med uppsikt och samordning sker över de kommunala bolagen i syfte att stärka den koncernövergripande uppsikten.

<sup>3</sup> Källa: Genomförd enkätundersökning PwC april 2021

## Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?

### Iakttagelser

Inom ramen för granskningen har en protokollsgenomgång gjorts. I tabellen nedan finns en sammanställning avseende antal ärenden i kommunstyrelsen som berört de olika granskningsobjekten.

Tabell 1: Genomgång av kommunstyrelsens protokoll (perioden januari 2020 - mars 2021)

Nämnder	Antal ärenden i kommunstyrelsen
Idrotts- och fritidsnämnden	8
Kulturnämnden	6
Arbetsmarknadsnämnden	4
Gatu- och samhällsmiljönämnden	8
Uppsala Stadshus.	9

Källa: Kommunstyrelsens protokoll (januari år 2020 till mars år 2021)

Tabellen visar ungefär hur många gånger från januari år 2020 fram till mars år 2021 som kommunstyrelsen berört de olika nämndernas verksamheter samt stadshuskoncernen. De beslut som redovisas i tabellen ovan är i huvudsak beslut som kommunstyrelsen enligt sitt reglemente ska fatta samt särskilda ärenden med föreskrifter eller dylikt. I tabellen är inte motioner eller medborgarförslag rörande nämndernas verksamheter inräknade.

Protokollsgenomgången visar att kommunstyrelsen har reviderat reglementet för kommunstyrelsen och övriga nämnder två gånger under 2020 (2020-03-11 § 49 respektive 2020-11-25 § 289).

Granskningen visar vidare att kommunstyrelsen har genomfört prövning enligt 6 kap 9 § KL för verksamhetsåren 2020 respektive 2021 (ur kommunstyrelsens protokoll från 2020-03-11 § 53 respektive 2021-03-22 § 62).

Som tidigare nämnts framhåller verksamhetsföreträdare att rapporteringen till styrelsen sker i enlighet med ett årshjul som beskriver vilka uppföljningar som sker under året vilka upplysningar som nämnderna respektive bolagen ska rapportera till styrelsen samt när rapportering ska ske.

Av protokollsgenomgång framgår vidare att kommunstyrelsen vid sitt sammanträde den 27 maj 2020 (§ 163) har beslutat om godkända periodbokslut och prognos per 30 mars samt verksamhetsuppföljning per 30 april. Vi noterar att ärendet inte innehåller ordinarie uppföljning av mål och budgets nio inriktningsmål med tillhörande uppdrag och indikatorer. Av ärendet framgår att detta särskilt kommer att beaktas i delårsuppföljningen per augusti. Av protokollet framgår även att kommunstyrelsen uppdrar till bland annat idrott- och fritidsnämnden att återkomma till kommunstyrelsen i september med vilka åtgärder de kommer vidta för att uppnå ekonomi i balans 2020.

Verksamhetsföreträdare framhåller att det per mars 2020 gjordes i en förenklad uppföljning med anledning av pandemin. Verksamheterna rapporterade ett antal covid-relaterade frågor istället för ordinarie rapportering i enlighet med ett ordförandebeslut från KSO.

I protokollet från 2020-10-21 § 247 framgår att kommunstyrelsen har behandlat uppföljning per augusti och helårsprognos för år 2020. Av protokollet framgår att ärendet innehåller även uppföljning per augusti av de nio inriktningsmål med tillhörande 95 uppdrag samt indikatorer som kommunfullmäktige har beslutat om i Mål och budget 2020–2022. Uppföljningen redogör även för 53 kvarvarande uppdrag från tidigare år och 28 tillkommande uppdrag januari–april 2020. Vi har inom ramen för granskningen ej noterat att kommunstyrelsen begärt upplysningar från nämnderna utöver ovan nämnda tillfälle (2020-05-27 § 163).

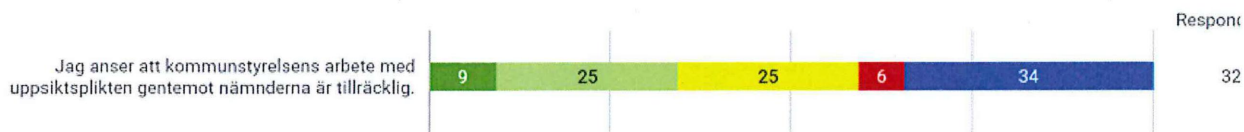
Enligt reglementet för intern kontroll ska varje nämnd/styrelse inför kommande verksamhetsår anta en plan för uppföljning av den interna kontrollen. Enligt kommunens internkontrollreglemente ska styrelse/nämnder per 31 december rapportera om uppföljningen av internkontrollen, en analys och utvärdering av system och rutiner för internkontroll samt redovisning av antagen internkontrollplan för kommande verksamhetsår. Kommunstyrelsen ska utifrån dessa rapporter sedan genomföra en samlad utvärdering av kommunens system för intern kontroll och rapportera till kommunfullmäktige. Vår granskning kan utifrån protokollanalys styrka att varje nämnd/styrelse inför kommande verksamhetsår antar en plan för uppföljning av den interna kontrollen. Granskningen kan vidare styrka att kommunstyrelsen lämnat över en samlad utvärdering av kommunens interna kontroll till kommunfullmäktige (från kommunstyrelsens protokoll 2021-04-07 § 84).

Skriften *Förstärkta uppsiktregler över kommun- och landstingsägda bolag* lyfter att bolagens protokoll bör finnas som anmälningsärende till kommunstyrelsen. Vi har inom ramen för granskningen ej kunnat se att detta sker men verksamhetsföreträdare framhåller att styrelsen tar del av månatliga VD-rapporter från bolagen samt övrig rapportering.

Av genomförd enkätundersökning kan utläsas att ca 34 procent av de svarande i nämnderna helt eller i huvudsak instämmer med att kommunstyrelsens arbete med uppsiktsplikten gentemot nämnderna är tillräckligt. Däremot uppger 33 procent av de tillfrågade endast till viss del upplever att kommunstyrelsens arbete med uppsiktsplikten gentemot nämnderna är tillräckligt.

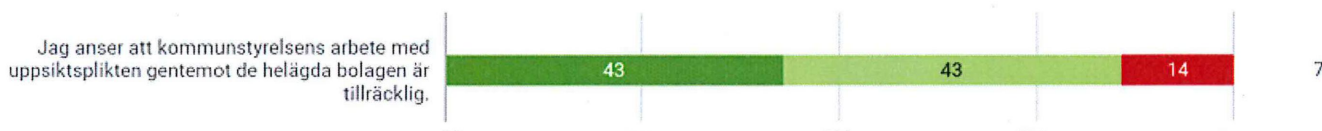


### Diagram 3 - Kommunstyrelsens uppsiktsplikt Uppsala kommun (nämndernas resultat)<sup>4</sup>



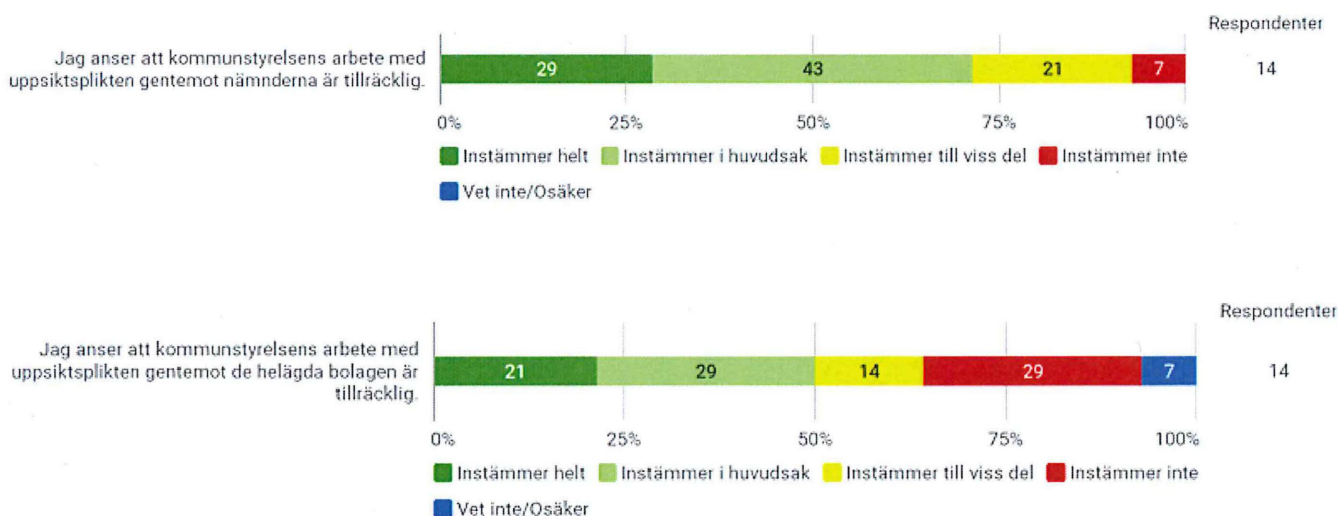
Gällande de kommunala bolagen instämmer en majoritet (86 procent) av de tillfrågade i bolagen i att uppsiktsplikten är tillräcklig.

### Diagram 4 - Kommunstyrelsens uppsiktsplikt Uppsala kommun (Uppsala Stadshus resultat)<sup>5</sup>



Samma frågor har ställts till ledamöterna och ersättarna i kommunstyrelsen. Av enkäten framgår att respondenterna i kommunstyrelsen i hög grad svarat att de instämmer helt eller i huvudsak i att uppsikten gentemot nämnderna och de helägda bolagen är tillräcklig (72 procent respektive 50 procent) .

### Diagram 5 och 6 - Kommunstyrelsens uppsiktsplikt Uppsala kommun (kommunstyrelsens resultat)<sup>6</sup>



Av övriga enkätfrågor (se bilaga) framgår att 72 procent av respondenterna i kommunstyrelsen inte upplever att de informeras regelbundet om de helägda bolagens verksamhet. Vidare har 65 procent svarat att de instämmer delvis eller inte alls i att de

<sup>4</sup> Källa: Genomförd enkätundersökning PwC april 2021

<sup>5</sup> Källa: Genomförd enkätundersökning PwC april 2021

<sup>6</sup> Källa: Genomförd enkätundersökning PwC april 2021

har goda möjligheter att delta i fullgörandet av uppsiktsplikten gentemot de helägda bolagen.

Gällande nämnderna framgår av enkätresultatet att respondenterna i hög grad instämmer i att de får information om nämndernas uppföljning av ekonomi respektive verksamhetsmål.

### *Bedömning*

Revisionsfråga: *Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?*

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Bedömningen baseras på att det inom ramen för granskningen framgår att det sker en löpande rapportering från nämnderna och bolagen till kommunstyrelsen utifrån styrande dokument och ett framtaget årshjul. Det har även skett en uppföljning avseende den interna kontrollen som lämnats vidare till kommunfullmäktige. Genomförd granskning visar att kommunstyrelsen har begärt upplysningar från nämnder vid enstaka tillfällen under år 2020. Vi bedömer att det finns ett behov av att tydliggöra vilken rapportering som sker inom ramen för uppsiktsplikten och att kommunstyrelsen regelbundet bör begära upplysningar från de nämnder som prognostiserar underskott under året.

Genomförd enkät visar att det finns ett antal ledamöter/ersättare som anser att arbetet med uppsiktsplikten kan stärkas, främst gentemot de kommunala bolagen. Vi rekommenderar att enkätresultatet analyseras och att eventuella åtgärder vidtas för att ytterligare tydliggöra arbetet med uppsiktsplikten, dess omfattning och innehåll.

### **Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?**

#### *lakttagelser*

Kommunstyrelsen erhåller rapportering från nämnderna vid tre tillfällen per år - prognos per mars, delårsuppföljning per augusti samt helårsbokslut.

Verksamhetsföreträdare framhåller att nämnderna och bolagen kan kallas till kommunstyrelsen för att informera om pågående ärenden eller det ekonomiska läget. Vi kan inom ramen för genomförd protokollsgenomgång ej styrka att detta skett regelbundet under år 2020 från de nämnder som redovisar underskott. Vi konstaterar att året i hög grad präglats av den pågående pandemin vilket påverkat rapporteringen.

Kommunstyrelsen beslutade i maj 2020 i samband med uppföljning av mål och verksamhet att uppdra till idrotts- och fritidsnämnden att återrapportera till kommunstyrelsen senast i september 2020 kring åtgärder för att nå en ekonomi i balans. Ytterligare ärenden har ej noterats under år 2020 när styrelsen uppdragit till nämnderna

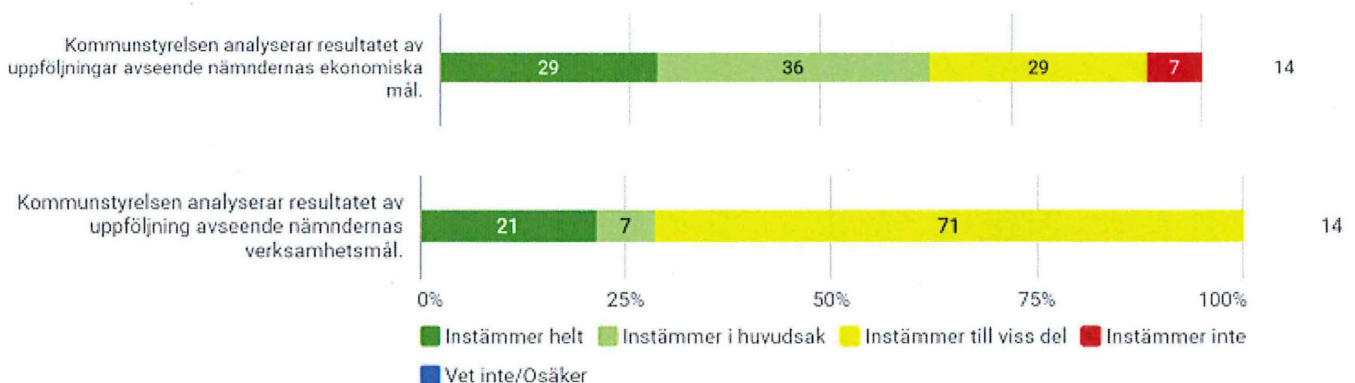
att vidta åtgärder med anledning av uppföljningar. Vi kan inom ramen för granskningen ej styrka i protokoll att återrapportering från nämnden har skett.

Av granskningen framgår att idrotts- och fritidsnämndens underskott är i huvudsak en konsekvens av den pågående pandemin. Underskottet förklaras delvis av fattade beslut om att inte ta ut markeringsavgifter för föreningslivets bokningar under perioden april till juni samt av uteblivna intäkter från matchhyror.

Av genomförd enkätundersökning till nämnderna framgår att respondenterna i hög grad har svarat att de instämmer helt eller i huvudsak med att kommunstyrelsen blir informerad om uppföljningar avseende nämndernas ekonomiska respektive verksamhetsmål, att kommunstyrelsen informeras om avvikelser gentemot nämndernas mål samt om nämndernas åtgärdsplaner för en ökad måluppfyllelse. Vidare framgår att flertalet respondenter svarat att de inte har kännedom om kommunstyrelsens arbete med analyser av uppföljningen.

Respondenterna i kommunstyrelsen har i hög grad svarat att de instämmer helt eller i huvudsak kring att de får information om nämndernas uppföljningar avseende verksamhetsmål och ekonomiska mål. Enkäten till kommunstyrelsen indikerar dock att respondenterna inte upplever att de får information om avvikelser och åtgärdsplaner för en ökad måluppfyllelse för verksamhetsmålen i samma utsträckning som de ekonomiska målen. Vi kan även urskilja att respondenterna upplever att kommunstyrelsens analysarbete med anledning av uppföljningens resultat kan stärkas, främst avseende verksamhetsmålen.

#### Diagram 7 - Kommunstyrelsens uppsiktsplikt Uppsala kommun (kommunstyrelsens resultat)<sup>7</sup>



Vi har inom ramen för granskningen ej noterat att kommunstyrelsen begärt upplysningar från nämnderna utöver ovan nämnda tillfälle (2020-05-27 § 163) då bland annat idrott- och fritidsnämnden uppdras att återkomma till kommunstyrelsen i september med vilka åtgärder de kommer vidta för att uppnå ekonomi i balans 2020.

<sup>7</sup> Källa: Genomförd enkätundersökning PwC april 2021

### **Bedömning**

Revisionsfråga: *Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?*

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen baseras på att kommunstyrelsen erhåller rapportering avseende nämndernas och bolagens ekonomisk läge vid tre tillfällen per år (prognos per mars, delårsuppföljning per augusti och helårsboks slut). Vid samtliga tillfällen har verksamhetsmålen dock inte rapporterats. Under 2020 hänförs detta till pandemins effekter på rapporteringen. Ytterligare upplysningar från de granskade nämnderna om orsakerna till underskotten eller åtgärder för att komma till rätta med dessa kan i låg utsträckning spåras i protokollen. Vi vill lyfta vikten av att kommunstyrelsen säkerställer att information om åtgärder lämnas från nämnderna i enlighet med kommunstyrelsens beslut.

Året har präglats av en pandemi vilket i huvudsak förklarar det underskott som redovisas av idrott- och fritidsnämnden. Vi ser det som väsentligt att arbetet med att utveckla dialogen med och rapporteringen från nämnder och bolag fortsätter för att ytterligare stärka kommunstyrelsens uppsiktsplikt och samordningsansvar. Dialogen och rapporteringen bör dokumenteras i protokoll för att öka spårbarheten och tydliggöra kopplingen till uppsiktsplikten.

### **Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?**

#### ***lakttagelser***

I kommunstyrelsens reglemente framgår det av 4 § att kommunstyrelsen ska, i enlighet med vad som beslutas av kommunfullmäktige, redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort de uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem i reglemente samt genom finansbemyndigande. Kommunstyrelsen ska vid redovisningen även redogöra för hur mål och uppdrag som delegerats till dem har fullgjorts. Redovisning ska ske enligt riktlinjer som fastställs av fullmäktige. Redovisningen lämnas till kommunstyrelsen som samordnar de olika nämndernas redovisningar.

Av fullmäktiges protokoll från den 25 januari år 2021 § 16 framgår att en uppföljning av program och planer har gjorts samt redovisats till kommunfullmäktige.

Som framgår av tidigare kapitel ska kommunstyrelsen enligt reglementet för intern kontroll genomföra en samlad utvärdering av kommunens system för intern kontroll och rapportera till kommunfullmäktige. Vi kan i kommunstyrelsens protokoll från 2021-04-07 § 84 se att en sådan utvärdering gjorts och ska rapporteras till fullmäktige. Vi noterar även att utvärderingen innehåller ett antal förbättringsförslag som kommunstyrelsen identifierat kopplat till den interna kontrollen.

Verksamhetsföreträdare framhåller inom ramen för granskningen att rapporteringen till kommunfullmäktige främst sker genom årsredovisning och delårsboks slut per augusti.

Löpande rapportering från styrelsen, nämnderna och bolagen sker inte enligt verksamhetsföreträdare utan det är särskilda frågor som rapporteras till kommunfullmäktige vid behov eller om ärendet bedöms vara en fullmäktige fråga.

### *Bedömning*

Revisionsfråga: *Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?*

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Bedömningen baseras på att vi ser att det finns en spårbarhet kring informationen som når fullmäktige. Av fullmäktiges protokoll framgår att uppföljning har skett av program och planer i enlighet med reglementet. En samlad utvärdering av den interna kontrollen har gjorts och ska rapporteras till kommunfullmäktige. Vi kan dock inte se att rapportering kring nämndernas ekonomi eller verksamhet skett utöver ordinarie rapportering i form av delårsbokslut och årsredovisning.

# Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande revisionella bedömning att kommunstyrelsen inte helt har säkerställt en ändamålsenlig och tillräcklig uppsikt över nämndernas verksamhet.

Genomförd granskning visar att uppsiktsplikten omnämns i kommunens styrande dokument och det finns ett årshjul för kommunstyrelsen som reglerar vilka uppföljningar som görs under året. Vi kan konstatera att begreppet uppsikt används i låg utsträckning men att arbetet upplevs integrerat i styrnings- och uppföljningsarbetet men genomförd enkät visar att arbetet med uppsiktsplikten kan stärkas, främst gentemot de kommunala bolagen. Vi bedömer att det finns ett värde av att tydliggöra vilken rapportering som sker inom ramen för uppsiktsplikten för att stärka förståelsen för hur kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt. En ökad användning av begreppet uppsikt kan bidra till att ytterligare öka tydligheten av begreppets innehåll och hur samordning utövas inom kommunkoncernen. Vi vill även påtala vikten av att kommunstyrelsen regelbundet begär upplysningar från de nämnder som prognostiserar underskott under året och att styrelsen säkerställer att begärda upplysningar lämnas enligt fattade beslut.

Ledamöterna i styrelser och nämnder behöver framåt än mer vara aktiva, delaktiga, engagerade och tar ansvar för att bidra till att styrelsens och nämndens ledning, styrning och uppföljning blir tillräcklig och tillfredsställande. Av Kommunallagens 12 kap 9 § framgår ansvaret att lämna revisionen upplysningar varför vi bedömer att endast 53 ledamöter/ersättare (43 procent) besvarade vår enkät trots tre påminnelser är otillfredsställande.

Bedömningen baseras på följande revisionsfrågor:

Revisionsfråga	Bedömning
Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?	<p>Uppsiktsplikten omnämns i styrande dokument och kommunstyrelsen har utarbetat ett årshjul som närmare reglerar vilka uppföljningar och upplysningar som nämnder respektive bolag ska rapportera till styrelsen samt när rapportering ska ske.</p> <p>Genomförd enkät visar dock att det finns ett behov av att ytterligare tydliggöra hur uppsiktsplikten genomsyrar kommunstyrelsens arbetssätt med att leda, samordna och följa upp verksamheterna.</p>



Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?

Det sker en löpande rapportering från nämnderna och bolagen till kommunstyrelsen utifrån styrande dokument och ett framtaget årshjul. Det har även skett en uppföljning avseende den interna kontrollen som lämnats vidare till kommunfullmäktige. Genomförd granskning visar att kommunstyrelsen har begärt upplysningar från nämnder vid enstaka tillfällen under år 2020.



Vi bedömer att det finns ett behov av att tydliggöra vilken rapportering som sker inom ramen för uppsiktsplikten och att kommunstyrelsen regelbundet bör begära upplysningar från de nämnder som prognostiserar underskott under året.

Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?

Kommunstyrelsen erhåller löpande rapportering avseende nämndernas och bolagens ekonomiska läge vid tre tillfällen per år. Vid samtliga tillfällen har verksamhetsmålen inte rapporterats. Ytterligare upplysningar från nämnderna om orsakerna till underskotten eller åtgärder för att komma till rätta med dessa kan i låg utsträckning spåras i protokollen.



Vi vill lyfta vikten av att kommunstyrelsen säkerställer att information om åtgärder lämnas från nämnderna i enlighet med kommunstyrelsens beslut.

Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?

Bedömningen baseras på att vi ser att det finns en spårbarhet kring informationen som når fullmäktige. Av fullmäktiges protokoll framgår att uppföljning har skett av program och planer i enlighet med reglementet. En samlad utvärdering av den interna kontrollen har gjorts och ska rapporteras till kommunfullmäktige. Vi kan dock inte se att rapportering kring nämndernas ekonomi eller verksamhet skett utöver ordinarie rapportering i form av delårsbokslut och årsredovisning.



## Rekommendationer

I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Se över möjligheten att utarbeta en avsiktsförklaring eller att komplettera styr- och ledningsprocessen med en beskrivning av hur uppsikten utövas kan tydliggöra för organisationen hur kommunstyrelsen utövar sin uppsikt och arbetar med samordning.
- Fortsätt att utveckla dialogen med och rapporteringen från nämnder och bolag för att stärka kommunstyrelsens uppsiktsplikt och samordningsansvar. Dialogen och rapporteringen bör dokumenteras i protokoll för att öka spårbarheten och tydliggöra kopplingen till uppsiktsplikten.
- Se över om rapporteringen till kommunfullmäktige kan kompletteras en utvärdering avseende utövandet av uppsiktsplikten. En sådan rapportering kan bidra till att identifiera utvecklingsområden och stärka arbetet med uppsikt/samordning.
- Analysera resultatet i den enkät som biläggs rapporten i syfte att utveckla verksamheten och identifiera förbättringsområden.

2021-05-21

**Lena Salomon**

---

*Uppdragsledare*

**Hanna Franck Larsson**

---

*Projektledare*

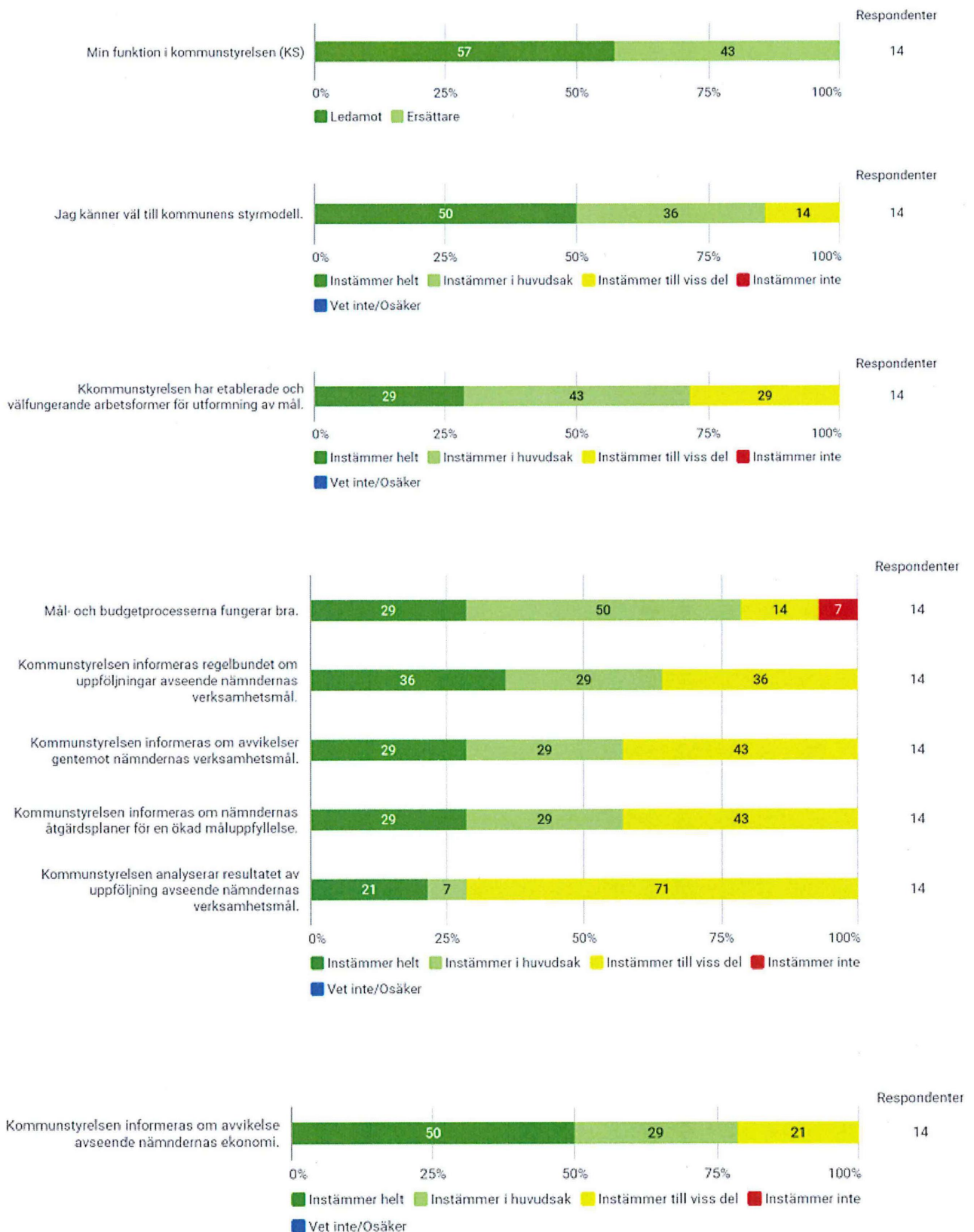
---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala Kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av antagen projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

## Bilaga - Enkätresultat



## Enkätresultat kommunstyrelsen

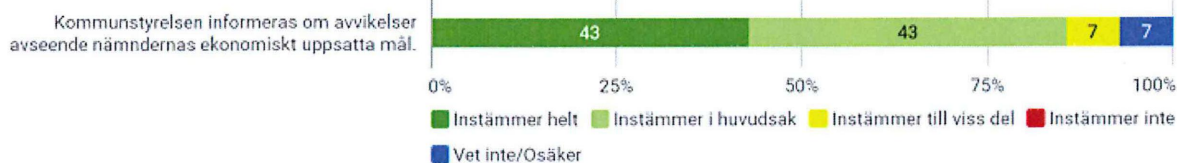


Respondenter



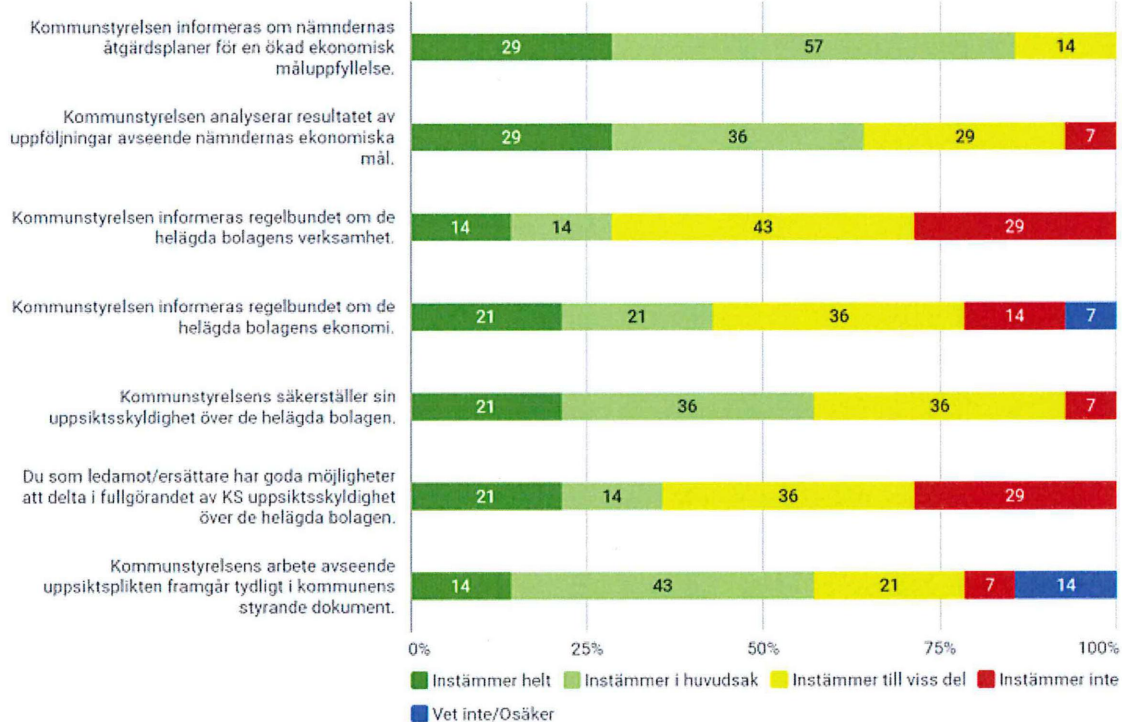
14

Respondenter



14

Respondenter



14

14

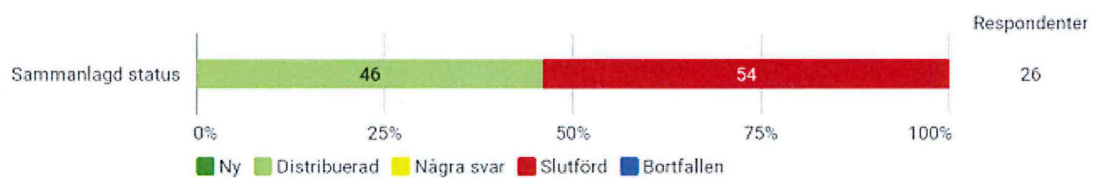
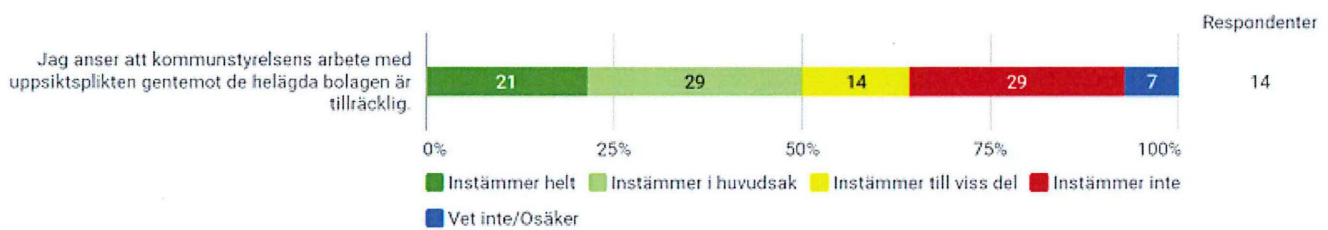
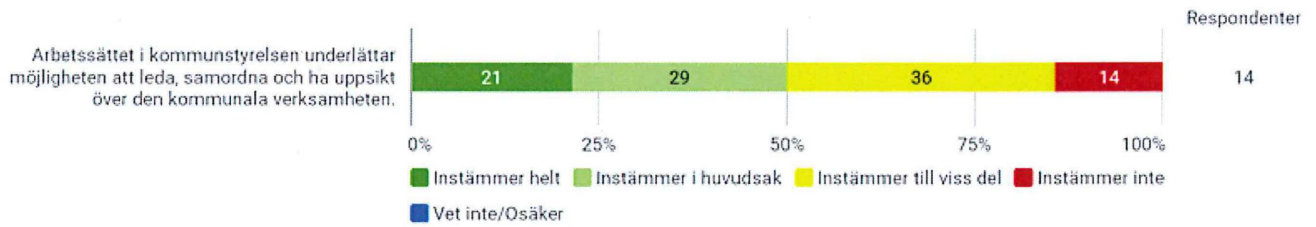
14

14

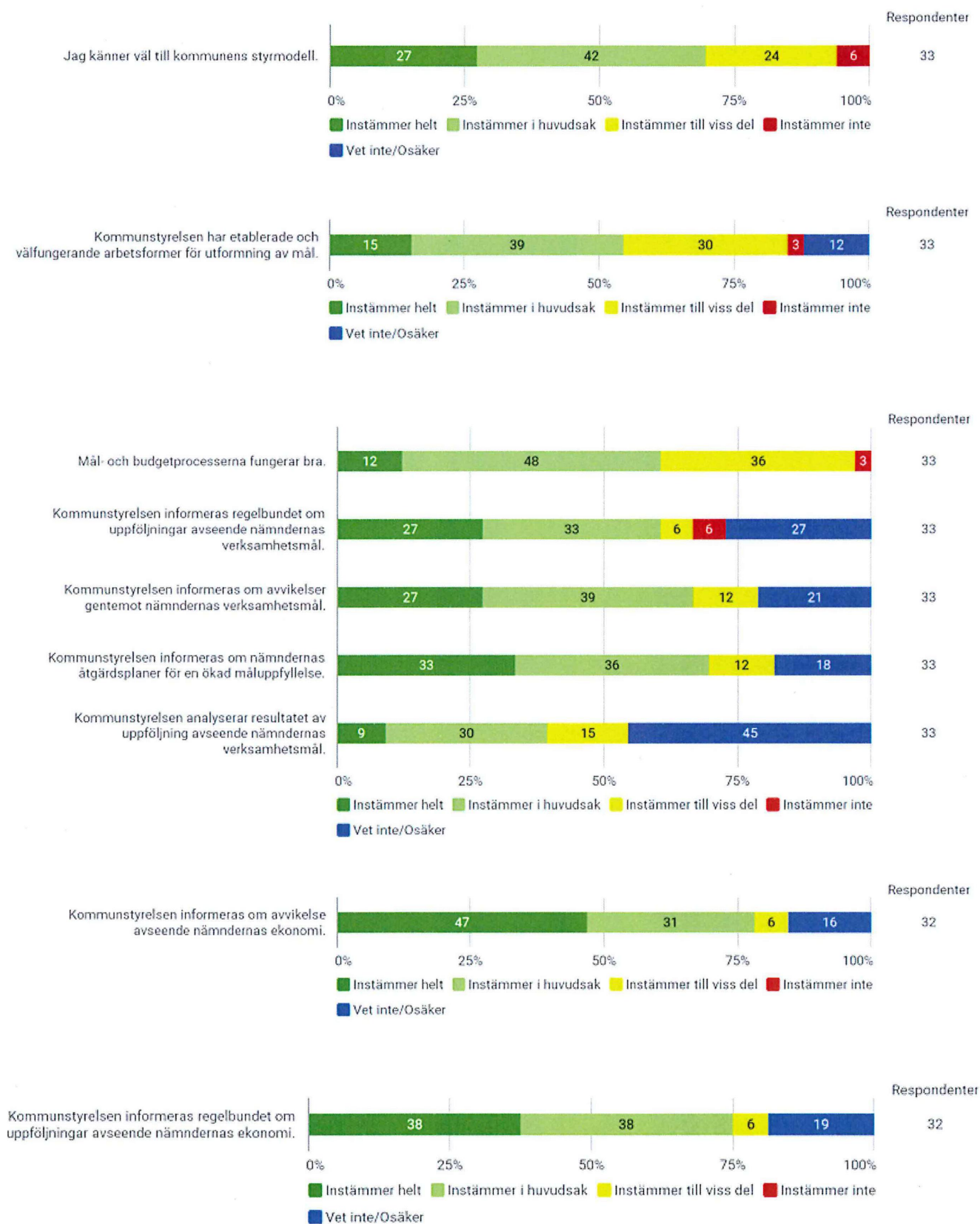
14

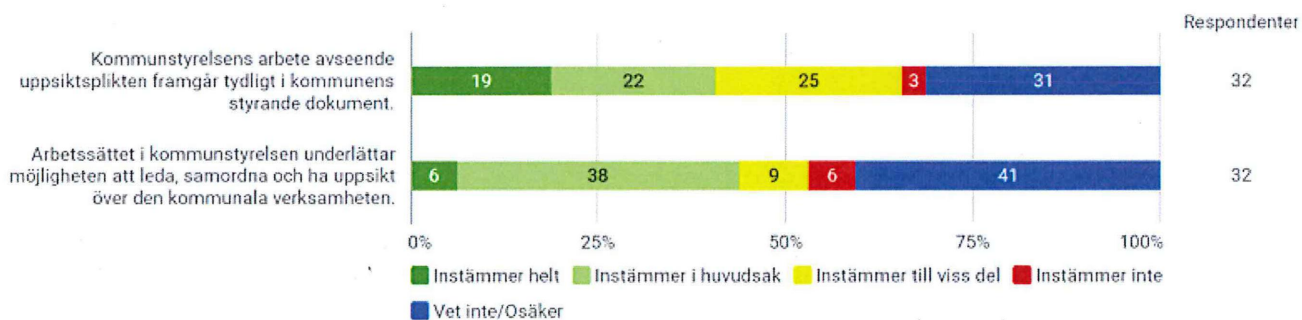
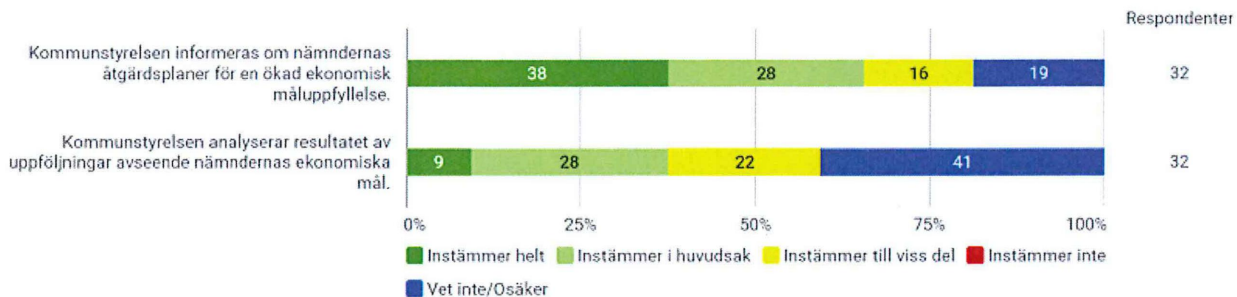
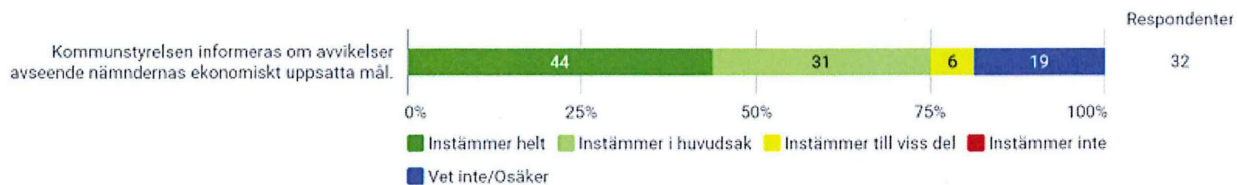
14

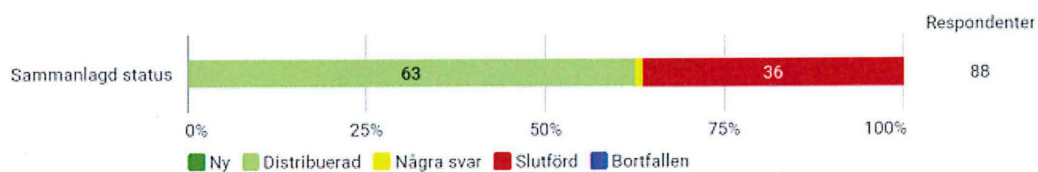
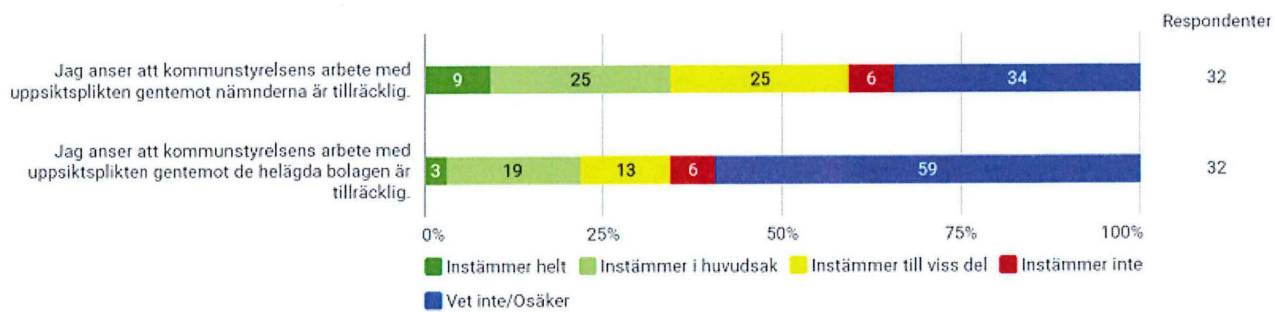
14



## Enkätresultat nämnderna







## Enkätresultat bolagen

