

# Revisionsrapport

## *Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt*

Gislaveds kommun

*Lena Salomon  
Certifierad kommunal  
revisor*

*Martin Hassel*

*Augusti 2017*

# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sammanfattning</b> .....   | <b>2</b>  |
| <b>1. Inledning</b> .....   | <b>3</b>  |
| 1.1. Bakgrund .....   | 3         |
| 1.2. Revisionskriterier .....   | 3         |
| 1.3. Kontrollmål .....  | 3         |
| 1.4. Avgränsning.....   | 4         |
| 1.5. Metod och genomförande .....   | 4         |
| <b>2. Iakttagelser och bedömningar</b> .....  | <b>5</b>  |
| 2.1. Styr- och ledningsfunktion över nämnderna .....  | 5         |
| 2.1.1. Gislaveds kommuns nya styrmodell .....   | 5         |
| 2.1.2. Uppsiktsplikten i praktiken .....  | 7         |
| 2.1.3. Dubbla engagemang.....   | 8         |
| 2.1.4. Bedömning.....   | 9         |
| 2.2. Uppsikt och prövning av bolag och stiftelser .....                                       | 10        |
| 2.2.1. Nya styrmodellen .....   | 10        |
| 2.2.2. Uppsiktsplikten i praktiken .....  | 11        |
| 2.2.3. Dubbla engagemang.....   | 12        |
| 2.2.4. Bedömning.....   | 13        |
| 2.3. Åtterrapporering till kommunfullmäktige .....  | 14        |
| 2.3.1. Iakttagelser .....   | 14        |
| 2.3.2. Bedömning.....   | 15        |
| 2.4. Uppsiktsplikt för verksamhet på entreprenad .....  | 16        |
| 2.4.1. Iakttagelser .....   | 16        |
| 2.4.2. Bedömning.....   | 17        |
| <b>3. Revisionell bedömning</b> .....   | <b>18</b> |
| 3.1. Rekommendationer.....  | 19        |
| <b>Bilagor</b>  | <b>21</b> |
| Ärenden avseende uppsiktsplikten på kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges sammanträden..... | 21        |

## Sammanfattning

Vi bedömer att kommunstyrelsen **inte helt** har en ändamålsenlig uppsiktsplikt. Vi grundar vår sammantagna bedömning på de kontrollmål granskningen besvarat.

Vi bedömer att kontrollmålet avseende styr- och ledningsfunktionen gällande samordning, övervakning och uppföljning av nämndernas verksamhet är *delvis uppfyllt*. Det är positivt att en översyn av reglementet pågår vilket skapar underlag för att kommunstyrelsen säkerställer att internkontrollreglementet och efterlevnaden av detta är ändamålsenligt och tillräckligt. Däremot menar vi att styrelsen utifrån en nulägesanalys bör ange en målbild för det interna kontrollarbetet på fem års sikt. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen i sin roll även fokuserar på att nämnderna vidtar åtgärder om avvikelser noteras.

Vi är medvetna om att Gislaveds kommun har ett pågående implementeringsarbete av en *ny styrmodell* och att kommunen har en ambition att vidareutveckla detta arbete ytterligare under 2018, vilket vi anser är positivt.

Vi anser att *uppsiktens omfattning till stora delar är tillräcklig* på förvaltningsnivå men att den politiska nivån behöver formalisera den löpande uppsikten ytterligare. Vi anser att kommunstyrelsens presidium bör anordna samordningsträffar med nämndspresidier, bolagspresidier samt fullmäktigepresidiet regelmässigt under budgetåret utöver träffar vid budgetarbetet. Vi anser vidare att det ska tydliggöras vilka delar i kommunstyrelsens uppsiktsplikt som ska återrapporteras till kommunfullmäktige.

Vi anser att *uppsiktens genomförande inte är tillräcklig*. Vi anser att internkontrollarbetet kan utvecklas vidare, ett arbete som redan inletts av kommunstyrelsen under 2017. Vidare ingår inte bolagen i prognosen, och bolagen har heller inte redovisat internkontroll för kommunstyrelsen. Däremot är det positivt att det i juni 2017 antagits en internkontrollplan för Kommunhus AB där kontrollen ingår för de olika bolagen vilket gör att en uppföljning av den interna kontrollen ur ett koncernperspektiv möjliggörs framöver

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- *Införa samordningsträffar på presidienivå*
- *Analysera risker med dubbla engagemang*
- *Revidera styrdokument och utveckla internkontrollarbetet*
- *Skapa sig en kännedom över vilken verksamhet kommunen har på entreprenad samt gör en årlig bedömning av om nämndernas tillsyn av verksamhet på entreprenad är tillräcklig*

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen 6 kap. 1 § ha uppsikt över kommunens nämnder, kommunens företag och de kommunalförbund som kommunen är medlem i. Kommunstyrelsen har ett omfattande ansvar att se till att verksamheterna fungerar väl och i det allmännas intresse och initiera åtgärder när det omvända inträffar. Det interna reglementet för kommunstyrelsen innehåller en detaljerad uppräkningslista av ansvarsområden.

Nämnderna ska enligt kommunallagen 6 kap. 7 § driva verksamheten i förvaltningarna enligt de mål och regelverk som gäller för varje verksamhet. Den interna kontrollen ska vara tillräcklig och verksamheten ska drivas på ett tillfredsställande sätt. Samma krav ställs på de företag som fullmäktige beslutat lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till med stöd av kommunallagen 3 kap. 16 §. Kommunens styrdokument gäller i normalfallet för kommunstyrelsen, nämnderna och de helägda bolagen.

Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare, detta utifrån bestämmelser i kommunallagen från den 1 januari 2015. Syfte och Revisionsfråga

*Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig uppsiktsplikt med avseende på innehåll, omfattning och genomförande?*

## 1.2. Revisionskriterier

Regler, principer och styrsignaler som är relevanta för granskningen finns framför allt i följande dokument:

- Kommunallagen
- Kommunstyrelsens reglemente
- God revisionsred
- Styrdokument som reglerar uppsiktsplikten
- Strategiskt styr- och budgetdokument, inför mål och budget 2017 – 2021

Därutöver har vi tagit del av det material som utarbetats gällande en kommunallag för framtiden.<sup>1</sup> Granskningsrapporten har varit föremål för sakkontroll.

## 1.3. Kontrollmål

- Har kommunstyrelsen en tillräcklig styr- och ledningsfunktion gällande samordning, övervakning och uppföljning av nämndernas verksamhet?
- Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppsikt och prövning av Gislaveds kommun helt och delvis ägda bolag och stiftelser? Hur säkerställs att bolagen/stiftelser

<sup>1</sup> En kommunallag för framtiden, SOU 2015:24, Stockholm 2015  
Lagrådsremiss: En ny kommunallag, Stockholm 2017

verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna?

- Har kommunstyrelsen en tillräcklig återrapportering till kommunfullmäktige avseende nämndernas, bolagens, stiftelsernas verksamhet?
- Hur fungerar kommunstyrelsens uppsiktsplikt avseende verksamhet på entreprenad?

#### **1.4. Avgränsning**

Granskningen berör samtliga nämnder, stiftelser och bolag samt kommunfullmäktige gällande återrapportering av uppsiktsplikten. Stiftelserna avser Torghuset, Gisleparken samt Isabergstoppen.

#### **1.5. Metod och genomförande**

Inom ramen för granskningen har åtta intervjuer genomförts. Intervju med kommundirektör, ekonomichef och kanslichef/kommunjurist refereras till intervju med *kommunledningen* i rapporten. Intervju med kommunstyrelsens ordförande och andre vice ordförande refereras till intervju med *kommunstyrelsens presidium*. Intervju med kommunfullmäktiges förste och andre vice ordförande refereras till intervju med *kommunfullmäktiges presidium*. Intervju med kommunfullmäktiges ordförande och kommunstyrelsens förste vice ordförande refereras till intervju med kf ordförande/ks vice ordförande.

Vi har också granskat ett antal styrdokument såsom:

- Kommunstyrelsens reglemente
- Kommunstyrelsens delegationsordning
- Internkontrollreglemente
- Företagspolicy
- Bolagsordningar för bolagen
- Ägardirektiv för bolagen
- Planeringsdirektiv 2018 med plan 2019 – 2021
- Uppföljning 1 2017 med helårsprognos
- Strategiskt styr- och budgetdokument, inför mål och budget 2017 – 2021
- Kommunens årsredovisning 2016 inkl. förvaltningsberättelse, personalbokslut och miljöbokslut
- Årsredovisningar 2016 stiftelserna
- Uppföljning internkontroll 2016 barn- och utbildningsnämnden, kulturnämnden, kommunstyrelsen, teknisk nämnd, fritidsnämnden, socialnämnden samt räddningsnämnden.
- Gislaveds kommuns Styrmodell
- Arbetsätt inom kommundirektörens ledningsgrupp (presentation ny styrmodell)
- Översyn kommunstyrelseförvaltningen (presentation ny styrmodell)
- Koncernstyrning (presentation ny styrmodell)

## 2. Iakttagelser och bedömningar

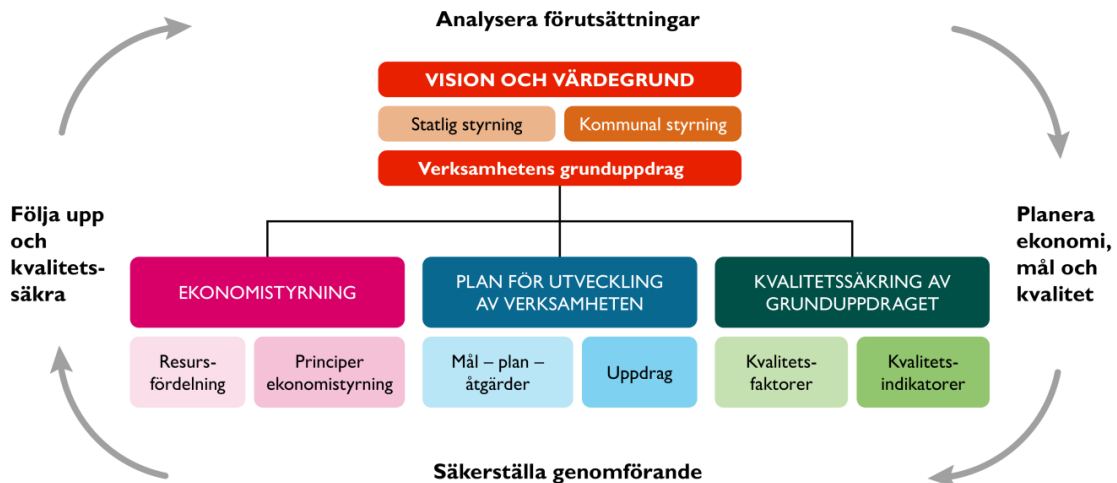
### 2.1. Styr- och ledningsfunktion över nämnderna

#### 2.1.1. Gislaveds kommuns nya styrmodell

Gislaveds kommun arbetade vid granskningstillfället med en ny styrning- och ledningsmodell. Den nya styrmodellen ska succesivt implementeras och vara helt implementerad 1 januari 2019. Planeringsdirektivet för år 2018 följer den nya styrmodellen.

Styrdokumentet *Gislaveds kommuns Styrmodell* antogs av kommunfullmäktige 15 december 2016 och beskriver den nya styrmodellen. Styrmodellen omfattar planering och uppföljning av kommunens organisation. Fullmäktige har beslutat att tidigare antagna dokument som beskriver kommunens styrmodell upphör att gälla 1 januari 2017.

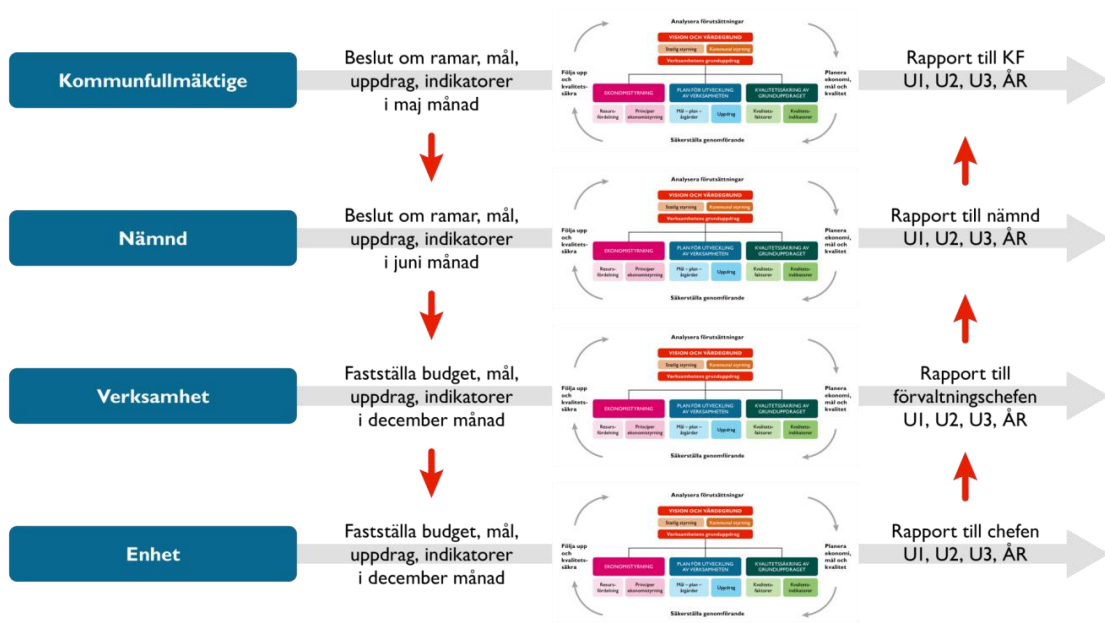
Figur 1. Gislaved kommuns styrmodell.



Den övergripande styrningen utifrån styrmodellen (figur 1) sammanfattas i fem delar:

- Vision, värdegrund och grunduppdraget (kommunala och statliga styrdokument)  
De tre delarna utgör utgångspunkten för arbetet med finansiella mål och resursfördelning, mål och uppdrag för utvecklingsarbetet samt kvalitetsfaktorer och kvalitetsindikatorer för att kvalitetssäkra verksamheten.
- Resursfördelning och ekonomistyrning
- Plan för utveckling av verksamheten (mål och uppdrag)  
Mål och uppdrag riktar sig till varje organisatorisk nivå. Mål avser önskad utveckling och mäts som effekt eller prestation. Uppdrag ges till specifik mottagare och besvaras med åtgärder/aktiviteter.
- Kritiska kvalitetsfaktorer och kvalitetsindikatorer  
Med utgångspunkt ur grunduppdraget ska faktorer som är kritiska för kvalitén identifieras. Dessa ska beröra målgrupp, ekonomi, medarbetare och verksamhet. Indikatorer ska användas för att mäta och följa upp de kritiska kvalitetsfaktorerna.
- Planerings- och uppföljningsprocessen  
*Se Figur 2.*

Figur 2. Gislaved kommuns styrkedja för planering och uppföljning.



Styrkedjan kopplar samman planering (beslut om ramar, mål, uppdrag, indikatorer) med uppföljning från verksamhet till chef, förvaltningschef, nämnd och slutligen till kommunfullmäktige. Uppföljningen ska ske genom fyra rapporter per år, där den sista rapporten också är nämndens årsredovisning.

I figur 2 beskrivs inte kommunstyrelsens särskilda roll att leda och samordna samt ha uppsiktsplikt över hela kommunens verksamhet. Kommunstyrelsens roll framgår istället i ett särskilt avsnitt i dokumentet där styrmodellen beskrivs. Där fastställs att kommunstyrelsens uppsiktsplikt utförs inom ramen för styrmodellen. Uppsiktsplikten utövas enligt dokumentet genom:

- analys av förutsättningar (och omvärld)
- uppföljning av vision, värdegrund och målen
- uppföljning av finansiella mål och budget
- uppföljning av kvalitetsfaktorer/indikatorer
- uppföljning av intern kontroll och riskanalyser

Kommunstyrelsens särskilda roll fastställs också i reglemente. I kommunstyrelsens reglemente antaget av kommunfullmäktige 15 december 2016 fastställs styr- och ledningsfunktionen för kommunstyrelsen. Nedan framgår vilka uppgifter som är ålagda kommunstyrelsen avseende samordning, övervakning och uppföljning gentemot nämnderna.

- övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt
- se till att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas, att de mål som satts av fullmäktige har uppnåtts samt hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret

- ansvara för samordningsträffar för nämndpresidierna och förvaltningscheferna
- ha det övergripande ansvaret för att det finns en god internkontroll
- bevaka att kommunen fullgör de uppgifter inom olika verksamhetsområden som enligt lag åvilar kommunen
- kommunstyrelsen ska vidare med uppmärksamhet följa övriga nämnders verksamheter och agera för att nödvändiga åtgärder vidtas vid behov

Kommunens internkontroll utgår ifrån bestämmelserna i kommunallagen och regleras i internkontrollreglemente från år 2000. Enligt intervju med förvaltningsledningen behöver reglementet ses över och internkontrollarbetet utvecklas varför kommunstyrelsen uppdragit åt förvaltningsledningen att se över detta. Styrdokumentet för den nya styrmodellen har ett avsnitt om internkontroll med fokus på syfte, innehåll samt definition av risker utifrån strategiska och operativa risker. Strategiska risker ska kontrolleras genom nämnda kvalitetsindikatorer. Operativa risker ska istället ingå i internkontrollplan och handlar om att kontrollera rutiner och riktlinjer.

I intervjuer med kommunstyrelsens presidium och kommunledningen beskrivs att kommunstyrelsen tidigare har tagit över vissa nämnders ansvarsområde mot bakgrund av att arbetet inte ansetts helt tillfredsställande. Konsekvensen uppges ha varit att kommunstyrelsen blivit operativt tyngd. Den nya styrmodellen och förändringsarbetet som pågår uppges delvis syfta till att tydliggöra kommunstyrelsens roll som mer strategisk och mindre operativ.

### *2.1.2. Uppsiktsplikten i praktiken*

Utifrån genomgång av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll från 1 januari 2016 till 30 maj 2017 framgår att kommunstyrelsen tar del av uppföljning och åtgärder för nämnderna, se *tabell 1* i bilaga.

Kommunstyrelsen följer nämnderna genom årsredovisning, delårsbokslut, helårsprognoser och uppföljning av internkontroll. I intervjuer med kommunstyrelsens presidium och kommunledningen uppges att de nämnder som gjort betydande budgetavvikelse har följts särskilt av kommunstyrelsen. *Ekonomisk uppföljning för socialnämnden* är ett sådant ärende. Utifrån intervjuerna och sammanträdesprotokoll framkommer en bild att socialnämnden redovisat åtgärder för att uppnå budget i balans för kommunstyrelsen. Ärenden från 30 maj 2017 avseende barn- och utbildningsnämnden samt socialnämnden visar att kommunstyrelsen hanterar begäran om förändringar för nämndernas förutsättningar men att det är kommunfullmäktige som har mandatet att besluta om dessa. Kommunstyrelsen följer arbetet men tar inte beslut om åtgärder, vilket är i linje med kommunallagen.

I ärendet *Helårsprognos 1 2017* redovisas samtliga nämnders ekonomiska resultat och prognos samt analys avseende verksamheten. Utifrån en avstämning med kommunens nya styrmodell framgår att uppföljningsrapporten inte innehåller exempelvis hälsotal, kvalitetsindikatorer eller arbetet med kommunfullmäktiges prioriterade programområden och inriktningar. Enligt förvaltningsledningen ska inte uppföljningsrapporterna innehålla detta för 2017 men kommunstyrelsen planerar att utveckla dessa i takt med framväxten av uppföljningen av den nya styrmodellen under 2018. Fullmäktiges prioriterade områden ingår i kommunfullmäktiges mål- och budgetdokument för år 2017. De prioriterade områdena ingår också i *Planeringsdirektiv 2018 med plan 2019 – 2021*:



- a) Barns lärande
- b) Attraktivitet och utveckling för Gislaveds kommun
- c) Företagsklimat och näringslivssamverkan

Kommunledningen uppger i intervju att uppföljningsrapporterna kommer att utvecklas kontinuerligt med utgångspunkt i den nya styrmodellen.

Nämndernas interna kontroll för år 2015 och år 2016 har i vissa fall redovisats till kommunstyrelsen som särskild rapport, och för samtliga nämnder genom en sammanfattande text i årsredovisningen. Utifrån en genomgång av uppföljningarna framkommer att nämndernas internkontrollarbete skiljer sig åt avseende omfattning och kvalitet. I intervju med förvaltningsledningen uppges att nämnderna inte gör likvärdiga bedömningar av utfall. Vidare uppges att kommunstyrelsen enbart har godkänt nämndernas uppföljning utan att ha genomfört analys eller bedömning. Kommunstyrelsen och nämnderna har heller inte genomfört en självskattning av internkontrollarbetet i syfte att se vilken nivå internkontrollarbetet är på idag (från informell intern kontroll till en mera formaliserad intern kontroll) och vilken nivå som kommunen önskar uppnå inom en femårsperiod. Enligt intervju med kf ordförande/ks vice ordförande genomförs internkontroll i kommunen men arbetet har inte varit kvalitetssäkrat i alla led. I sammanträdesprotokoll från 30 maj 2017 framgår att kommunstyrelsen har gett kommunstyrelseförvaltningen i uppdrag att se över rutiner och hantering för planering, uppföljning och genomförande av internkontroll.

Förvaltningsledningen beskriver i intervju att den löpande styrningen genom kommunövergripande styrgrupper är en viktig del av uppsiktsplikten. Så kallade operativa styrgrupper över förvaltningsgränserna arbetar med kommunfullmäktiges prioriterade mål och målområden. Kommunstyrelsens presidium uppger att styrelsen tar del av återrapportering från de operativa styrgrupperna. Ett ytterligare förvaltningsövergripande forum är kommunens ledningsgrupp.

I framtagandet av planeringsdirektivet finns uppsiktsplikten formaliserad på politisk nivå. I intervju med kommunstyrelsens presidium uppges också att den politiska majoriteten anordnar ordförandeträffar en gång per månad. Majoritetens kommunstyrelseledamöter träffas också månadsvis. Enligt kf ordförande/ks vice ordförande skapar forumen en nämndsövergripande helhetssyn. Träffarna är av informell karaktär och protokollförs inte. Enligt kf ordförande/ks vice ordförande har oppositionen möjlighet att genomföra motsvarande träffar och också begära information av tjänstemän på motsvarande sätt som majoriteten. Träffar mellan nämndspresidierna genomförs inför budgetarbetet och uppföljning av detsamma men inte kontinuerligt utöver det.

### 2.1.3. Dubbla engagemang

Kommunallagen reglerar att jäv inte ska anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd. Det framgår vidare av SKLs kommentarer och praxis av kommunallagen att ledamöter i kommunstyrelsen får vara ledamöter också i nämnder eller bolag trots att det innebär att de kan sägas delta i en kontroll av sin egen funktion. Däremot uppfyller inte styrelsen sin uppsiktsplikt enbart genom att ledamöter i styrelsen också är ledamöter i annan nämnd eller i bolag. Först när samtliga ledamöter tagit del av informationen och

denna dokumenterats i protokoll eller liknande kan kommunstyrelsens uppsiktsplikt anses fullgjord. SKLs skrift uttrycker en förståelse för att dubbla engagemang är vanligt förekommande, framförallt i mindre kommuner, och lyfter också fram att det kan vara en fördel att vara engagerad i mer än en styrelse/nämnd.

Flertalet ledamöter i Gislaveds kommunstyrelse är engagerade i andra nämndsuppdrag. Exempelvis är ordföranden för barn- och utbildningsnämnden, bygg- och miljönämnden, socialnämnden, fritidsnämnden samt räddningsnämnden också ledamöter i kommunstyrelsen. I intervju med kommunstyrelsens presidium framgår att det är medvetet att ordföranden från de stora nämnderna också ska ingå i kommunstyrelsen, vilket anses ge en bra helhetssyn. Samtidigt uppger presidiet i intervju att det är viktigt att förstå att det är olika roller när man representerar kommunstyrelsen och när man representerar en nämnd. Presidiet upplever att förmågan att skilja på de olika rollerna fungerar bra. Även kommunledningen anser att det finns en medvetenhet och förmåga att skilja på de olika rollerna.

Utifrån en genomgång av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll framgår att det är ovanligt att ledamöter i kommunstyrelsen anmäler jäv i ärenden som också berör den nämnd de har engagemang i. Tre exempel där jäv *inte* anmälts är:

- Ekonomisk uppföljning för socialnämnden. Kommunstyrelsens sammanträden 8 juni, 21 juni, 7 september, 5 oktober, 16 november och 14 december 2016.
- Begäran om ombudgetering av investeringsmedel 2016, barn- och utbildningsnämnden. Kommunstyrelsens sammanträde 30 maj 2017.
- Begäran om täckning av kostnader för flyktingverksamhet, socialnämnden. Kommunstyrelsens sammanträde 30 maj 2017.

#### 2.1.4. Bedömning

Har kommunstyrelsen en tillräcklig styr- och ledningsfunktion gällande samordning, övervakning och uppföljning av nämndernas verksamhet?

Vi bedömer att kontrollmålet avseende styr- och ledningsfunktionen gällande samordning, övervakning och uppföljning av nämndernas verksamhet är **delvis uppfyllt**. Vi anser att samordning och övervakning till stora delar är inbyggt i den nya styrmodellen genom att kommunfullmäktiges mål överlämnas och följs upp horisontellt. Vidare anser vi att förvaltningsöverskridande styrgrupper i den nya styrmodellen skapar förutsättningar för en helhetssyn. Dessa styrgrupper rapporterar enligt uppgift till kommunstyrelsen.

Motsvarande samordning finns på politisk nivå i samband med planeringsdirektivet, inför budgetarbetet och uppföljningen av detsamma men inte utöver det. Kommunstyrelsens reglemente reglerar att styrelsen ska ansvara för samordningsträffar för nämndspresidierna. Vi anser dock att uppsiktsplikten skulle stärkas av än mer kontinuerliga träffar mellan kommunstyrelsen och nämndspresidierna.

Vi konstaterar att kommunstyrelsens särskilda roll och styrelsens uppsiktsplikt är explicit beskriven i den nya styrmodellen. Vi anser att uppföljningsarbetet har potential att stärkas genom att den nya styrmodellen implementeras fullt ut kopplat till uppföljningen. Styrmodellen är ännu inte helt implementerad men fortsatt arbete pågår med detta inför 2018.

Vi anser vidare att arbetet med internkontroll behöver utvecklas. Internkontrollarbetet anses vara en viktig del av uppsiktsplikten och kommunstyrelsens reglemente fastställer att styrelsen har det övergripande ansvaret för en god internkontroll. Det är positivt att en översyn av reglementet pågår vilket skapar underlag för att kommunstyrelsen säkerställer att internkontrollreglementet och efterlevnaden av detta är ändamålsenligt och tillräckligt. Däremot menar vi att styrelsen utifrån en nulägesanalys bör ange en målbild för det interna kontrollarbetet på fem års sikt. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen i sin roll även fokuserar på att nämnderna vidtar åtgärder om avvikelser noteras.

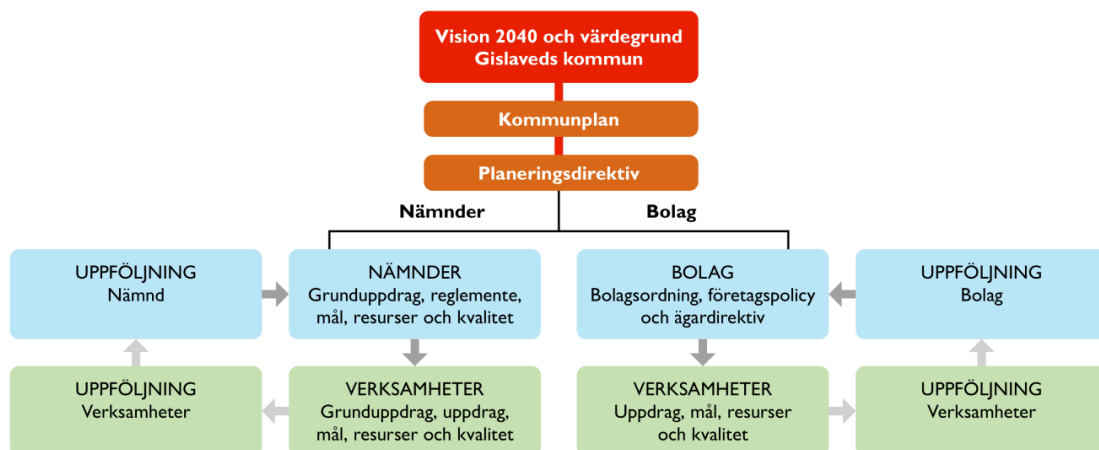
Vi anser inte att det faktum att ett antal (majoritetens) ledamöter ingår i forum där nämndsinformation delges är tillräckligt för att kommunstyrelsen som helhet ska anses ha uppsikt över nämnderna. Vidare anser vi att den enskilda ledamoten och kommunstyrelsen som helhet ska övervaka risken för jäv och intressekonflikter gentemot ledamöters uppdrag i andra nämnder.

## 2.2. Uppsikt och prövning av bolag och stiftelser

### 2.2.1. Nya styrmodellen

Införandet av den nya styrmodellen påverkar även uppsikten av de kommunala bolagen och stiftelserna. I förändringsarbetet har kommunen implementerat en kommunkoncern där bolagen har fått ett moderbolag i Gislaveds Kommunhus AB. Moderbolaget har till uppgift att övergripande samordna de kommunala bolagens verksamheter. Bolaget registrerades 10 november 2016. VD är densamma som kommundirektören. Enligt kommunledningen är denna personunion viktig för att säkerställa en helhetssyn i koncernen. Enligt intervju med kf ordförande/ks vice ordförande är kommunstyrelsens presidium av motsvarande skäl ledamöter i moderbolagets styrelse. Kommunkoncernen är skissad i *figur 3*, där det framgår att bolagen på samma sätt som nämnderna styrs av Gislaveds vision och kommunfullmäktiges antagna planeringsdirektiv.

*Figur 3. Gislaved kommuns kommunkoncern.*



I Gislaved kommuns företagspolicy antagen 17 november 2016 framgår att *Gislaveds kommuns framtidsvision och kommunövergripande mål gäller all kommunal verksamhet inklusive de kommunala företagen*. Enligt företagspolicyen styrs relationen mellan kommunen och bolagen och stiftelserna genom:

- Bolagsordning

- Företagspolicy
- Bolagsspecifika ägardirektiv
- Eventuella avtal mellan kommunen och respektive bolag samt eventuella avtal mellan kommunen och andra aktieägare i, av kommunen eller av bolagen, delägda bolag

Det framgår i företagspolicyn att ägandet av kommunens bolag utgår från kommunfullmäktige men att fullmäktige har delegerat ett antal uppgifter till kommunstyrelsen. Till detta kommer att Gislaveds Kommunhus AB:s styrelse i egenskap av ägare till dotterbolagen också företräder ägaren – kommunen – i koncernen. Delegering av uppgifter framgår i företagspolicyn. Dotterbolagen i koncernen är indirekt ägda av kommunen.

Det framgår också i företagspolicyn att kommunstyrelsen, utöver ägarfunktionen, också har en uppsiktsplikt över samtliga hel- och delägda bolag. Det beskrivs att uppsiktsplikten inte ska blandas samman med ägarfunktionen då uppsiktsplikten omfattas av att pröva om verksamheten i bolagen bedrivs i enlighet med det kommunala ändamålet. Policyn fastställer också att bolagen årligen ska upprätta en särskild rapport om bolagsstyrningsfrågor. Rapporten syftar till att informera ägaren – kommunen, kommuninvånare och övriga intressenter – om styrningen av bolaget. Vidare ska företagens årsredovisningar tillsammans med revisionsberättelse och lekmannarevisorers granskningsrapport överlämnas till kommunfullmäktige.

I ägardirektiv och bolagsordningar för samtliga bolag – AB Gislavedshus, Gislaved energi koncern AB, Gislaved Näringsliv AB, Gislaved kommunhus AB, Giletorp lokaler AB – fastställs att kommunstyrelsen har uppsiktsplikt över dessa och att det ger styrelsen rättigheter att ta del av handlingar och information. Nyckelmeningar i ägardirektiv och bolagsordningar är bland annat:

- Kommunstyrelsen i Gislaveds kommun äger rätt att ta del av bolagets/koncernens handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget/koncernen och dess verksamhet.
- Bolaget ska lämna kommunhus den information om verksamheten som den begär./Koncernen ska lämna kommunen den information om verksamheten som den begär. Den närmare omfattningen av informationen fastställs i samråd med bolagets/koncernens styrelse. Bolaget/koncernen erinras om att kommunstyrelsen har att fatta årligt beslut huruvida verksamheten varit förenlig med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för den kommunala kompetensen.
- Verksamheten kan även vara av sådan beskaffenhet att frågan ska underställas kommunfullmäktige för ställningstagande enligt vad som anges i kommunens ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag.
- Frågor som anses vara av principiell beskaffenhet eller av större vikt ska underställas kommunfullmäktige som framgår av företagspolicyn.

Kommunstyrelsens reglemente fastställer att styrelsen ska utöva uppsikt över bolagen:

- ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag, 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 övriga förhållanden av betydelse för kommunen

### **2.2.2. Uppsiktsplikten i praktiken**

Utifrån genomgång av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll från 1 januari 2016 till 30 maj 2017 framgår att kommunstyrelsen tar del av uppföljning och åtgärder för bolagen, se *tabell 2* i bilaga.

Stiftelserna Torghuset, Gisleparken och Isabergstoppen följs genom årsredovisningar. Enligt intervjuerna pågår ett arbete med att överföra verksamhet från Gisleparken till kommunens verksamheter.

Det framgår att kommunstyrelsen följer bolagen genom ärendena om uppsiktsplikt. I samband med att uppsiktsplikten beslutas om bolagen bedrivit sin verksamhet enligt de fastställda kommunala ändamålen och att verksamheten utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Det framgår i ärendena av uppsiktsplikt att kommunstyrelsen tagit del av bolagens årsredovisningar och internkontroll samt haft ägardialog. Däremot har ingen särskild rapport om bolagsstyrningsfrågor upprättats och beslutats om, vilket ska ske enligt företagspolicyn.

Enligt intervjuerna ska bolagens ägardirektiv revideras varje år när kommunens planeringsdirektiv fastställs för att säkerställa att bolagen jobbar gentemot fullmäktiges mål. Kommunstyrelsens presidium berättar i intervju att bolagen historiskt har agerat autonomt gentemot kommunen i övrigt. Agerandet har ansetts vara efter bolagets egenintresse snarare än det kommunala ändamålet. Enligt samtliga intervjuer pågår nu en kulturförändring i detta avseende. Den nya styrmodellen med en mer aktiv äganderoll från kommunens sida, exempelvis genom bildandet kommunkoncern och årlig revidering av ägardirektiven, uppges vara viktiga för att genomföra kulturförändringen.

Enligt intervju med kommunledningen ska bolagen inkluderas i de uppföljningsrapporter kommunstyrelsen tar del av avseende nämndernas verksamhet (*se figur 2*). Det uppges att detta arbetssätt ännu inte har implementerats. Enligt kommunledningen har bolagen hittills inte genomfört internkontroll, men att detta ska ske också för bolagen. Moderbolaget Kommunhus AB ska enligt förvaltningsledningen framöver säkerställa att bolagen arbetar med internkontroll på ett strukturerat sätt.

Kommunledningen beskriver i intervju att det finns en VD grupp där alla bolagens VD:ar inklusive kommunjurist, ekonomichef och avdelningschef för hållbarhet ingår. Vidare ska berörda bolags VD:ar ingå i de operativa styrgrupperna som arbetar med kommunfullmäktiges mål. Ägarsamråd med bolagen genomförs enligt kommunledningen. Synpunkter inför revidering av ägardirektiv ska också ha inhämtats av bolagen.

Kommunstyrelsens presidium berättar i intervju att de anser det positivt att kommunstyrelsens ledamöter är representerade i bolagsstyrelserna för att få en helhetssyn. Samtidigt påtalas vikten av att förstå i vilken roll man uttalar sig. Presidiet upplever att förmågan att skilja på de olika rollerna fungerar bra. Även kommunledningen anser att det finns en medvetenhet och förmåga att skilja på de olika rollerna.

I intervju med kf ordförande/ks vice ordförande framgår att representanter från bolagsstyrelserna ingår i majoritetens ordförandeträffar. Vidare är bolagen och stiftelserna representerade i omvärldsbevakningen inför budgetarbetet.

### 2.2.3. Dubbla engagemang

Flertalet ledamöter i Gislaveds kommunstyrelse är engagerade i styrelseuppdrag i de kommunala bolagen och i stiftelserna. Den mest betydande representationen är att fem ledamöter i kommunstyrelsen också är ledamöter i moderbolaget Gislaveds kommunhus AB, fem ledamöter i Gislaveds näringsliv AB och fyra ledamöter i Gisetorp Lokaler AB.

Utifrån en genomgång av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll framgår att ledamöterna med dubbla eller fler engagemang ofta anmäler jäv i ärenden där bolagsfrågor behandlas. Några exempel är:

- *Uppsiktsplikt* för Gislaved kommunhus AB (5st jävat ut sig), Gisetorp Lokaler AB (6 jäv), Gislaved Energi Koncern AB (1 jäv), AB Gislavedshus (0 jäv), Gislaved Näringsliv AB (5 jäv). Kommunstyrelseärende den 17 maj 2017.
- *Förfrågan till Gislaveds kommun om medfinansiering inför Stiftelsen Isabergstoppens ansökan om projektstöd hos Jordbruksverket* (4 jäv). Kommunstyrelseärende den 7 september 2016.
- *Förfrågan till Gislaveds kommun om medfinansiering inför Stiftelsen Isabergstoppens ansökan om projektstöd hos Jordbruksverket* (4 jäv). Kommunstyrelseärende den 7 september 2016.
- *Årsredovisning och revisionsberättelse* för stiftelserna Isabergstoppen (5 jäv), och Torg- huset. Kommunstyrelseärende den 24 augusti 2016.
- *Avtal om köp av inventarier m.m. från Stiftelsen Gisleparken* (2 jäv). Kommunstyrelseärende den 20 april och 11 maj 2016.
- *Stiftelsens Gisleparken, 2015 års bokslut* beslutades av kommunstyrelse 23 mars 2016 (0 jäv). Samma ärende behandlades 6 april av kommunstyrelsen och 28 april av kommunfullmäktige. 1 kommunstyrelseledamot anmälde sig vid dessa tillfällen som jävig.
- *Arvoden för bolag och stiftelser* för ordförande och vice ordförande i bolag och stiftelser beslutades vid kommunfullmäktiges sammanträde den 17 november 2016. Ärendet behandlades av kommunstyrelsen 2 november. En kommunstyrelseledamot anmälde jäv. Enligt intervjuerna är beslut om arvode i detta fall inte jäv då ersättningsbestämmelserna för förtroendevalda fastställer att arvode inte ska utgå då heltidsengagerat kommunalråd väljs till ordförande- eller vice ordförande eller till annat uppdrag i nämnd eller styrelse.

#### 2.2.4. Bedömning

Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppsikt och prövning av Gislaveds kommun helt och delvis ägda bolag och stiftelser? Hur säkerställs att bolagens/stiftelsers verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna?

Vi bedömer att kontrollmålet avseende tillräcklig uppsikt och prövning av Gislaveds kommun bolag och stiftelser är **delvis uppfyllt**. Vi anser att företagspolicy, bolagsordningar och ägardirektiv tillsammans med bildandet av en kommunkoncern skapar förutsättningar för en tillräcklig uppsikt och prövning av bolag och stiftelser. Vi konstaterar att kommunstyrelsen beslutat att bolagen bedrivit sin verksamhet enligt de fastställda kommunala ändamålen och att verksamheten utförts inom de kommunala befogenheterna.

Vi anser att samordning och övervakning till stora delar är inbyggt i den nya styrmodellen genom att bolags VD:ar ingår i de operativa styrgrupperna.

Beslutad intern kontrollplan för Kommunhus AB innefattar intern kontroll för samtliga bolag och därmed skapas framöver en grund för styrning och uppföljning av bolagen ur ett koncernperspektiv. Vi anser det av vikt att ändamålsenlig uppföljning av bolagen implementeras utifrån detta dokument under 2017. I detta ingår upprättandet av en särskild

rapport om bolagsstyrningsfrågor samt att kommunstyrelsen tar sitt ansvar att tillse en god internkontroll ur ett koncernperspektiv.

Mot bakgrund av att flertalet kommunstyrelseledamöter har engagemang också i styrelserna för bolagen och stiftelserna ser vi ett antal risker. Vi anser inte att det faktum att ett antal (majoritetens) ledamöter ingår i bolags- och stiftelsernas styrelser är tillräckligt för att kommunstyrelsen som helhet ska anses ha uppsikt över bolagen och stiftelserna.

Avseende ärenden av uppsiktskaraktär som berör bolagen har hela kommunstyrelsens presidium anmält sig jäviga på grund av sina uppdrag i moderbolaget Gislaved kommunhus AB. Vidare är det i flera fall över en tredjedel av kommunstyrelsen som anmält sig jäviga samtidigt vilket har betydande påverkan på ledamöternas möjlighet att besluta i ärenden avseende uppsiktsplikten av bolagen. Vi anser att kommunstyrelsen behöver se över antalet dubbla engagemang och hur det påverkar möjligheten för kommunstyrelsen som helhet att vara beslutande i ärenden avseende uppsiktsplikten av bolag och stiftelser.

## **2.3. Återrapportering till kommunfullmäktige**

### **2.3.1. Iakttagelser**

I styrdokumentet *Gislaveds kommuns Styrmodell* framgår att uppföljning av kvartalsrapporter och årsredovisning ska återrapporteras till kommunfullmäktige (se figur 2). I det särskilda avsnittet om kommunstyrelsens uppsiktsplikt framgår det inte om uppsikten ska återrapporteras till fullmäktige.

Enligt kommunstyrelsens reglemente ska styrelsen:

- se till att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas, att de mål som satts av fullmäktige har uppnåtts samt hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret
- årligen, senast den 10 mars, i beslut pröva om den verksamhet som bedrivits i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i enligt 3 kap. 17 – 18 §§ KL under föregående kalenderår har varit förenligt med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges kommunfullmäktige snarast. Finner styrelsen att brister förelegat ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder
- Kommunstyrelsen ska regelmässigt till fullmäktige rapportera hur verksamheten i kommunen och de bolag kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Efter genomgång av kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll 1 januari 2016 till 19 juni 2017, har återrapportering av kommunstyrelsens uppsiktsplikts sammanställts, se *tabell 3* i bilaga.

Avseende uppsikten av nämnderna rapporteras i regel årsredovisning, delårsbokslut, helårsprognos och för år 2016 också uppföljning av internkontroll. Uppföljning internkontroll 2015 återrapporterades inte till kommunfullmäktige. I internkontrollreglemente är det inte fastställt att återrapportering ska ske till kommunfullmäktige. Vidare har den ekonomiska uppföljningen av socialnämnden under år 2016 inte återrapporterats till fullmäktige. Däremot har begäran om ombudgetering för barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden återrapporterats till fullmäktige under år 2017. Enligt kommunstyrel-

sens sammanträdesprotokoll från 30 maj år 2017 ska *Helårsprognos 1 2017, med budget-uppföljning per den 31 mars 2017, hela kommunen* delges kommunfullmäktige. Motsvarande ärende delgavs kommunfullmäktige år 2016.

Uppsikten av stiftelser och bolag har i huvudsak återrapporterats till kommunfullmäktige genom årsredovisningar. För bolagen har fullmäktiges ärenden också berört bolagsordningar och ägardirektiv. Kommunfullmäktige har inte tagit del av kommunstyrelsens särskilda ärenden av uppsiktsplikt av bolagen. I dessa ärenden beslutar kommunstyrelsen om bolagen bedrivit sin verksamhet enligt de fastställda kommunala ändamålen och att verksamheten utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Bolagen och stiftelserna ingår däremot i kommunens årsredovisning som delges kommunfullmäktige. En kort redovisning av verksamhet, ekonomi, personal och framtid ingår i årsredovisningen. Ett sammanfattande stycke i årsredovisningen uttrycker att *Respektive bolag/stiftelse i koncernen har under året bedrivit den verksamhet som har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna*.

Löpande information eller forum där nämndernas, bolagens och/eller stiftelsernas verksamheter kontinuerligt informeras kommunfullmäktige finns inte enligt intervjuerna.

I intervju med kf ordförande/ks vice ordförande berättas att Gislaveds kommun historiskt haft kommunfullmäktiges ordförande som ledamot i kommunstyrelsen. Skälet uppges vara att fullmäktiges ordförande behöver den information som delges på kommunstyrelsens sammanträden. Personunionen medger enligt kf ordförande/ks vice ordförande att exempelvis presidieträffar mellan fullmäktige och kommunstyrelsen inte är helt nödvändiga.

Övriga ledamöter i kommunfullmäktiges presidium uppger i intervju att fullmäktigepresidiet inte får mer information än vad som framkommer vid årsredovisningar, delår, etcetera. Rapporteringen om stiftelserna och bolagen uppges vara mindre än från nämnderna, exempelvis i delårsbokslutet. Det sker inget informationsutbyte mellan fullmäktigepresidiet och nämndspresidier eller bolagsstyrelserna.

### 2.3.2. *Bedömning*

Har kommunstyrelsen en tillräcklig återrapportering till kommunfullmäktige avseende nämndernas, bolagens, stiftelsernas verksamhet?

Vi bedömer att kontrollmålet avseende tillräcklig återrapportering till kommunfullmäktige av nämndernas, bolagens och stiftelsernas verksamhet är **delvis uppfyllt**. Vi anser att kommunfullmäktige tar del av årsredovisningar, delårsbokslut samt uppföljning av internkontroll i hela kommunen. Vi anser att kommunstyrelsen genom helårsprognoser av hela kommunen i viss utsträckning regelmässigt under budgetåret rapporterar till fullmäktige hur den ekonomiska ställningen är och hur verksamheten i kommunen och de bolag kommunen äger eller annars har intresse i utvecklas under budgetåret.

Vi anser att kommunstyrelsen bör enskilt för varje bolag och stiftelse återrapportera styrelsens bedömning om de kommunala bolagen agerat enligt det fastställda kommunala ändamålet och att verksamheten utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.



Vi konstaterar att återrapporteringen endast har genomförts som en sammanfattande kommentar i årsredovisningen för kommunen som helhet.

Vi anser inte att ordningen att kommunfullmäktiges ordförande är ledamot i kommunstyrelsen är tillräckligt för att säkra regelmässig återrapportering till fullmäktige. Vi anser att en bättre ordning hade varit presidieträffar mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.

Det är positivt att kommunstyrelsen redan lagt ut ett uppdrag att se över internkontrollreglementet. Vi anser vidare att det är viktigt att fullmäktige ska delges en sammanfattande rapport av nämndernas och bolagens internkontroll samt kommunstyrelsens analys och bedömning av internkontrollarbetet.

Vi anser också att det ska tydliggöras vilka delar i kommunstyrelsens uppsiktsplikt (se avsnitt 2.1. *Styr- och ledningsfunktionen över nämnderna*) som ska återrapporteras till kommunfullmäktige.

## **2.4. Uppsiktsplikt för verksamhet på entreprenad**

### **2.4.1. Iakttagelser**

Av intervjuerna framkommer att Gislaveds kommuns verksamhet på entreprenad är mindre omfattande. Det är främst socialnämnden och tekniska nämnden som har verksamhet på entreprenad enligt intervjuerna. Verksamhet på entreprenad finns främst inom följande områden (pågående avtalsperiod angiven i underlag):

- Fastighetsnära Insamling
- Besiktningar
- Hissar/liftar
- Besiktningar
- Hissar/liftar
- Bygg och Projektledning
- Hantverkartjänster
- Inspektion Brandsläckare

Men det finns även verksamhet på entreprenad inom områden som: LOV, LSS boende, skolskjutsar, slamsugning, maskintjänster m m (avtalsperiod ej angiven i underlag).

Enligt intervju med kommunledningen har nämnderna ansvaret att kontrollera de privata utförarna och kommunstyrelsens roll är att säkerställa att kontrollerna är tillräckliga. I intervju med kf ordförande/ks vice ordförande framkommer att kommunstyrelsen inte följer och har insyn i hur nämnderna kontrollerar verksamhet på entreprenad. Det finns heller ingen övergripande bild över vilka verksamheter kommunen har på entreprenad. Däremot uppges det att kommunstyrelsen får kännedom om verksamheterna på grund av förändrade kostnader som påverkar nämndernas budgetar.

Kommunledningen uppger i intervju att uppsikten över verksamhet på entreprenad kommer att stärkas då ett program för uppföljning av privata utförare ska antas. På kommunstyrelsens sammanträde den 14 juni 2016 § 183 behandlades *Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare*. Enligt ekonomichefen är ärendet planerat att beslutas av kommunstyrelsen i mitten på augusti och därefter gå upp till fullmäktige för beslut.

SKL har tagit fram ett stödmaterial för sådana program. Granskningen har tagit del av det program kommunstyrelsen haft uppe för beredande men vid granskningstillfället inte beslutat om. Programmet följer i huvudsak SKLs stödmaterial, delvis enligt nedan:

- **Mål och riktlinjer**  
Mål för nämnder och bolag beskrivs i de årliga planeringsdirektiven. Målen gäller även för verksamhet som bedrivs i privat regi på uppdrag av dessa. Resultat och uppfyllelse av målen återrapporteras i delårsrapport och i årsredovisning.  
Kommunfullmäktige har i juni berett frågan om en policy för inköp och upphandling och frågan tas upp igen i kommunstyrelsen i augusti och därefter går ärendet för beslut till kommunfullmäktige. Policyn ska ge vägledning till hur förtroendevalda och anställda ska agera så att det säkerställs att kommunens inköp och upphandlingar görs i enlighet med gällande lagstiftning på området.
- **Kommunstyrelsens och nämndernas ansvar**  
Kommunstyrelsen har även ett särskilt ansvar för att leda, samordna och ha uppsikt över verksamheten i nämnder och kommunala aktiebolag. Det är varje nämnds ansvar att säkerställa att all verksamhet bedrivs i enlighet med lagar och föreskrifter. Relevanta mål och riktlinjer som är antagna i kommunen ska framgå i de förfrågningsunderlag som utgör underlag för upphandlingen samt i de avtal som tecknas med den privata utföraren.
- **Uppföljning**  
Planen syftar inte till att nya riktlinjer och mål för verksamheter ska tas fram. Nämnders uppföljning och insyn regleras genom avtal med den privata utföraren. Uppföljningen följer befintliga tidpunkter för inlämnande av delårsrapport och årsredovisning, som gäller för samtliga verksamheter.
- **Informationsskyldighet och allmänhetens insyn**  
När kommunen begär det, är utföraren skyldig att lämna information som möjliggör för allmänheten att få insyn i hur verksamheten utförs.

#### 2.4.2. Bedömning

Hur fungerar kommunstyrelsens uppsiktsplikt avseende verksamhet på entreprenad?

Vi bedömer att kontrollmålet avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt av verksamhet på entreprenad är **delvis uppfyllt**. Vi anser att kommunstyrelsen för närvarande inte genomför en tillräcklig uppsiktsplikt av verksamhet på entreprenad och att kunskapen om omfattningen av och vilken verksamhet som bedrivs på entreprenad inte är tillräckligt dokumenterad. Intervjuade personer anger dock förvaltningsledningen att verksamheten på entreprenad är mindre omfattande.

Vi anser att *Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare* skapar förutsättningar för att uppsiktsplikten av verksamhet på entreprenad ska kunna genomföras av kommunstyrelsen framöver.

### 3. *Revisionell bedömning*

Granskningen syftade till att besvara revisionsfrågan *Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig uppsiktsplikt med avseende på innehåll, omfattning och genomförande?*

Vi bedömer att kommunstyrelsen **inte helt** har en ändamålsenlig uppsiktsplikt. Vi grundar vår sammantagna bedömning på de kontrollmål granskningen besvarat.

Vi bedömer att kontrollmålet avseende styr- och ledningsfunktionen gällande samordning, övervakning och uppföljning av nämndernas verksamhet är *delvis uppfyllt*. Internkontrollarbetet anses vara en viktig del av uppsiktsplikten och kommunstyrelsens reglemente fastställer att styrelsen har det övergripande ansvaret för en god internkontroll. Det är positivt att en översyn av reglementet pågår vilket skapar underlag för att kommunstyrelsen säkerställer att internkontrollreglementet och efterlevnaden av detta är ändamålsenligt och tillräckligt. Däremot menar vi att styrelsen utifrån en nulägesanalys bör ange en målbild för det interna kontrollarbetet på fem års sikt. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen i sin roll även fokuserar på att nämnderna vidtar åtgärder om avvikelser noteras.

Vi anser att uppsiktens *innehåll* är tillräckligt definierat genom styrdokumentet; Gislaveds kommuns styrmodell, företagspolicy, bolagsordningar, ägardirektiv samt genom kommunstyrelsens reglemente. Vi anser att det är positivt att internkontrollreglementet ses över av kommunstyrelsen. Vi föreslår att kommunstyrelsen tar fram en plan gällande den interna kontrollen på lite längre sikt (från informell kontroll till mera formaliserad intern kontroll) samt att formerna för återrapporteringen av den interna kontrollen till fullmäktige ses över.

Vi anser att uppsiktens *omfattning* till stora delar är tillräcklig på förvaltningsnivå men att den politiska nivån behöver formalisera den löpande uppsikten ytterligare. Den nya styrmodellen och införandet av en kommunkoncern möjliggör en enhetlig uppföljning av kommunens hela verksamhet, exempelvis genom operativa styrgrupper över förvaltningsgränserna där också bolags VD:ar ingår. Vi anser däremot att kommunstyrelsens presidium bör anordna samordningsträffar med nämndspresidier, bolagspresidier samt fullmäktigepresidiet regelmässigt under budgetåret utöver träffar vid budgetarbetet. Vi anser vidare att det ska tydliggöras vilka delar i kommunstyrelsens uppsiktsplikt som ska återrapporteras till kommunfullmäktige.

Vi anser att uppsiktens *genomförande* inte är tillräcklig. Vi anser att internkontrollarbetet kan utvecklas vidare, ett arbete som redan inletts av kommunstyrelsen under 2017. Vidare ingår inte bolagen i prognosen, och bolagen har heller inte redovisat internkontroll för kommunstyrelsen. Däremot är det positivt att det i juni 2017 antagits en internkontrollplan för Kommunhus AB där kontrollen ingår för de olika bolagen vilket gör att en uppföljning av den interna kontrollen ur ett koncernperspektiv möjliggörs framöver

Vi anser vidare att prövning av bolagens verksamhet gentemot det *kommunala ändamålet* och uppdraget ska redovisas till kommunfullmäktige enskilt för varje bolag och stiftelse, och inte endast som en sammanfattande kommentar i årsredovisningen av kommunen som helhet.

Avslutningsvis är vi medvetna om att Gislaveds kommun har ett pågående implementeringsarbete av en *ny styrmodell* och att kommunen har en ambition att vidareutveckla detta arbete ytterligare under 2018, vilket vi anser är positivt.

### **3.1. Rekommendationer**

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

➤ *Införa samordningsträffar på presidienivå*

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att genomföra regelmässiga samordningsträffar mellan kommunstyrelsen och nämndspresidier, bolagspresidier samt fullmäktigepresidiet i syfte att skapa en kontinuerlig helhetssyn på politisk nivå.

➤ *Analysera risker med dubbla engagemang*

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över kommunstyrelseledamöternas dubbla engagemang i nämnder, bolag och stiftelser. Detta för att skapa ytterligare medvetenhet och möjlighet att hantera intressekonflikter och hela kommunstyrelsens möjlighet att vara beslutande i ärenden avseende uppsiktsplikten av bolag och stiftelser.

➤ *Revidera styrdokument och utveckla internkontrollarbetet*

Vi rekommenderar kommunstyrelsen inom ramen för sin pågående översyn av intern kontrollreglementet inkluderar ett utvecklingsarbete av internkontroll för kommunstyrelsen, nämnderna och bolagen på t ex fem år sikt. Vi rekommenderar även att det tydliggörs vilka delar i kommunstyrelsens uppsiktsplikt som ska återrapporteras till kommunfullmäktige.

➤ *Skapa sig en kännedom över vilken verksamhet kommunen har på entreprenad samt gör en årlig bedömning av om nämndernas tillsyn av verksamhet på entreprenad är tillräcklig*

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att årligen bedöma om nämndernas tillsyn av verksamhet på entreprenad genomförs utifrån lagstiftarens intentioner och återrapporterar denna bedömning till kommunfullmäktige.

2017-08-24

---

*Carl-Magnus Stenehav*  
Uppdragsledare

---

*Lena Salomon*  
Projektledare



## Bilagor

### Ärenden avseende uppsiktsplikten på kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges sammanträden

Tabell 1. Urval av kommunstyrelsens ärenden med bäring på uppsiktsplikten av nämnderna. Utifrån kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 1 januari 2016 t.o.m. 30 maj 2017.

| Datum  | Ärende   | Typ av ärende |
|--|--|---------------|
| <b>2016</b>                                    |  |               |
| 6 april  | Kommunens årsredovisning 2015 inkl. förvaltningsberättelse, personalbokslut och miljöbokslut | Beslutande KF |
|  | Uppföljning av internkontroll 2015, hela kommunen  | Beslutande KS |
| 20 april                                       | Förändring i uppgiftsfördelning mellan nämnder   | Beslutande KF |
|  | Helårsprognos 1 2016 med budgetuppföljning per den 31 mars 2016, hela kommunen               | Beslutande KF |
| 8 juni, 21 juni, 7 sept, 5 okt, 16 nov, 14 dec | Ekonomisk uppföljning för socialnämnden  | Beslutande KS |
| 12 okt   | Delårsbokslut den 31 augusti med helårsprognos 2016, kommunen som helhet                     | Beslutande KF |
| <b>2017</b>                                    |  |               |
| 5 april  | Kommunens årsredovisning 2016 inkl. förvaltningsberättelse, personalbokslut och miljöbokslut | Beslutande KF |
| 17 maj   | Uppföljning av internkontroll 2016, hela kommunen  | Beredande     |
| 30 maj   | Begäran om ombudgetering av investeringsmedel 2016, barn- och utbildningsnämnden             | Beslutande KF |
|  | Begäran om täckning av kostnader för flyktingverksamhet, socialnämnden                       | Beslutande KF |
|  | Helårsprognos 1 2017, med budgetuppföljning per den 31 mars 2017, hela kommunen              | Beslutande KF |
|  | Uppföljning av internkontroll 2016, hela kommunen  | Beslutande KF |

**Tabell 2. Urval av kommunstyrelsens ärenden med bäring på uppsiktsplikten av bolagen. Utifrån kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 1 januari 2016 t.o.m. 30 maj 2017.**

| Datum                  | Ärende  | Typ av ärende                |
|------------------------|---|------------------------------|
| <b>2016</b>            |   |                              |
| 10 feb                 | Ställningstagande till försäljning av bostadsfastigheter och bildande av dotterbolag i AB Gislavedshus                            | Beslutande KF                |
| 23 mars, 6 april       | Stiftelsen Gisleparken, 2015 års bokslut  | Beredande /<br>Beslutande KF |
| 6 april                | Koncernbildning Gislaveds kommun  | Beslutande KS                |
| 20 april               | Godkännande av Finnvedens Samordningsförbunds årsredovisning med revisionsberättelse 2015   | Beredande                    |
|                        | Kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen  | Beredande                    |
| 11 maj                 | Godkännande av årsredovisning och revisionsberättelse 2015 för Mediacenter i Jönköpings län                                       | Beslutande KF                |
| 10 augusti             | Inriktning för GNAB:s framtida verksamhet   | Beredande                    |
| 24 augusti             | Årsredovisning och revisionsberättelse 2015, Stiftelsen Torghuset   | Beredande                    |
|                        | Årsredovisning och revisionsberättelse 2015, Stiftelsen Isabergstoppen  | Beredande                    |
| 24 aug, 7 sept         | Gislaved Energiring AB, avsteg från ägardirektivet för investering i fjärrvärmeutbyggnad till Anderstorp                          | Beredande /<br>Beslutande KF |
|                        | Gislaveds Energiring AB, ansökan om kommunal borgen för utökat investeringsbehov  |                              |
| 19 okt, 2 nov          | Skapande av koncernmoderbolag i Gislaveds kommun  | Beredande /<br>Beslutande KF |
|                        | Bolagsordning för Gislaveds Näringsliv AB, GNAB   |                              |
|                        | Bolagsordning för Gislaved Energi koncern AB med dotterbolag  |                              |
|                        | Bolagsordning för AB Gislavedshus   |                              |
|                        | Bolagsordning för Gislestorp Lokaler AB   |                              |
| 2 nov                  | Revidering av företagspolicy  | Beslutande KF                |
|                        | Arvoden för bolag och stiftelser  |                              |
| <b>2017</b>            |   |                              |
| 11 januari             | Ägardirektiv Smålands Turism AB   | Beslutande KF                |
| 25 januari, 8 februari | Samarbete inom avfallshanteringen, bildande av kommunalförbundet Samverkan, Återvinning och Miljö (SÅM) för renhållning inom GGVV | Beredande /<br>Beslutande KF |
| 22 mars, 5 april       | Ägardirektiv för Gislaveds Kommunhus AB   | Beredande /<br>Beslutande KF |
|                        | Ägardirektiv för AB Gislavedshus  |                              |
|                        | Ägardirektiv för Gislestorp Lokaler AB  |                              |
|                        | Ägardirektiv för Gislaved Näringsliv AB   |                              |
|                        | Ägardirektiv för Gislaved Energi Koncern AB med dotterbolag   |                              |
| 19 april, 3 maj        | Årsredovisning och revisionsberättelse 2016, Stiftelsen Isabergstoppen  | Beredande /<br>Beslutande KF |
|                        | Årsredovisning och revisionsberättelse 2016, Stiftelsen Torghuset   |                              |
|                        | Årsredovisning och revisionsberättelse 2016, Stiftelsen Gisleparken   |                              |
|                        | Gislaved Energi elnät AB, ansökan om kommunal borgen för utökat investeringsbehov   |                              |
| 17 maj, 30 maj         | Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över Gislaveds kommunhus AB  | Beredande /<br>Beslutande KS |
|                        | Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över Gislestorp Lokaler AB   |                              |
|                        | Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över Gislaved Energi Koncern AB  |                              |
|                        | Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över AB Gislavedshus   |                              |
|                        | Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över Gislaved Näringsliv AB  |                              |

**Tabell 3. Urval av kommunfullmäktiges ärenden med bäring på kommunstyrelsens uppsiktsplikt av nämnderna och bolagen. Utifrån kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll 1 januari 2016 t.o.m. 19 juni 2017.**

| Datum        | Ärende  |
|--------------|---|
| <b>2016</b>  |   |
| 25 feb       | Ställningstagande till försäljning av bostadsfastigheter och bildande av dotterbolag i AB Gislavedshus                            |
| 28 april     | Stiftelsen Gisleparken, 2015 års bokslut  |
|              | Kommunens årsredovisning 2015 inkl. förvaltningsberättelse, personalbokslut och miljöbokslut                                      |
| 31 mars      | Information om de kommunala bolagens årsredovisningar   |
| 6 april      | Koncernbildning Gislaveds kommun  |
| 26 maj       | Finnvedens Samordningsförbunds årsredovisning med revisionsberättelse 2015  |
|              | Årsredovisning och revisionsberättelse 2015 för Mediacenter i Jönköpings län  |
|              | Helårsprognos 1 2016 med budgetuppföljning per den 31 mars 2016, hela kommunen  |
| 22 september | Inriktning för GNAB:s framtida verksamhet   |
|              | Årsredovisning och revisionsberättelse 2015, Stiftelsen Torghuset   |
|              | Årsredovisning och revisionsberättelse 2015, Stiftelsen Isabergstoppen  |
|              | Gislaved Energiring AB, avsteg från ägardirektivet för investering i fjärrvärmeutbyggnad till Anderstorp                          |
|              | Gislaveds Energiring AB, ansökan om kommunal borgen för utökat investeringsbehov  |
| 20 okt       | Delårsbokslut per den 31 augusti med helårsprognos 2016, kommunen som helhet  |
| 17 nov       | Skapande av koncernmoderbolag i Gislaveds kommun  |
|              | Bolagsordning för Gislaveds Näringsliv AB, GNAB   |
|              | Bolagsordning för Gislaved Energi koncern AB med dotterbolag  |
|              | Bolagsordning för AB Gislavedshus   |
|              | Bolagsordning för Gisletorp Lokaler AB  |
|              | Arvoden för bolag och stiftelser  |
| <b>2017</b>  |   |
| 26 januari   | Ägardirektiv Smålands Turism AB   |
| 23 februari  | Samarbete inom avfallshanteringen, bildande av kommunalförbundet Samverkan, Återvinning och Miljö (SÅM) för renhållning inom GGVV |
| 30 mars      | Information om de kommunala bolagens årsredovisningar   |
| 27 april     | Kommunens årsredovisning 2016 inkl. förvaltningsberättelse, personalbokslut och miljöbokslut                                      |
|              | Ägardirektiv för Gislaveds Kommunhus AB   |
|              | Ägardirektiv för AB Gislavedshus  |
|              | Ägardirektiv för Gisletorp Lokaler AB   |
|              | Ägardirektiv för Gislaved Näringsliv AB   |
|              | Ägardirektiv för Gislaved Energi Koncern AB med dotterbolag   |
| 18 maj       | Årsredovisning och revisionsberättelse 2016, Stiftelsen Isabergstoppen  |
|              | Årsredovisning och revisionsberättelse 2016, Stiftelsen Torghuset   |
|              | Årsredovisning och revisionsberättelse 2016, Stiftelsen Gisleparken   |
|              | Gislaved Energi elnät AB, ansökan om kommunal borgen för utökat investeringsbehov   |
| 19 juni      | Årsredovisning och revisionsberättelse 2016 för Mediacenter i Jönköpings län  |
|              | Uppföljning av internkontroll 2016, hela kommunen   |
|              | Årsredovisning och revisionsberättelse 2016 för Finnvedens samordningsförbund   |
|              | Begäran om ombudgetering av investeringsmedel 2016, barn- och utbildningsnämnden  |
|              | Begäran om tackning av kostnader för flyktingverksamhet, socialnämnden  |