

Härnösands kommuns revisorer

Till
Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktige

2024-12-05

Revisionsrapport ”Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt”

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en översiktlig granskning av kommunens rutiner kring kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Uppdraget ingick i revisionsplanen för år 2024.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 14 februari 2025. Revisionen begär en tydlig och konkret redovisning av vilka åtgärder som nämnden beslutar att genomföra samt uppgift om när dessa ska vara genomförda.

Svaret skickas till Lena Medin, KPMG (mailadress lena.medin@kpmg.se) för vidarebefordran till revisorerna.

För Härnösands kommuns revisorer

Anders Gäfvert
Ordförande

Lillemor Andersson
Vice ordförande

Samuel Möller
2:a vice ordförande



Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Rapport

Härnösands kommun

KPMG AB

2024-12-05

Antal sidor 17



Härnösands kommun
Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2024-12-05

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Kommunstyrelsens uppsiktsplikt enligt kommunallagen	6
4	Resultat av granskningen	7
4.1	Organisation	7
4.2	Formalisering av uppsiktsplikten genom styrande dokument	7
4.3	Kommunstyrelsens uppsiktsplikt i praktiken	10
4.4	Uppsikt över intern kontroll	14
4.5	Rapportering till fullmäktige	15
5	Samlad bedömning och rekommendationer	17

1 Sammanfattning

KPMG har av Härnösand kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner kring kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämndernas ekonomi och verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas ekonomi och verksamhet delvis är ändamålsenlig och tillräcklig.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visat att kommunstyrelsen har antagit styrdokument som reglerar uppsiktsplikten samt under året i ett flertal fall utövat en förstärkt uppsiktsplikt av nämnder i utsatt ekonomiskt läge. Däremot ser vi att det inte i tillräcklig utsträckning finns dokumenterade rutiner avseende uppföljning och återrapporering av nämndernas vidtagna åtgärder för att nå en budget i balans.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning
Har kommunstyrelsens uppsiktsplikt formaliserats genom riktlinjer/rutiner?	I allt väsentligt
Begär kommunstyrelsens upplysningar från nämnderna och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?	Delvis
Sker uppsiktsplikten avseende nämndernas arbete med intern kontroll på ett tillfredställande sätt?	Delvis
Fungerar kommunstyrelsens uppsiktsplikt tillfredställande och ändamålsenligt?	Delvis
Rapporterar kommunstyrelsen avvikelser och åtgärder till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?	I allt väsentligt

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.



Härnösands kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2024-12-05

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Upprätta rutiner för kommunens planerings- och uppföljningsprocess, se avsnitt 4.2
- Se över behovet att komplettera riktlinjen med vilka dokument som kommunstyrelsen behöver för genomförandet av sin uppsiktsplikt, se avsnitt 4.2
- Säkerställa att uppföljning av nämndernas handlingsplaner sker, samt att dessa är realistiska för att nå verksamheter inom tilldelade budgetramar, se avsnitt 4.3
- Säkerställa att kommunstyrelsen delges både antagna internkontrollplaner och uppföljning av den, se avsnitt 4.4

2 Bakgrund

KPMG har av Härnösand kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner kring kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Enligt kommunallagen 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 kommunstyrelsens 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.

Revisorerna ska årligen i samband med årsredovisningen till fullmäktige lämna sitt uttalande i ansvarsfrågan. Uttalandet avser att bedöma ändamålsenlig skötsel, ekonomiskt tillfredsställande skött verksamhet, tillräcklig intern kontroll och rättvisande redovisning. De första tre punkterna har en tydlig koppling till kommunstyrelsens uppsiktsplikt och uppsiktsplikten bör därför regelbundet vara föremål för intresse och granskning av revisorerna.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys sett risker i nämnders svaga ekonomiska resultat över ett antal år.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämndernas ekonomi och verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsens uppsiktsplikt formaliserats genom riktlinjer/rutiner?
- Begär kommunstyrelsens upplysningar från nämnderna och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?
- Sker uppsiktsplikten avseende nämndernas arbete med intern kontroll på ett tillfredställande sätt?
- Fungerar kommunstyrelsens uppsiktsplikt tillfredställande och ändamålsenligt?
- Rapporterar kommunstyrelsen avvikelser och åtgärder till fullmäktige i tillräcklig utsträckning?

Granskningen har avgränsats till verksamhetsår 2024, men tillämpbara beslut och eventuella åtgärder som fattats under verksamhetsår 2023 har varit aktuella för granskningen. Granskningen har omfattat kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnder, såväl egna nämnder som gemensamma nämnder.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

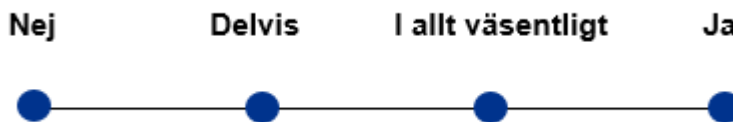
- Kommunallagen 6 kap. 1 § samt 6 §
- Gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Härnösands kommun, KF 2024-10-21 § 121
- Reglemente för internkontroll, KF 2021-09-27 § 83
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av styrande dokument såsom reglemente, riktlinjer och uppföljningsdokument.
- Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör och economichef.
- Protokollgranskningen har avsett perioden november 2023 – oktober 2024. En översiktlig granskning av kommunstyrelsens och granskade nämnders protokoll under denna period har genomförts. Vi har även tagit del av kommunfullmäktiges protokoll för samma tidsperiod.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Figur 1: Bedömningsnivåer.

Rapporten är faktakontrollerad av de intervjuade

3 Kommunstyrelsens uppsiktsplikt enligt kommunallagen

Enligt 6 kap. 1 § i kommunallagen (2017:725) ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. I 6 kap. 6 § fastställs att nämnderna inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska också säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

Kommunallagen är en så kallad ramlag och lagens förarbeten ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikt. Detta innebär att lagen i detalj inte reglerar vad som ska gälla, i stället beskrivs allmänt hållna regler, riktlinjer och principer. Detta innebär att kommunen överlämnas att utforma en detaljreglering för uppsiktspliktens innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. I en kommun är det vanligt förekommande med personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna. Detta får dock inte frånta kommunstyrelsens skyldighet att utöva uppsikt över nämnderna.

Av författningskommentarerna till lagen framgår att styrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med dess ledande och samordnare roll. Styrelsens uppsikt är dock i praktiken begränsad till att ge råd, anvisningar och påpekanden samt när det anses nödvändigt, säkerställa att kommunfullmäktige ingriper som högsta beslutande organ. I den kommunallag som gäller från och med 1 januari 2018 har kommunstyrelsen ytterligare fått en strategisk roll, där kommunfullmäktige får besluta att kommunstyrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Detta gällande frågor som ekonomi, personal och miljö.

4 Resultat av granskningen

4.1 Organisation

4.1.1 Politisk organisation

Härnösands politiska organisation består av kommunfullmäktige, kommunstyrelse och sex¹ egna nämnder. Utöver de egna nämnderna har kommunen en gemensam nämnd² med Kramfors kommun.

4.1.2 Förvaltningsorganisation

Förvaltningsorganisationen består av fem³ förvaltningar som biträder sin nämnd. Kommunstyrelseförvaltningen biträder kommunstyrelsen, valnämnden och den gemensamma överförmyndarnämnden.

4.2 Formalisering av uppsiktsplikten genom styrande dokument

4.2.1 Gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Härnösands kommun

Av kommunstyrelsens reglemente⁴ framgår att styrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan med ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda och fastställa övergripande förutsättningar för planering och uppföljning av hela den kommunala verksamheten inklusive de kommunala bolagen.

Kommunstyrelsen ska vidare ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet och kommunal verksamhet som bedrivs i bolag, stiftelser och förbund. Vidare framgår det att både styrelsen och nämnderna ska redovisa till fullmäktige hur verksamheten utvecklas och den ekonomiska ställningen under budgetåret.

¹ Valnämnd, skolnämnd, socialnämnd, samhällsnämnd och arbetslivsnämnd.

² Överförmyndarnämnden

³ Kommunstyrelseförvaltningen, skolförvaltningen, socialförvaltningen, samhällsförvaltningen och arbetslivsförvaltningen

⁴ KF 2024-10-21 § 121

4.2.2 Reglemente för god ekonomisk hushållning

Kommunfullmäktige har fastställt ett reglemente för god ekonomisk hushållning⁵. Syftet med reglementet är dels att uppfylla krav i kommunallagen, dels att skapa mer långsiktighet och tydlighet i verksamhet och planering.

Av reglementet framgår att kommunfullmäktige beslutar om årsplan och att kommunstyrelsen har det löpande ansvaret för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Vidare ska kommunstyrelsen ha uppsikt över att kommunfullmäktiges beslut om mål och riktlinjer efterlevs. Kommunstyrelsen ska därutöver leda och samordna arbetet med planering och uppföljning av hela den kommunala verksamheten.

Nämndernas ansvar, enligt reglementet, är att se till så att fullmäktiges uppdrag gällande ekonomi och verksamhet blir utförda. Vid konflikt mellan ekonomiskt utrymme i budget och verksamhetsmål, ska nämnden agera och prioritera att budgetramen inte överskrids. Vidare framgår det att det är upp till nämnden själv att lösa eller förslå lösningar gällande problem som härrör från den egna verksamheten.

Av reglementet framgår inga former eller frekvenser gällande planerings- och uppföljningsprocessen. Enligt uppgift finns det heller inget annat ekonomiskt reglemente som reglerar planerings- och uppföljningsprocessen. Däremot framgår det av fyramånadersrapporten⁶ att kommunens årsplan följs upp vid tre tillfällen under året, i fyramånadersrapport, delårsrapport samt i årsredovisningen.

4.2.3 Riktlinje för fullgörande av uppsiktsplikt

Kommunstyrelsen har antagit en riktlinje⁷ för fullgörande av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Riktlinjen konkretiserar kommunstyrelsens tillämpning av uppsiktsplikten med utgångspunkt i reglementet. En begränsning som framgår av riktlinjen är att uppsiktsplikten begränsas till rätten att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt att ge kommunfullmäktige möjligheten att ingripa i egenskap av högsta beslutande organ.

Av dokumentet framgår att uppsiktsplikten är hela kommunstyrelsens ansvar. Om endast delar av styrelsen deltar i en aktivitet ska återrapportering ske till hela styrelsen.

⁵ KF 2022-12-19 § 133

⁶ KS 2024-06-04 § 104

⁷ KS 2023-01-18 § 6

2024-12-05

Vidare framgår det att uppsiktsplikten genomförs genom:

- att nämnder och bolag i enlighet med kommunens ekonomiska reglemente och bolagens ägardirektiv avlämnar verksamhets- och ekonomirapporter till kommunstyrelsen
- budget- och bokslutskonferenser
- kommunstyrelsens samordnande processansvar för planering, uppföljning och intern kontroll
- omhändertagande av revisionsrapporter
- att nämnder vid uppvisande av negativ avvikelse mot budget ska upprätta en handlingsplan som, utöver ekonomiskt utfall, följs upp enligt det intervall som kommunstyrelsen beslutar
- att besluts- och informationsärenden formaliseras på ett sådant sätt att kommunstyrelsens möjlighet att utöva uppsiktsplikten underlättas
- att förbund/gemensam nämnd avlämnar delårsrapport och årsredovisning samt revisionsberättelse och lekmannarevisorernas granskningsrapporter

Aktiviteterna ovan är i huvudsak knutna till kommunens planerings- och uppföljningsprocess och de upplysningar som lämnas därigenom. Enligt avsnitt 4.2.2 finns det dock inte något ekonomiskt reglemente som reglerar planerings- och uppföljningsprocessen.

Vidare framgår det att kommunstyrelsens arbete med uppsiktsplikten bör vara flexibelt för att kunna fånga aktuella frågor. Utgångspunkten är att aktiviteter ska anpassas efter *väsentlighet och vad som bedöms rimligt med hänsyn till nytta* för parter och rådande omständigheter. Aktiviteterna kan därmed variera över tid, omfattning och inriktning. Det framgår vidare att aktiviteter inte ska användas eller skapas som ett instrument för att överpröva eller inskränka nämnders ansvar och kontroll över verksamheterna utan ska användas som ett sätt att synliggöra hur väl delegationen fungerar.

Utöver ovannämnda aktiviteter framgår det även av dokumentet att kommunstyrelsen vid behov kan begära information från nämnder. Detta kan ske som en uppföljande insats eller vara knuten till specifika händelser/tillfällen. Informationen kan både vara av muntlig och skriftlig karaktär.

I intervjuer bekräftas att kommunstyrelsen de senaste åren jobbat med att förstärka uppsiktsplikten, där beslutad riktlinje är en del i detta arbete. I intervjuer uppges att respektive nämnd har det ekonomiska ansvaret men att situationer med ekonomiska utmaningar ofta hanteras i presidiedialoger mellan nämndernas ordförande och kommunstyrelsens presidium.

4.2.4 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsens uppsiktsplikt i allt väsentligt har formaliserats genom riktlinjer/rutiner.

Vi grundar vår bedömning i att kommunstyrelsens reglemente ger de övergripande förutsättningar för uppsiktsplikten. Därtill har kommunstyrelsen antagit riktlinjer för sin uppsiktsplikt, vilken konkretiserar kommunstyrelsens tillämpning av uppsiktsplikten. Formerna för uppsikten utifrån riktlinjen är ändamålsenliga för att kommunstyrelsen ska kunna utöva sin uppsiktsplikt på ett tillfredställande sätt.

En brist vi ser är att kommunen inte har reglerat sin planerings- och uppföljningsprocess vilken riktlinjerna huvudsakligen stödjer sig mot.

Av riktlinjen framgår inte heller vilken dokumentation som kommunstyrelsen behöver för genomförandet av sin uppsiktsplikt. Vi anser att uppsiktsplikten skulle förstärkas om det angavs i riktlinjen.

4.3 Kommunstyrelsens uppsiktsplikt i praktiken

För att få en uppfattning av omfattningen och innehållet i kommunstyrelsens uppsiktsplikt har en protokollsgenomgång genomförts i granskningen.

4.3.1 Uppföljning av nämnderna

Kommunstyrelsen ska årligen behandla delårsrapport och årsredovisning enligt krav i kommunallagen. Delårsrapporten och årsredovisningen fastställs sedan av kommunfullmäktige. Delårsrapporten innehåller bland annat redovisning av måluppföljning av verksamhetsmål och ekonomisk redovisning för perioden januari-augusti innevarande år samt prognos för helåret. Årsredovisningen ska innehålla samma information som delårsrapporten men redovisar utfallet för helåret.

Utöver detta ska kommunstyrelsen, enligt fyramånadersrapporten, följa upp nämndernas ekonomi per sista april, i en fyramånadersrapport. Rapporteringstillfället per ska innehålla uppföljning av ekonomiskt resultat och personalförhållanden.

Vid genomgång av kommunstyrelsens protokoll under perioden oktober 2023 – oktober 2024 konstateras att kommunstyrelsen följt upp nämndernas ekonomi i månadsrapporter per mars⁸ och oktober⁹. Kommunstyrelsen har även följt upp ekonomi och personalförhållanden per sista april, i fyramånadersrapport. I delårsrapport per sista augusti¹⁰ redogör kommunstyrelsen för resultat och prognos både för ekonomin och verksamhetsmässiga mål.

Varken månadsrapporterna, fyramånadersrapporten eller delårsrapporten innehåller uppföljningen av den gemensamma överförmyndarnämnden. Redovisningen av överförmyndarnämnden görs inom ramen för kommunfullmäktige då de ryms inom den ramen tillsammans med KF presidiet, valnämnden samt revisionen.

⁸ KS 2024-05-02 § 67

⁹ KS 2024-10-29 § 160

¹⁰ KS 2024-10-01 § 139

4.3.2 Former för dialog

I november 2023¹¹ beslutade kommunstyrelsen om en förstärkt uppsiktsplikt. Kommunstyrelsens presidium fick därmed i uppdrag att upprätta löpande dialog med skolnämndens och socialnämndens presidier avseende den ekonomiska utvecklingen. Därtill beslutade kommunstyrelsen att återrapportering ska ske löpande under året till kommunstyrelsens arbetsutskott samt redovisas för kommunstyrelsen.

Under år 2024 har fyra dialoger hållits mellan kommunstyrelsens presidium och socialnämndens samt skolnämndens presidium. Vid dialogerna har även kommundirektör, förvaltningschefer, ekonomichef och kanslichef deltagit. Vid dialogerna har prognos, bedömning av åtgärder, nuläge och framtiden föredragits.

Kommunstyrelsen har fått mötesanteckningar från dialogerna för kännedom¹².

Vid kommunstyrelsens behandling av ekonomisk månadsrapport¹³ i september beslutade kommunstyrelsen att uppdra till kommunstyrelsens presidium att upprätta en löpande dialog med arbetslivsnämndens presidium avseende den ekonomiska utvecklingen.

I intervjuer framkommer att presidiedialoger är ett viktigt arbetssätt för kommunstyrelsens representanter i utövandet av uppsiktsplikten, framför allt vid det ansträngande ekonomiska läget. Dialogerna delges övriga kommunstyrelseledamöter via dokumentation och protokoll.

4.3.3 Upplysningar och vidtagna åtgärder

I samband med att kommunstyrelsen behandlade ekonomisk månadsrapport i maj beslutade kommunstyrelsen att bjuda in skolnämndens, socialnämndens och arbetslivsnämndens presidier till nästkommande sammanträde som en del i kommunstyrelsens förstärkta uppsiktsplikt. Av månadsrapporten framgår negativ avvikelse mot budget för arbetslivsnämnden, skolnämnden och socialnämnden. Vi har valt att kommentera endast prognosen per 2024-08-31 med sifferuppgifter.

Vid kommunstyrelsens sammanträde i juni¹⁴ deltog skolnämndens, socialnämndens och arbetslivsnämndens presidium och informerade inom ramen för den beslutade förstärkta uppsiktsplikten.

¹¹ KS 2023-11-28 § 224

¹² KS 2024-04-03 § 61, KS 2024-05-28 § 98, 2024-09-03 §130 och 2024-10-29 § 172

¹³ KS 2024-09-03 § 119

¹⁴ KS 2024-06-04 § 99

2024-12-05

Vid behandling av fyramånadersrapporten beslutade kommunstyrelsen att föreslå fullmäktige:

- Att ge socialnämnden och skolnämnden i uppdrag att vidta nödvändiga åtgärder för att minska kostnaderna så att kostnadsbudgeten för 2024 inte överskrids.
- Att uppdra kommunstyrelsen, arbetslivsnämnden och samhällsnämnden att via återhållsamhet och restriktivitet förbättra det prognostiserade resultatet för år 2024.

Kommunstyrelsen behandlade även ärendet om den förstärkt uppsiktsplikten¹⁵ och godkände återrapportering av den fördjupade uppsiktsplikten samt uppmanade skolnämnden och socialnämnden att förstärka och utveckla ekonomistyrningen, i syfte att bli systematisk och genomsyra all verksamhet.

Vid kommunstyrelsens behandling av ekonomisk månadsrapport¹⁶ i september beslutade kommunstyrelsen att återrapportering ska ske till kommunstyrelsens arbetsutskott löpande under året och redovisas både skriftligt och muntligt till kommunstyrelsen.

I oktober behandlade kommunstyrelsen delårsrapport per sista augusti. Vid tidpunkten för granskningen är prognosen för helåret är -84,2 mnkr och den prognostiserade budgetavvikelsen -97,6 mnkr. Arbetslivsnämndens prognos uppgår till - 3,8 mnkr, skolnämnden - 34,9 mnkr och socialnämnden till - 65,2 mnkr.

I ärendet beslutade kommunstyrelsen att föreslå fullmäktige:

- Att uppdra till kommunstyrelsen, arbetslivsnämnden, samhällsnämnden, skolnämnden och socialnämnden att omgående säkerställa att nämnden inför 2025 ligger på en kostnadsnivå som motsvarar budgetramens utrymme,
- att nämndernas beslut och bedömning av insatser för en budget i balans 2025 skriftligt återrapporteras vid kommunfullmäktiges sammanträde senast i november 2024,
- att godkänna att kommunen och nämnderna får gå med underskott för år 2024 enligt den aktuella prognosen per 31 augusti,
- att underskottet hanteras enligt den preliminära planen i balanskravsresultatet, där synnerliga skäl medger att delar av underskottet undantas från reglering, och resterande del återställs under de kommande tre åren (2025 – 2027) i enlighet med föreslagen åtgärdsplan och
- att uppdra till kommunstyrelsen, socialnämnden, skolnämnden, arbetslivsnämnden och samhällsnämnden att vidta nödvändiga åtgärder för att minska kostnader och öka intäkter för att förbättra resultatet 2024.

¹⁵ KS 2024-06-04 § 105

¹⁶ KS 2024-09-03 § 119

Enligt riktlinjen för fullgörande av kommunstyrelsens uppsiktsplikt ska nämnderna vid negativ avvikelse mot budget upprätta handlingsplaner som, utöver ekonomiskt utfall, följas upp av kommunstyrelsen enligt deras beslutade intervall. I intervjuer uppges att kommunstyrelsens krav på handlingsplan inte enbart grundas på en negativ budgetavvikelse. I faktagranskningen framförs att orsaken till att kravet inte är reglerat i detalj bygger framför allt på nämndernas egna ansvar att följa de uppdrag de fått av kommunfullmäktige. Direktivet uppges ge ett stort mandat för nämnderna att själva ta ställning vad som anses vara nödvändigt för att uppnå resultat. I faktagranskningen anges också att i de fall kommunstyrelsen inte anser att åtgärderna är tillräckliga sker en dialog inom kommunstyrelse uppsiktsplikt.

Av vår protokollsgranskning framgår att kommunstyrelsen i september fått för kännedom skolnämndens handlingsplan¹⁷. Vidare framgår det av vår protokollsgranskning att arbetslivsnämnden¹⁸ och socialnämnden¹⁹ beslutat om åtgärder. Av vår protokollsgranskning kan vi inte se att kommunstyrelsen fått ta del av dessa.

I intervju uppges att kommunstyrelsens roll är styrande, och inte ska överta det ansvar nämnderna har att själva lösa eller föreslå lösningar gällande problem som härrör från den egna verksamheten. Varken skolnämndens eller socialnämndens hantering av budgetavvikelser respektive nämnds första fyramånadersrapporter visar på handlingsplaner som motsvarar det budgetunderskott som nämnderna prognostiserade för år 2024.

4.3.4 **Bedömning**

Vår bedömning är kommunstyrelsens uppsiktsplikt delvis fungerar tillfredställande och ändamålsenligt.

Bedömningen grundas i att kommunstyrelsen kontinuerligt följer nämndernas ekonomiska utveckling genom månadsrapporter, fyramånadersrapport, delårsrapport och årsredovisning. De frekventa uppföljningarna anser vi vara bra då de möjliggör kontroll av verksamheternas utveckling.

Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen delvis begär upplysningar från nämnderna och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning.

Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen har fattat beslut om förstärkt uppsiktsplikt genom dialoger med de tre nämnder som prognosticerar ett underskott. Därtill har kommunstyrelsen lämnat uppmaningar till nämnderna om att vidta nödvändiga åtgärder för att minska kostnaderna så att årets budget inte överskrids.

¹⁷ KS 2024-09-03 § 130

¹⁸ AN 2024-03-23 § 23

¹⁹ SN 2024-09-26 § 90

Vi kan inte se att kommunstyrelsen tagit del av handlingsplaner för arbetslivsnämnden och socialnämnden, som prognosticerar ett underskott. Kommunstyrelsen har inte heller, i enlighet med riktlinjen, beslutat om intervall för uppföljning av handlingsplanerna. Att påbörja uppföljningen i november för innevarande år är inte tillräckligt. Vi anser att kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt bör aktivt följa att handlingsplanerna efterlevs.

Vi ser allvarigt på kommunstyrelsens beslut att föreslå kommunfullmäktige att kommunen och nämnderna får gå med underskott år 2024. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör uppmana nämnderna att de vid konflikt mellan ekonomiskt utrymme i budget och verksamhetsmål ska agera och prioritera att budgetramen inte överskrids, i enlighet med reglementet för god ekonomisk hushållning.

4.4 Uppsikt över intern kontroll

Kommunfullmäktige har fastställt ett reglemente för internkontroll²⁰ som beskriver kommunens arbete med intern kontroll. Syftet med reglementet är att säkerställa att de kommunala målen uppfylls genom tillfredställande intern kontroll.

Av reglementet framgår att kommunstyrelsen ansvarar för tillräcklig och tillfredställande internkontroll i den egna verksamheten, kommunen som helhet och respektive nämnd. Kommunstyrelsen kan även besluta om förvaltningsövergripande internkontroller som ska gälla hela kommunen.

Vidare framgår det att nämnderna har det yttersta ansvaret för internkontrollen inom sitt verksamhetsområde och ska åiterrapportera till kommunstyrelsen hur den interna kontrollen fungerar. Nämnderna ansvarar för att:

- internkontrollen enligt fastställda mål och riktlinjer bidrar till att utveckla och effektivisera förvaltningens verksamhet
- årligen besluta om internkontrollplan som en del av verksamhetsplanen
- till kommunstyrelsen rapportera brister som upptäcks i internkontrollen
- årligen besluta om uppföljning av internkontrollplan som en del av delårsrapporten och verksamhetsberättelsen

Tillhörande reglementet har kommunstyrelseförvaltningen tagit fram tillämpningsanvisningar för internkontroll²¹. Syftet med dokumentet är att vägleda och ge stöd i arbetet med intern kontroll. Av tillämpningsanvisningarna framgår att identifierade risker ska dokumenteras i en bruttolista som därefter tas upp i styrelse/nämnd för beslut.

Av kommunstyrelsens internkontrollplan²² för 2024 framgår tre kommunövergripande internkontroller. Av kommunstyrelsens delårsrapport²³ framgår att internkontrollplanen har följts upp.

²⁰ KF 2021-09-27 § 83

²¹ Tillämpningsanvisningar internkontroll, 2023-05-28

²² KS 2023-11-28 § 203

²³ KS 2024-10-01 § 138

2024-12-05

Kommunstyrelsen har även tagit del av socialnämndens internkontrollplan²⁴ och därefter fått för kännedom uppföljning av internkontroll från arbetslivsnämnden och socialnämnden²⁵.

Inom ramen för vår protokollsgranskning har vi inte sett att kommunstyrelsen tagit del av övriga nämndernas antagna interkontrollplaner eller deras uppföljning av internkontrollplanerna.

4.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsens uppsiktsplikt avseende nämndernas arbete med intern kontroll sker på ett delvis tillfredställande sätt.

Av granskningen har det framkommit att det är kommunstyrelsen som ansvarar för tillräcklig och tillfredställande internkontroll i den egna verksamheten, kommunen som helhet och i respektive nämnd. Det framgår dock inte av reglementet för intern kontroll eller av vår protokollsgranskning att kommunstyrelsen får ta del av samtliga nämnders antagna internkontrollplaner eller dess uppföljning av internkontrollplanen. Vi anser det är nödvändigt för att kommunstyrelsen ska kunna utöva sin uppsiktsplikt över nämndernas arbete med internkontroll på ett tillfredställande sätt.

4.5 Rapportering till fullmäktige

Av reglementet framgår att styrelsen och nämnderna ska redovisa till fullmäktige hur verksamheten utvecklas och den ekonomiska ställningen under budgetåret. Några andra mer konkreta fastställda rutiner för planerings- och uppföljningsprocessen, har inte framkommit av vår granskning.

Utifrån vår protokollsgranskning framgår att kommunfullmäktige behandlat årsredovisning för 2023²⁶, i vilken kommunstyrelsen redogör för ekonomin och verksamheterna. Vidare framgår det att kommunfullmäktige behandlat fyramånadersrapport²⁷, där kommunstyrelsen redogör för kommunens ekonomi och personalförhållanden per sista april. I delårsrapport per sista augusti²⁸ följs både ekonomi och verksamhet upp.

Därutöver har kommunfullmäktige tagit del av verksamhetsplaner för kännedom från socialnämnden, arbetslivsnämnden, samhällsnämnden, skolnämnden och överförmyndarnämnden²⁹.

Kommunfullmäktige har även tagit del av reviderad verksamhetsplan för socialnämnden³⁰.

Fyramånadersrapporter³¹ från arbetslivsnämnden, samhällsnämnden, skolnämnden och socialnämnden har även gått till fullmäktige för kännedom. Slutligen har även

²⁴ KS 2024-05-28 § 98

²⁵ KS 2024-09-30 § 130

²⁶ KF 2024-05-27 § 61

²⁷ KF 2024-06-17 § 81

²⁸ KF 2024-10-21 § 123

²⁹ KF 2024-03-25 § 31

³⁰ KF 2024-05-27 § 75

³¹ KF 2024-09-30 § 112



Härnösands kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2024-12-05

kommunfullmäktige fått för kännedom delårsrapporter från kommunstyrelsen, arbetslivsnämnden, samhällsnämnden, skolnämnden och socialnämnden³².

4.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt rapporterar avvikelser och åtgärder till fullmäktige i tillräcklig utsträckning.

Bedömningen grundas på att kommunstyrelsen två gånger per år rapporterar ekonomi och verksamhet utifrån kommunfullmäktiges mål. Därutöver rapporterar kommunstyrelsen även ekonomi och personalförhållanden. Som tidigare nämnts saknas tydliga direktiv för planerings- och uppföljningsprocessen.

³² KF 2024-10-21 § 133

5 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämndernas ekonomi och verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas ekonomi och verksamhet delvis är ändamålsenlig och tillräcklig.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Upprätta rutiner för kommunens planerings- och uppföljningsprocess, se avsnitt 4.2
- Se över behovet att komplettera riktlinjen med vilka dokument som kommunstyrelsen behöver för genomförandet av sin uppsiktsplikt, se avsnitt 4.2
- Säkerställa att uppföljning av nämndernas handlingsplaner sker, samt att dessa är realistiska för att nå verksamheter inom tilldelade budgetramar, se avsnitt 4.3
- Säkerställa att kommunstyrelsen delges både antagna internkontrollplaner och uppföljning av den, se avsnitt 4.4

Datum som ovan

KPMG AB

Lena Medin
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Pär Koyanagi-Gustafsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.