

Till Kommunstyrelsen

För kännedom Kommunfullmäktige

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

På vårt uppdrag har KPMG genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsikt över kommunalförbund, bolag samt gemensamma nämnder. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över den kommunala verksamheten är tillfredsställande.

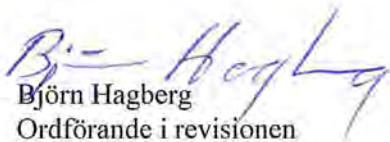
Utifrån genomförd granskning kan vi konstatera att det i Nora kommun saknas en strategi för kommunstyrelsens uppsikt. Den uppsikt som bedrivs i praktiken vilar till stora delar på styrdokument för respektive granskat organ såsom förbundsordningar, reglementen, bolagsordningar och ägardirektiv. Vidare sker en hög grad av uppsikt över granskade organ i och med det operativa arbete som framförallt kommunalråden är involverade i. Vi kan även konstatera en hög grad av personsamband mellan de granskade organen och kommunstyrelsen. Vår bedömning är dock att vare sig det operativa arbetet eller personsambanden i sig är tillräckligt för att säkerställa en tillfredsställande uppsikt. Det är vår bedömning att många av kommunstyrelseledamöterna inte har den information och insikt i de granskade organen som behövs för en tillfredsställande uppsikt. Vår bedömning är att en strategi för uppsikten som drar nytta av det arbete som sker idag utifrån befintliga styrdokument skulle förstärka uppsikten avsevärt.

I nedanstående punkter sammanfattas granskningens slutsatser:

- uppsikten över de kommunala bolagen är tillfredsställande.
- uppsikten över de gemensamma nämnderna inte är tillfredsställande i alla delar.
 - ✓ Avseende överförmyndarnämndens verksamhet är kommunstyrelsens uppsikt enligt vår bedömning i det närmaste obefintlig mycket på grund av verksamhetens karaktär som inte har några naturliga beröringspunkter med kommunstyrelsens övriga arbete.
 - ✓ Avseende miljö- och byggnämndens verksamhet finns fler naturliga beröringspunkter med kommunstyrelsens övriga arbete och särskilda ärenden finns därför med på kommunstyrelsens dagordning. Dock saknas en övergripande fördjupad information om verksamheten som helhet.
- uppsikten över kommunalförbunden inte är tillfredsställande i alla delar
- den ekonomiska rapporteringen fungerar för samtliga granskade organ.

Vi önskar att Kommunstyrelsen senast den 31 augusti 2014 lämnar svar på vilka åtgärder de har för avsikt att vidta med anledning av ovanstående synpunkter samt vad som i övrigt framkommer i bifogad revisionsrapport.

För revisorerna i Nora kommun


Björn Hagberg
Ordförande i revisionen



Nora kommun

**Kommunstyrelsens uppsiktsplikt
Revisionsrapport**

Offentlig sektor

KPMG AB

2014-04-28

Antal sidor: 14

Antal bilagor: X

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt Nora 2014.docx

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	2
5.	Revisionskriterier	2
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Kommunstyrelsens uppsiktsplikt – lagstiftning	3
10.	Interna styrdokument avseende KS uppsiktsplikt	4
11.	Gemensamma nämnder	4
11.1	Gemensamma nämnder för Nora kommun	4
11.1.1	Bergslagens överförmyndarnämnd	5
11.1.2	Bergslagens miljö- och byggnämnd	5
12.	Kommunala bolag	7
12.1	Kommunala bolagen i Nora kommunkoncern	8
12.2	Kommunalförbund	9
12.3	Kommunalförbunden där Nora kommun är medlemmar	9
12.3.1	Nerikes brandkår	10
12.3.2	Bergslagens kommunal teknik	10
13.	Sammanfattande kommentarer och rekommendationer	12

1. Sammanfattning

Vi har av Nora kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Av kommunallagen framgår att kommunstyrelsen har en skyldighet att bedriva uppsikt över den kommunala verksamheten.

Kommunrevisionen bedömer att det finns en *risk* för att kommunstyrelsens uppsikt över den verksamhet som bedrivs genom nämnder, bolag och kommunalförbund är otillräcklig. Uppsikt över den kommunala verksamheten är *väsentligt* för att säkerställa en tillfredsställande ekonomisk förvaltning, att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används ändamålsenligt.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över den kommunala verksamheten är tillfredsställande.

Utifrån genomförd granskning kan vi konstatera att det i Nora kommun saknas en strategi för kommunstyrelsens uppsikt. Den uppsikt som bedrivs i praktiken vilar till stora delar på styrdokument för respektive granskat organ såsom förbundsordningar, reglementen, bolagsordningar och ägardirektiv. Vidare sker en hög grad av uppsikt över granskade organ i och med den höga graden av operativt arbete som framförallt kommunalråden är involverade i. Vi kan även konstatera en hög grad av personsamband mellan de granskade organen och kommunstyrelsen. Vår bedömning är dock att vare sig det operativa arbetet eller personsambanden i sig är tillräckligt för att säkerställa en tillfredsställande uppsikt. Det är vår bedömning att många av kommunstyrelseledamöterna inte har den information och insikt i de granskade organen som behövs för en tillfredsställande uppsikt. Vår bedömning är att en strategi för uppsikten som drar nytta av det arbete som sker idag utifrån befintliga styrdokument skulle förstärka uppsikten avsevärt.

Vår bedömning är att

- uppsikten över de kommunala bolagen är tillfredsställande.
- uppsikten över de gemensamma nämnderna inte är tillfredsställande i alla delar.
 - ✓ Avseende överförmyndarnämndens verksamhet är kommunstyrelsens uppsikt enligt vår bedömning i det närmaste obefintlig mycket på grund av verksamhetens karaktär som inte har några naturliga beröringspunkter med kommunstyrelsens övriga arbete.
 - ✓ Avseende miljö- och byggnämndens verksamhet finns fler naturliga beröringspunkter med kommunstyrelsens övriga arbete och särskilda ärenden finns därför med på kommunstyrelsens dagordning. Dock saknas en övergripande fördjupad information om verksamheten som helhet.
- uppsikten över kommunalförbunden inte är tillfredsställande i alla delar
- den ekonomiska rapporteringen fungerar för samtliga granskade organ.

2. Bakgrund

Vi har av Nora kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

Av kommunallagen framgår att kommunstyrelsen har en skyldighet att bedriva uppsikt över den kommunala verksamheten.

Kommunrevisionen bedömer att det finns en *risk* för att kommunstyrelsens uppsikt över den verksamhet som bedrivs genom nämnder, bolag och kommunalförbund är otillräcklig. Uppsikt över den kommunala verksamheten är *väsentligt* för att säkerställa en tillfredsställande ekonomisk förvaltning, att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används ändamålsenligt.

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över den kommunala verksamheten är tillfredsställande.

Vi har därför granskat

- om strategi för kommunstyrelsens uppsikt finns
- om inriktningen på uppsikten motsvarar kommunstyrelsens strategi och/eller övriga interna regelverk
- om uppsikten över de kommunala bolagen är tillfredsställande
- om uppsikten över de gemensamma nämnderna är tillfredsställande
- om uppsikten över kommunalförbunden BKT och Nerikes Brandkår är tillfredsställande

4. Avgränsning

Granskningen genomförs på en övergripande nivå och avser kommunstyrelsens uppsikt över kommunala bolag, gemensamma nämnder samt kommunalförbunden Bergslagens Kommunal Teknik och Bergslagens räddningstjänstförbund. Granskningen omfattar inte kommunstyrelsens uppsikt över de egna nämnderna.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om uppsikten uppfyller/motsvarar:

- Kommunallagen
- Interna regelverk, bl.a. kommunstyrelsens reglemente och eventuell strategi för uppsikten

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med ledamöter ur kommunstyrelsen samt ledande tjänstemän

8. Projektorganisation

Granskningen har utförts av Sara Linge, konsult, under ledning av Karin Helin Lindkvist, certifierad kommunal revisor.

9. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt – lagstiftning

I Kommunallagens 6 kap. 1 § står att:

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

Styrelsen skall också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

Vidare anges i 2 § samma kapitel följande:

Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning.

Styrelsen skall också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

I 3 § samma kapitel står:

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

10. Interna styrdokument avseende KS uppsiktsplikt

I Nora kommun finns enligt uppgift inget styrdokument som uttalar riktlinjer eller strategier avseende kommunstyrelsens uppsikt.

För de enskilda organisationsformerna finns däremot andra styrdokument där uppsikten återfinns som inslag utan att alltid vara direkt uttryckt som en del av kommunstyrelsens lagstadgade uppsiktsplikt. Dessa styrdokument är:

- Förbundsordningar
- Reglementen
- Bolagsordningar
- Ägardirektiv
- Samverkansavtal

11. Gemensamma nämnder

Med gällande lagstiftning kommer att styrelsen ha en ledande ställning och till uppgift att skaffa sig överblick över hela kommunalförvaltningen. Styrelsen ska ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Genom att i lagstiftningen förtydliga att uppsikten även gäller gemensamma nämnder har lagstiftaren också klargjort att uppsiktsplikten inte bara innebär att värdkommunen har uppsiktsplikt över en gemensam nämnd utan att uppsiktsplikten även åligger styrelsen i andra samverkande kommuner. Syftet är att säkra de samverkande parternas insyn och kontroll över uppgifter som överlämnats till gemensamma nämnder.

Man måste dock observera att kommunallagen inte ger styrelsen några extrema maktmedel. Uppsikten måste i princip anses vara begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i sin egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Däremot ligger det inte inom styrelsens befogenheter att i en annan nämnds ställe besluta att en viss åtgärd ska vidtas, att inhibera något som en annan nämnd redan beslutat eller att gripa in i den myndighetsutövning som är en annan nämnds uppgift.

11.1 Gemensamma nämnder för Nora kommun

Nora kommun har två gemensamma nämnder med andra kommuner. Bergslagens överförmyndarnämnd samt Bergslagens miljö- och byggnämnd.

11.1.1 Bergslagens överförmyndarnämnd

Bergslagens överförmyndarnämnd som kommunerna Ljusnarsberg, Nora, Hällefors, Lindesberg har tillsammans. Ljusnarsbergs kommun är värdkommun för den gemensamma nämnden och förvaltningen finns i Ljusnarsbergs kommun.

I nämnden ingår 1 ledamot från Nora kommun. Ledamoten sitter inte med i kommunstyrelsen.

Samverkansavtal finns upprättat vid bildandet av gemensam nämnd. I avtalet uttrycks överförmyndarnämndens uppgifter samt kostnadsfördelning mellan samverkande kommuner mm. Bland annat finns i avtalet inskrivet att kommunerna har rätt till löpande insyn i förvaltning och redovisning som gäller nämndens verksamhet. I avtalet står vidare att Ljusnarsbergs kommuns fullmäktige fastställer budgeten efter samråd med övriga kommuner.

Det står inget uttryckligen skrivet om att nämnden står under samtliga kommunstyrelsers uppsikt eller på vilket sätt eller med vilken regelbundenhet som redovisning till respektive kommunstyrelse ska ske.

Inom ramen för granskningen har framkommit att Överförmyndarnämnden är den organisatoriska del där kommunstyrelsen i praktiken inte utövar någon uppsikt i nämnvärd omfattning. Överförmyndarnämnden har som verksamhet heller inte ärenden som naturligt behandlas av kommunstyrelsen i någon avsikt. Därför finns ingen operativ inblandning från kommunstyrelsen i nämndens verksamhet.

Kommentar

Enligt kommunallagen står den gemensamma nämnden alltid under samtliga kommunstyrelsers uppsikt, detta behöver alltså inte särskilt slås fast i samverkansavtal eller reglemente. Däremot är det vår rekommendation att man från kommunstyrelsens sida ger nämnden ett dokumenterat uppdrag att med viss regelbundenhet rapportera ekonomi och verksamhet till hela kommunstyrelsen för att kommunstyrelsen ska kunna säkerställa att uppsikten utövas på en långsiktig och adekvat nivå. Vår bedömning är att det idag inte finns säkerställt vare sig i styrdokument eller i praktiskt arbete att kommunstyrelsens uppsikt över överförmyndarnämnden utövas i tillräcklig omfattning.

11.1.2 Bergslagens miljö- och byggnämnd

Den andra gemensamma nämnden är Bergslagens Miljö- och byggnämnd (BMB) som kommunerna Ljusnarsberg, Nora, Hällefors och Lindesberg har tillsammans. Lindesbergs kommun är värdkommun och den gemensamma nämnden ingår i Lindesbergs kommuns organisation. I miljö- och byggnämnden ingår 3 ordinarie ledamöter samt 3 ersättare från Nora kommun. 1 av de ordinarie ledamöterna är även ersättare i kommunstyrelsen. 1 av ersättarna i nämnden är även ersättare i kommunstyrelsen.

För BMB finns upprättat ett samverkansavtal mellan samverkande kommuner där ändamål och verksamhet för BMB slås fast. I samverkansavtalet anges också att en referensgrupp för resursfördelning, budgetdialog prioritering mm skall inrättas bestående av respektive kommunchef i varje kommun. När ekonomiska frågor behandlas skall kommunernas

ekonomichefer kunna adjungeras till gruppen. Vidare anges att den politiska styrningen av nämnden skall ske på två sätt.

- a. BMB styr över inriktning, prioritering och verkställighet av myndighetsutövningen
- b. Kommunstyrelsen i Hällefors, Lindsberg, Ljusnarsberg och Nora kommuner styr över inriktning, prioritering mellan kommunerna och genomförande av GIS/kartverksamheterna samt hur från myndighetsutövningen frikopplade resurser i förvaltningen används.

Utöver samverkansavtalet finns den gemensamma nämndens reglemente som styr nämndens uppgifter och ansvar.

I reglementet anges att nämnden till respektive fullmäktige i de samverkande kommunerna rapporterar hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är. Rapporteringen skall ske två gånger per år eller ytterligare gånger efter uppmaning av någon av de samverkande kommunerna. Nämnden ska även tillse att respektive kommunstyrelse får rapporter om den ekonomiska ställningen och hur verksamheten utvecklas enligt överenskommen plan samt till respektive fullmäktige årligen lämna en redogörelse över föregående års verksamhet.

Vidare anges i reglementet att nämnden ska ha ett arbetsutskott bestående av ledamöter från de samverkande kommunerna (Nora kommun 1 ledamot samt 1 ersättare). Vid beredning av ärenden i utskottet har en ledamot rätt att begära att kommunstyrelsen i berörda kommuner ska höras i ett ärende som är av principiell betydelse eller av större vikt.

Enligt uppgift från såväl tjänstemän som politiker i kommunstyrelsen så fungerar det praktiska arbetet i enlighet med reglementet. I intervjuer uppges att nämnden genom bokslut och budgetprocessen rapporterar om verksamhet och ekonomi i kommunstyrelsen. Den referensgrupp som enligt samverkansavtalet ska finnas för nämndens ekonomi mm uppges finnas och fungera väl. I övrigt deltar tjänstemän från miljö- och bygg endast på kommunstyrelsen för att informera i särskilda ärenden, vilket enligt uppgift inte är särskilt frekvent. Miljö- och bygg deltar enligt uppgift också vid s k KSAU tema, informella sammanträden där samtliga partier inbjuds för att informera sig om eller diskutera en särskild fråga som t ex översiktplaneringen. Även i detta sammanhang handlar det enligt uppgift om särskilda frågor och inte om någon allmän diskussion kring nämndens verksamhet och uppdrag.

Informationen till kommunstyrelsen om hela nämndens verksamhet uppges vara på en relativt basal nivå. I genomförda intervjuer framkommer att detta inte känns helt tillfyllest som information med anledning av uppsiktsplikten.

Kommentar

Såväl samverkansavtal som reglemente för Bergslagens miljö- och byggnämnd indikerar en relativt hög grad av operativt arbete i gränslandet mellan nämnd och samverkanskommunernas kommunstyrelser såväl på tjänstemannanivå som på politisk nivå. Denna bild bekräftas i genomförda intervjuer. Det operativa arbetet med den gemensamma nämnden innebär på sätt

och vis en hög grad av uppsikt för kommunstyrelsen både via de mer operativa politikerna som kommunalråden samt kommunens ledande tjänstmän.

Vår bedömning är att kommunstyrelsens uppsikt över den gemensamma nämnden är relativt god men att det operativa arbetet riskerar att få konsekvensen att uppsikten begränsas till de politiker i kommunstyrelsen involverade i detta. Övriga ledamöters möjligheter till god uppsikt riskerar att begränsas.

Då uppsikten gäller hela kommunstyrelsen är det viktigt att hänsyn till fritidspolitikernas möjligheter till uppsikt tillgodoses på ett tydligt sätt. Det är viktigt att verksamhet och ekonomi avrapporteras på ett sådant sätt att det finns möjlighet för ledamöterna att ställa frågor och fördjupa sig om de anser det nödvändigt för att kunna utöva sin uppsiktsplikt. Det är också viktigt att tydliggöra att det finns ett signalsystem till kommunstyrelsen om större avvikelser skulle förekomma i verksamheten så att kommunstyrelseledamöterna känner sig trygga med det.

12. Kommunala bolag

I kommunallagen ovan framgår också att styrelsen ska ha uppsikt även över kommunal verksamhet som bedrivs av kommunala företag. Här bör observeras att styrelsen inte direkt på grund av kommunallagen kan begära in yttranden och upplysningar på samma sätt som gäller i fråga om nämnderna enligt 3 §. För att styrelsen ska kunna fullgöra sin uppsiktskyldighet bör företagen genom ägardirektiv/bolagsordningar åläggas att lämna styrelsen de uppgifter som styrelsen behöver för att utöva en fullgod uppsikt. Kommunallagen står alltså inte över aktiebolagslagen, och i den finns inga bestämmelser om att lämna kontinuerlig information till aktieägaren.

Bestämmelsen om kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen hindrar inte enskilda ledamöter i kommunstyrelsen att även ingå i bolagsstyrelserna, även om man då kan sägas ha uppsikt över sin egen funktion. Däremot innebär inte en kommunstyrelseledamots plats i en bolagsstyrelse att kommunstyrelsen därmed utövar uppsikt över bolaget. Endast personunion mellan kommunstyrelse och bolagsstyrelse är alltså inte tillräckligt utifrån uppsiktsplikten.

Avseende de kommunala bolagen gäller från och med 2013 nya regler i kommunallagen. Det nya regelverket förstärker kommunstyrelsens uppsiktsplikt i och med att kommunstyrelsen i årliga beslut ska pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

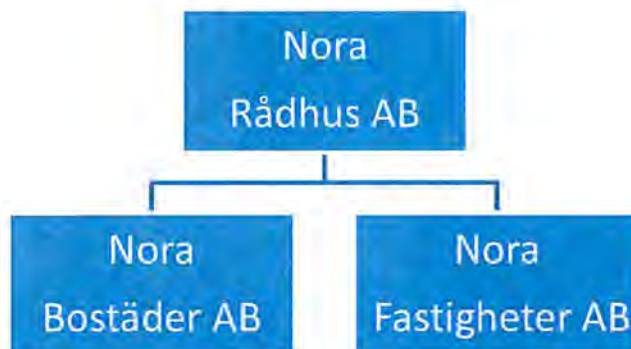
Den nya lagstiftningen lägger också på kommunstyrelsen att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som ställs på kommunala bolag uppfylls. Det innebär att kommunstyrelsen ska tillse att bolagsordningarna innehåller:

- Det kommunala ändamålet.
- De kommunala principer som utgör ram för verksamheten.

- Fullmäktiges rätt att ta ställning innan viktigare beslut fattas.

12.1 Kommunala bolagen i Nora kommunkoncern

I Nora kommun finns tre kommunala bolag. Nora rådhus AB, Nora fastigheter AB och Nora bostäder AB.



Bolagsstrukturen ovan är satt utifrån tanken att Nora Rådhus ska stå för insyn och uppsikt över de övriga två bolagen och fungera som kommunstyrelsens förlängda arm in i bolagssfären. Detta förhållande finns också inskrivet i ägardirektiven för bolagen. Nora Bostäder och Nora Fastigheter ska enligt sina respektive ägardirektiv rapportera och lämna uppgifter till Rådhus avseende såväl verksamhet som ekonomi. Beslut med en ekonomisk omfattning överstigande 10 % av bolagets omsättning ska godkännas av Nora Rådhus.

Nora Rådhus i sin tur står under kommunstyrelsens uppsikt och är i sitt ägardirektiv ålagda att genomföra motsvarande rapportering dit. Nora Rådhus ska enligt sitt ägardirektiv hålla kommunstyrelsen löpande informerad om både sin egen och dotterbolagens verksamhet och om åtgärder av större vikt. Vidare sägs i ägardirektivet att det åligger bolaget att till kommunstyrelsen överlämna handlingar för såväl moderbolag som dotterbolag, d v s Rådhus som förlängd arm för uppsiktsplikten får här ett krav att till KS återrapportera sin uppsikt över dotterbolagen.

I bolagens ägardirektiv står vidare om underställningsplikt. Där slås bland annat fast att bolaget efter kallelse av kommunfullmäktige eller kommunstyrelse ska lämna information och rapporter om händelser och planer i dess verksamhet.

I genomförda intervjuer uppges att ovanstående system för uppsikten tycks fungera väl. Bolagen finns med i kommunens ordinarie budget och bokslutsprocesser samt kommer till kommunstyrelsen och informerar såväl allmänt om verksamhet och ekonomi som i särskilda ärenden som kräver beredning i kommunstyrelse och fullmäktige.

Vidare kan vi notera att VD för Nora Rådhus tillika är kommunchef vilket borgar för samordning och naturliga informationskanaler in i kommunstyrelsen.

I styrelsen för Nora Rådhus ingår 9 av 11 styrelseledamöter även i kommunstyrelsen. Tanken med detta uppges vara medveten och en del i att förstärka bandet och därmed också uppsikten mellan kommunstyrelsen och de kommunala bolagen.

Kommentar

Vår bedömning är att kommunstyrelsen har uppsikt över bolagen i tillräcklig omfattning. Vi bedömer vidare att det i bolagsordningar och ägardirektiv finns ett dokumenterat signalsystem som fångar upp avvikelser från ordinarie löpande verksamhet.

Vi kan dock konstatera att kommunstyrelsen inte genom årligt beslut prövat om verksamhet som bolagen har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen utökar sin uppsikt så att den även på denna punkt följer den nya lagstiftningen om kommunala bolag. Vi rekommenderar vidare att kommunstyrelsen samverkar med lekmannarevisorerna i detta avseende.

Med anledning av den nya lagstiftningen avseende de kommunala bolagen är det vidare vår rekommendation att kommunstyrelsen tillser att bolagsordningarna uppdateras med förtydligande av de kommunala principer som utgör ram för verksamheten. Detta återfinns idag i ägardirektiven.

12.2 Kommunalförbund

Kommunstyrelsen har enligt ovanstående lagstiftningen uttryckligen även ett ansvar att ha uppsikt över de kommunalförbund där kommunen är medlem. Uppsikten innebär i dessa fall att övervaka att kommunalförbunden bedriver verksamhet utifrån beslutad förbundsordning samt en ekonomisk uppsikt att förbundens ekonomi är i balans och ekonomiska resurser står i paritet med givet uppdrag.

I kommunallagens 8 kap 23§ anges nämligen att:

Om ett kommunalförbund saknar tillgångar för att betala en skuld, är förbundsmedlemmarna skyldiga att fylla bristen. Varje medlem skall skjuta till så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i skulden efter de grunder som anges i förbundsordningen.

Detta direkta ekonomiska förhållande mellan kommunen och kommunalförbundet gör att kommunstyrelsens uppsikt över förbundets ekonomi bör ske i samma omfattning som den över de egna nämndernas ekonomiska situation.

12.3 Kommunalförbunden där Nora kommun är medlemmar

Nora kommun är medlemmar i två kommunalförbund, Nerikes brandkår samt Bergslagens kommunalteknik. Kommunalförbundet styrs i första hand genom sina respektive förbundsordningar.

12.3.1 Nerikes brandkår

Nerikes brandkår är ett kommunalförbund där kommunerna Nora, Askersund, Hallsberg, Kumla, Laxå, Lekeberg, Lindesberg och Örebro är medlemmar. I förbundsordningen för Nerikes brandkår finns två delar som har betydelse för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Det ena är att det i förbundsordningen fastslås att tillkännagivanden om protokollsjustering skall ske på förbundsmedlemmarnas anslagstavlor. Det innebär i praktiken att förbundsdirektionens protokoll blir allmänna handlingar i den egna kommunen och lätt tillgängliga för information om förbundets beslut.

Vidare anges i förbundsordningen att förbundsmedlemmarnas styrelser skall få information om förbundets budgetförslag och ha möjlighet att yttra sig över förslaget innan budgeten fastställs av förbundets direktion. Under verksamhetsåret skall förbundsmedlemmarna också få minst en delårsrapport som visar det faktiska ekonomiska utfallet under perioden och en resultatprognos för året. Förbundets årsredovisning skall överlämnas till förbundsmedlemmarna senast den 15 mars året efter det år som redovisningen avser.

Enligt uppgift kommer även Nerikes brandkår till kommunstyrelsesammanträden och företrar särskilda ärenden som ska beredas och beslutas av Nora kommun. Detta gäller framförallt taxor och avgifter. Vid mer generella frågor kring förbundets verksamhet bärs informationen i första hand av kommunens ledamöter i förbundsdirektionen (1 ordinarie samt 1 ersättare) som tillika finns representerade i kommunstyrelsen.

Kommentar

Vi kan notera att uppsikten som finns dokumenterad i förbundsordningen endast avser förbundets ekonomiska situation. I intervjuer uppges att vid den ekonomiska avrapporteringen sker även en avrapportering av verksamheten i form av verksamhetsberättelse. Vi rekommenderar dock att kommunstyrelsen själva antar någon form av strategi för hur verksamheten i förbundet ska följas upp så att detta kan göras i tillräcklig omfattning för att den löpande uppsiktsplikten ska anses vara säkerställd. Detta för att säkerställa att kommunalförbundets verksamhet uppfyller kraven i lagstiftningen samt att förbundet inte ägnar sig åt verksamhet/uppgifter medlemskommunerna inte har för avsikt att bedriva.

Vi noterar att personsamband finns mellan kommunstyrelsen och kommunens ledamöter i förbundsdirektionen. Detta personsamband borgar för en viss informationsöverföring men detta tycks ske sporadiskt och utifrån uppkomna frågeställningar.

12.3.2 Bergslagens kommunalteknik

I Bergslagens kommunalteknik är Nora kommun medlemmar tillsammans med Hällefors, Lindesbergs och Ljusnarsbergs kommuner. I förbundsordningen för Bergslagens kommunalteknik anges kommunstyrelsens möjligheter till uppsikt över förbundet på flera områden. Avseende förbundets verksamhet ska verksamhetsplan utarbetas inom förbundet i dialog med respektive medlemskommun och i samband med dess budgetberedning. Även avseende förslag till budget så ska direktionen samråda med respektive medlemskommun. Förbundet får inte heller utan medlemmarnas medgivande genomföra investeringar eller ådra sig kostnader utöver vad som följer av fastställd budget.

Utöver ordinarie verksamhets- och ekonomistyrning ovan så följer även av förbundsordningen att förbundet i sin styrning regelbundet ska samråda med företrädare för kommunstyrelserna i medlemskommunerna. Förbundet får ej heller fatta beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt utan att medlemmarna beretts tillfälle att yttra sig.

Vidare har ledamöterna i medlemskommunernas kommunstyrelser närvaro- och yttranderätt vid direktionens sammanträden. Ärenden i direktionen får väckas av förbundsmedlem genom framställan av kommunstyrelse eller fullmäktige.

Vidare finns särskilt angivet i förbundsordningen om kommunstyrelsens uppsiktsplikt att förbundet är ställt under denna enligt lag och att förbundet därför ska tillhandahålla den information och på det sätt som medlemskommunernas kommunstyrelser begär. Förbundet ska även på eget initiativ informera medlemmarna om principiella händelser eller händelser av vikt för medlemskommunerna.

Även för Bergslagens kommunalteknik finns i förbundsordningen att kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås på varje medlemskommuns anslagstavla. Det innebär i praktiken att förbundsdirektionens protokoll blir allmänna handlingar i den egna kommunen och lätt tillgängliga för information om förbundets beslut.

I genomförda intervjuer framkommer att tjänstemän från Bergslagens kommunalteknik ofta finns med på kommunstyrelsens sammanträden för att föredra särskilda ärenden. Kommunalförbundet har en verksamhet av den karaktären att många beslut fattas i kommunstyrelsen/kommunfullmäktige eller har beröringspunkter med kommunens övriga verksamheter. Beröringspunkterna med kommunens övriga verksamheter och kommunstyrelsefrågor gör också att arbetet såväl på tjänstemannanivå som på politisk nivå med kommunalförbundet blir mycket operativt. Detta gör att insynen i verksamheten är omfattande på flera plan. Den generella mer övergripande/strategiska informationen kring förbundets verksamhet och uppfyllande av uppdrag sker dock enligt uppgift endast i samband med bokslut och budgetarbete. Detta gör att för de kommunstyrelseledamöter som inte operativt arbetar med verksamheten eller finns med i samverkansdiskussioner med övriga medlemskommuner, utan innehar uppdraget i kommunstyrelsen som fritidspolitiker så upplevs informationen, insikten och därmed uppsikten av verksamheten som något tunn eller uppstyckad.

Kommentar

Vi noterar att personsamband finns mellan kommunstyrelsen och kommunens ledamöter i förbundsdirektionen. Detta personsamband borgar för en viss informationsöverföring men detta tycks ske sporadiskt och utifrån uppkomna frågeställningar.

Vår bedömning är att förbundsordningen ger kommunstyrelsen stora möjligheter att utöva en tillräcklig uppsikt över förbundets verksamhet. Vår bedömning är att uppsikten i stora delar är tillfyllest genom det operativa arbetet på såväl tjänstemanna som politisk nivå mellan kommun och förbund. I och med detta arbete finns också inbyggt ett signalsystem eftersom avvikelser i verksamheten därmed borde komma till kommunstyrelsens kännedom omgående för vidtagande av nödvändiga åtgärder. Vi ser dock en risk att alla ledamöter i kommunstyrelsen inte har tillräcklig övergripande information om verksamheten och uppdraget för att var och en ska kunna ta ansvar för och uppfylla uppsiktsplikten.

13. Sammanfattande kommentarer och rekommendationer

Efter genomförd granskning är det vår uppfattning att det i mångt och mycket sker en tillräcklig uppsikt genom en hög grad av operativt arbete kring och i gränslandet mellan gemensam nämnd/kommunalförbund/bolag och kommunstyrelsen. Det operativa arbetet och arbetet kring organisationerna i samverkan med samverkande kommuner sker dock av ett fåtal personer.

Efter genomgång av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll kan vi notera tydliga rapporteringar från organen till kommunstyrelsen via punkten *Delgivningar* i protokollen. Där kan noteras organens egna protokoll, beslut i ärenden som särskilt rör Nora kommun etc.

Den mer generella insynen och uppsikten över granskade organisationsdelar för samtliga i kommunstyrelsen bedömer vi trots detta inte i alla delar är tillfredsställande. Bedömningen gör vi mot bakgrund av genomförda intervjuer av kommunstyrelseledamöter samt att vi efter genomgång av kommunstyrelseprotokoll kan notera att de ärenden som rör granskade organ uteslutande handlar om särskilda ärenden sånär som på budget- och bokslutsärendena. Kommunalförbundens och de gemensamma nämndernas protokoll ska samtliga anslås på Nora kommuns anslagstavla. Detta ger ledamöterna goda möjligheter att löpande informera sig om verksamheterna. Vår bedömning är dock att denna möjlighet inte nyttjas av alla ledamöter.

Avseende kommunens helägda bolag bedömer vi att uppsikten är tillräcklig genom den struktur för avrapportering och signalsystem vid större avvikelser som finns i bolagsordningar och ägardirektiv.

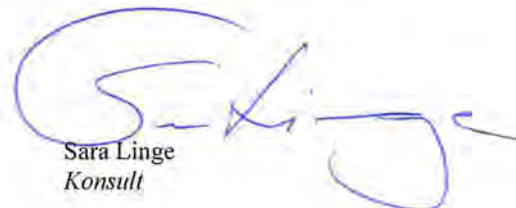
Vi rekommenderar kommunstyrelsen att ta fram en strategi för att tydliggöra hur uppsikten ska utövas och vilket ansvar som åvilar respektive ledamot. Uppsiktsplikten handlar i hög grad om ledamöternas eget ansvar att informera sig och skaffa sig kännedom om de organ för vilka uppsiktsplikten gäller. Genom att anta en strategi kan kommunstyrelsen tydliggöra var och i vilka sammanhang som ledamöterna bereds möjlighet att ta del av tillräcklig information för en uppsikt i tillräcklig omfattning. Vi rekommenderar vidare att kommunstyrelsen i sin strategi använder sig av det operativa arbetet i de granskade organens olika verksamheter genom att tydliggöra ansvaret för signalering till kommunstyrelsen vid större avvikelser.

Vidare är det vår rekommendation att kommunstyrelsen ser över bolagsordningarna för de helägda bolagen utifrån kommunallagens nya bestämmelser. Kommunstyrelsen behöver också med anledning av detta skapa rutiner för att i årligt beslut vidare informera fullmäktige om bolagens verksamhet. Vi har i granskningen noterat att bolagen finns med vid fullmäktigesammanträden för att svara på frågor kring sin verksamhet. Det formella ärendet som enligt kommunallagen ska hanteras saknas dock på dagordningen.

KPMG, dag som ovan



Karin Helin Lindkvist
Kundansvarig



Sara Linge
Konsult