

Stenungsunds kommun

Granskning av kommunstyrelsens
ekonomistyrning och uppsiktsplikt



Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Ansvarig nämnd	3
1.4. Revisionskriterier	3
1.5. Metod	3
2. Kommunstyrelsens ekonomistyrning	4
2.1. Organisation och ansvar	4
2.2. Kommunstyrelsens arbete med analys och prognos	4
2.3. Kommunstyrelsens uppföljning av ekonomiskt utfall och prognos	6
2.4. Kommunstyrelsens beslutade åtgärder för ekonomi i balans	9
3. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt	12
3.1. Definition och strategi	12
3.2. Uppsikt över kommunala bolag och kommunalförbund	12
3.3. Uppsikt över myndighetsnämnder	13
3.4. Uppsikt över externa utförare	13
3.5. Bedömning	14
4. Samlad bedömning	16
4.1. Revisionsfrågorna	16
4.2. Slutsatser	17
Bilaga 1. Bakgrund	19
Bilaga 2. Revisionskriterier	20
Bilaga 3. Källförteckning	24
Bilaga 4. Organisationsöversikt	25
Bilaga 5. Stenungsund kommuns budget- och uppföljningsprocess	26
Bilaga 6. Beslutade besparingsåtgärder 2019	27

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Stenungsunds kommun har EY genomfört en granskning av kommunstyrelsens ekonomistyrning och uppsiktsplikt. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning, det vill säga i enlighet med lagar, regler och fullmäktiges beslut. Syftet har även varit att granska om kommunstyrelsen har en tillräcklig och ändamålsenlig uppsikt över utskotten och myndighetsnämnderna.

Kommunstyrelsens ekonomistyrning

Kommunstyrelsen följer fastlagd budget- och uppföljningsprocess, ekonomiska styrprinciper samt årshjul. Det finns dock utvecklingsområden i hur politiken kommunicerar till förvaltningen inom ramen för analys- och prognosarbetet. Det finns önskemål om att kommunstyrelsen ska följa upp ekonomiskt utfall och prognos tidigare på året. Detta för att skapa bättre förutsättningar för att tidigt upptäcka och agera på eventuella budgetavvikelse.

Kommunstyrelsen har beslutat om och följt upp budgetbesparande åtgärder inom samtliga sektorer under 2019. Uppföljningen visade dock att sektorerna fortsatt prognostiserar budgetunderskott, trots att verksamheterna arbetar utifrån kommunstyrelsens beslutade åtgärder. Kommunstyrelsen har inte beslutat om några ytterligare budgetbesparande åtgärder för att nå budget i balans för 2019. Kommunstyrelsen har inte heller analyserat varför beslutade åtgärder inte har fått önskad effekt.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Granskningen visar att kommunstyrelsen inte har definierat vad uppsiktsplikten innebär. Det finns inte heller någon definierad strategi kopplat till kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Vidare utövar kommunstyrelsen inte uppsiktsplikt över myndighetsnämnderna och externa utförare i enlighet med reglemente och av fullmäktige fastställda program. Det finns inget systematiskt arbetssätt kring hur kommunstyrelsen tillämpar sin uppsiktsplikt med myndighetsnämnderna. Det sker ingen kontroll eller uppföljning av externa utförare av kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över kommunens bolag och kommunalförbund.

I avsnitt 4 framgår identifierade förbättringsområden/rekommendationer.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunrevisionen har i årets risk- och väsentlighetsanalys bedömt det väsentligt att genomföra en granskning av kommunstyrelsens ekonomistyrning och uppsiktsplikt. Bakgrunden till granskningen beskrivs i bilaga 1.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning, det vill säga i enlighet med lagar, regler och fullmäktiges beslut. Syftet är även att granska om kommunstyrelsen har en tillräcklig och ändamålsenlig uppsikt över utskotten och myndighetsnämnderna.

- ▶ Hur säkerställer kommunstyrelsen att arbetet med analys och prognos avseende verksamhet och ekonomi är ändamålsenlig?
- ▶ Hur följer kommunstyrelsen upp ekonomiskt utfall och prognos?
- ▶ Har kommunstyrelsen genomfört en ändamålsenlig uppföljning av beslutade åtgärder inom sektorerna?
- ▶ Hur utövar kommunstyrelsen sin uppsikt över sin verksamhet, kommunala bolag, kommunalförbund, myndighetsnämnder och externa utförare?
 - Har styrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska genomföras?
 - Finns en strategi över hur uppsiktsplikten ska tillämpas?
 - Hur utövar kommunstyrelsen uppsikt över utskottens och myndighetsnämndernas målstyrning och visionsarbete?
 - Hur sker återrapportering till kommunfullmäktige?

1.3. Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsens ekonomistyrning och uppsiktsplikt. Granskningen avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor.

1.4. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning framgår av bilaga 2.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Käll- och intervjuförteckning framgår av bilaga 3. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakfelsgranska rapporten.

2. Kommunstyrelsens ekonomistyrning

Detta kapitel beskriver kommunstyrelsens ekonomistyrning och arbete med analys och prognos samt uppföljning av beslutade åtgärder.

2.1. Organisation och ansvar

Kommunstyrelsen är Stenungsund kommuns verksamhetsnämnd med ansvar för kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Av kommunstyrelsens reglemente framkommer att kommunstyrelsen leder och samordnar planering och uppföljning av kommunens verksamhet. Därtill ska kommunstyrelsen övervaka att kommunfullmäktiges fastställda mål och planer för verksamheterna och ekonomin efterlevs.

I Stenungsunds kommun fullgör kommunstyrelsen kommunens uppgifter inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och utbildning.¹ Kommunstyrelsen fullgör även kommunens uppgifter inom det tekniska området² samt inom kansli, personal, ekonomi, kommunikation, digitalisering, måltid och fastighet.

Det finns tre myndighetsnämnder i kommunen; social myndighetsnämnd, teknisk myndighetsnämnd och överförmyndarnämnd. Nämnderna ansvarar endast för kommunens myndighetsutövning. Stenungsunds kommun äger även två helägda kommunala bolag, Stenungsundshem AB och Stenungsunds Energi och Miljö AB. Stenungsundshem AB är ett allmännyttigt bostadsbolag och Stenungsunds Energi och Miljö är ett energibolag som tillhandahåller fjärrvärme. Dessutom har Stenungsunds kommun delägda bolag såsom SOLTAK AB och Renova AB. Vidare finns det två utskott som följer kommunens fyra sektorer och bereder ärenden åt kommunstyrelsen: allmänna utskottet och välfärdsutskottet.³ I Bilaga 4 återfinns en illustration av Stenungsund kommuns politiska organisation.

2.2. Kommunstyrelsens arbete med analys och prognos

Som utgångspunkt i arbetet med ekonomisk analys och prognosarbete följer kommunstyrelsen dels kommunens budget- och uppföljningsprocess, dels kommunens ekonomiska styrprinciper. Stenungsund kommuns budget- och uppföljningsprocess beskrivs närmare i bilaga 5.

¹ Inom socialtjänsten ingår verksamhetsområdena individ- och familjeomsorg, funktionshinder samt vård- och omsorg. Myndighetsutövning mot enskild handläggs av sociala myndighetsnämnden. Inom utbildningsområdet ingår förskola, grundskola, gymnasium, kompetens och utveckling samt kultur och fritid.

² Inom det tekniska området ingår kommunens samhällsplanering, vilket inkluderar en rad verksamhetsområden såsom plan-, trafik- och bygglovsverksamhet, miljö- och hälsoskydd, kart- och mätproduktion, mark- och exploatering, gatu- och väghållning, idrottsanläggning och hamn, trafikfrågor, vatten- och avloppsfrågor, avfallshantering, färdtjänst samt bostadsanpassning. Myndighetsutövning mot enskild samt beslut i tillsynsfrågor hanteras

³ Välfärdsutskottet bereder frågor som berör exempelvis utbildning, förskola, särskilda och ordinära boenden samt individ och familjeomsorg. Övriga frågor, exempelvis tekniska och kommunövergripande hanteras av allmänna utskottet.

I *Strategisk plan 2019–2021 budget 2019* har kommunfullmäktige fastställt ekonomiska styrprinciper för kommunen. Syftet med de ekonomiska styrprinciperna är att klargöra ansvar och befogenheter samt att ha en effektiv administrativ hantering och en god ekonomisk hushållning.

Av de ekonomiska styrprinciperna framgår att kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för att beslutade mål uppnås inom ramen för respektive verksamhets budget. För att säkerställa att beslutade mål uppnås inom verksamheterna har kommunens chefer budgetansvar. Budgetansvaret innebär dels en skyldighet att planera och genomföra verksamheten inom fastställda ramar, detta innebär dels att cheferna fortlöpande ska följa upp och analysera budgetavvikelser. Dels vidta nödvändiga åtgärder för att den ekonomiska ramen ska hållas samt hålla närmaste chef informerad om enhetens ekonomiska läge. I ansvaret ingår även att göra ekonomiska uppföljningar och analyser vid de tillfällen som beslutats av kommunledningen. Därtill ska cheferna med stöd av ekonomer medverka till att ny budget upprättas inför kommande verksamhetsår.

Kommunens chefer har stöd av ekonomer i sitt arbete med ekonomisk analys och prognos. Ekonomifunktionen har tagit fram ett dokument *Ansvarsfördelning i ekonomiska processer*. Syftet med ansvarsfördelningen är att tydliggöra ansvaret mellan ekonomerna och verksamheterna i de gemensamma processerna rörande ekonomi. Av ansvarsfördelningen framkommer bland annat att det är verksamhetens ansvar att bistå ekonomerna med volymer och volymprognoser. Medan ekonomerna har i uppdrag att stödja cheferna i arbetet med uppföljning och analys. I intervjuer upplevs samarbetet och stödet mellan chefer och ekonomer fungera bra. I intervjuer med sektorcheferna uppges även att verksamheterna har tillräcklig kompetens och resurser i arbetet med analys och prognos.

Vidare fastställer kommunstyrelsen årligen ett årshjul för styrelsen och ett årshjul för respektive utskott. Av kommunstyrelsens årshjul för 2019 framkommer till exempel att internkontrollplaner för nästkommande år ska delges styrelsen. Vidare ska uppföljning av innevarande års internkontrollplaner genomföras i november. Det framgår även när kommunstyrelsen ska genomföra budgetuppföljningar. Kommunstyrelsens uppföljning av ekonomi och prognos beskrivs närmare i avsnitt 2.3.

Vi noterar utifrån protokollgranskning att kommunstyrelsen under sitt sammanträde den 26 november 2018 dels tog del av myndighetsnämndernas och bolagens internkontrollplaner för 2019. Därtill antogs internkontrollplan 2019 för kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen följde även upp samtliga internkontrollplaner för 2018.

I intervju med kommunstyrelsens presidium framkommer att det finns utvecklingsområden i hur politiken kommunicerar till förvaltningen. Enligt kommunstyrelsens presidium kan styrelsen bli tydligare i att kommunicera vilka krav som politiken ställer på förvaltningen avseende budgetföljsamhet och ekonomisk rapportering.

Mot bakgrund av detta beslutade kommunstyrelsen under sammanträdet i september 2019 att föreslå för kommunfullmäktiges presidium att en debatt om samspelet ska hållas. Kommunfullmäktige kommer att arrangera en sådan debatt vid sitt sammanträde i oktober.

2.2.1. Bedömning

I kommunallagens 8 kap. 1 § uttrycks att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Enligt kommunstyrelsens reglemente ska kommunstyrelsen leda och samordna planering och uppföljning av kommunens verksamhet samt övervaka att kommunfullmäktiges fastställda mål och planer för verksamheterna och ekonomin efterlevs.

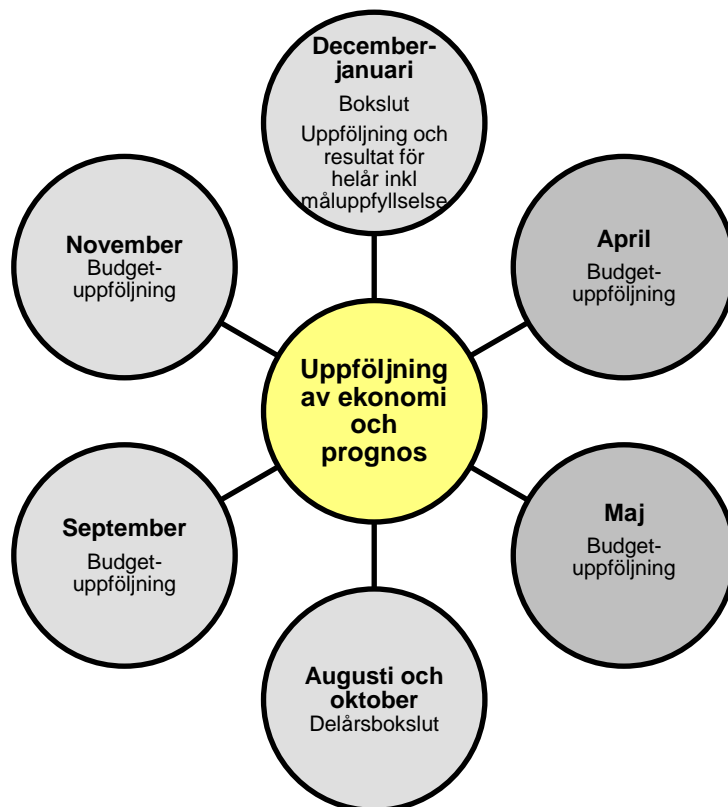
Mot bakgrund av iakttagelserna ovan är vår bedömning att kommunstyrelsen i huvudsak har säkerställt att arbetet med analys och prognos avseende verksamhet och ekonomi är ändamålsenlig.

Vi baserar vår bedömning på att kommunstyrelsen följer kommunens beslutade riktlinjer för rutiner för analys- och prognosarbetet. Kommunstyrelsens arbete med analys och prognos konkretiseras genom ett årshjul. Det uppges dock finnas utvecklingsområden i hur politiken kommunicerar med förvaltningen.

2.3. Kommunstyrelsens uppföljning av ekonomiskt utfall och prognos

Enligt de ekonomiska styrprinciperna har kommunstyrelsen ekonomiskt uppföljningsansvar. Figuren på nästkommande sida illustrerar kommunstyrelsens årliga uppföljning av ekonomiskt utfall och prognos.

Figur 1. EY:s sammanställning av kommunstyrelsens årliga uppföljning av ekonomi och prognos



I enlighet med kommunstyrelsens årshjul genomför kommunstyrelsen budgetuppföljningar fyra gånger per år. Därutöver erhåller kommunstyrelsen i enlighet med de ekonomiska styrprinciperna rapportering från sektorerna per tertial, det vill säga vid delårsbokslut i april och augusti samt vid bokslut i december. Kommunstyrelsen följer sektorernas arbete med målstyrning och visionsarbete vid delårsbokslut per augusti och helårsbokslut.

Vi kan utifrån protokollgranskning notera att uppföljning av ekonomi och prognos sker i enighet med utskottens och kommunstyrelsens årshjul. På kommunstyrelsens sammanträde den 29 april och den 27 maj genomfördes budgetuppföljningar. Den 19 augusti beslutade kommunstyrelsen om delårsbokslut per april. Den 23 september beslutade kommunstyrelsen om delårsbokslut per augusti. Utskotten tog del av ekonomisk uppföljning från sektorerna den 7 maj respektive den 8 maj samt 2 oktober respektive 9 oktober i enighet med utskottens årshjul.

Av budget 2019 framkommer att kommunstyrelsen rapporterar till kommunfullmäktige avseende uppföljning och prognos av kommunens verksamheter vid delårsbokslut samt vid bokslut. Vid dessa tillfällen följs även investeringar upp. Vi noterar utifrån protokollgranskning att kommunfullmäktige tog del av delårsbokslut för per april den 13 juni 2019 och delårsbokslut per augusti den 10 oktober 2019.

Av sammanträdesprotokollet juni 2019 framkommer även att kommunfullmäktige noterar att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder för att minska underskottet, men att sektorerna inte kommer att nå en budget i balans (för 2019).

Utöver uppföljning av ekonomi och prognos framgår av kommunstyrelsens och utskottens årshjul när uppföljning av olika processer ska genomföras inom respektive sektor. Till exempel framgår av kommunstyrelsens årshjul att styrelsen i mars ska följa upp patientsäkerhetsberättelser inom sektor socialtjänst och sektor utbildning. Det framkommer även att kommunstyrelsen ska få en rapport om ej verkställda beslut inom sektor socialtjänst fyra gånger per år (februari, maj, september och november).⁴ Av utskottens årshjul framkommer till exempel att utskotten ska få månatlig information från sektorcheferna om verksamheterna. Vi kan utifrån protokollgranskning mellan januari-oktober konstatera att rapportering från sektorcheferna sker i enighet med utskottens årshjul.

I intervjuer lyfts det fram önskemål om att kommunstyrelsen ska följa upp ekonomiskt utfall och prognos tidigare på året. Enligt de intervjuade skulle en tidigare uppföljning av ekonomi och prognos skapa bättre förutsättningar för kommunstyrelsen att tidigt upptäcka och agera på eventuella budgetavvikelser.

2.3.1. Bedömning

Kommunstyrelsen har enligt de ekonomiska styrprinciperna ett ekonomiskt uppföljningsansvar.

Mot bakgrund av iakttagelserna ovan är vår bedömning att kommunstyrelsen delvis har säkerställt ändamålsenlig uppföljning av ekonomiskt utfall och prognos. Bedömningen baseras på att kommunstyrelsen kan stärka sin uppföljning av analys- och prognosarbetet genom att se över sina arbetsformer för att tidigt upptäcka och agera på eventuella budgetavvikelser. Se även vår bedömning i avsnitt 2.4.3 avseende kommunstyrelsens uppföljning av beslutade åtgärder inom sektorerna.

⁴ Vi noterar utifrån protokollgranskning att kommunstyrelsen följde upp patientsäkerhetsberättelser för skolhälsovården och sektor socialtjänst för 2018 den 29 april 2019. Vidare noterar vi att kommunstyrelsen tog del av ej verkställda beslut inom sektor socialtjänst den 18 mars samt den 19 augusti 2019.

2.4. Kommunstyrelsens beslutade åtgärder för ekonomi i balans

Samtliga sektorer redovisade ekonomiskt underskott under 2018. Av delårsbokslutet per augusti 2019 framkommer att sektorerna fortsatt prognostiserar ett ekonomiskt underskott för 2019. Prognosen är en försämring jämför med den som presenterades i april. Tabellen nedan redovisar sektorernas ekonomiska resultat 2018 och årsprognos för 2019.

Tabell. Sektorernas ekonomiska resultat.

Sektor	Resultat 2018 (mnr)	Årsprognos per april 2019 för helår (mnr)	Årsprognos per augusti 2019 för helår (mnr)
Sektor utbildning	-13,7	-10,1	- 10,0
Sektor socialtjänst	-14,2	-11,0	- 18,0
Sektor samhällsbyggnad	-7,8	-1,6	-1,4
Sektor stödfunktioner	-9,5	-10,8	-6,2
Totalt:	-45,2	-33,5	35,6*

Källa: Bokslut 2018 och delårsbokslut per april och per augusti 2019.

**Av delårsbokslut per augusti framkommer att den sammanlagda prognosen för sektorerna är ett underskott om 36,2 mnr.*

En beskrivning av orsaker till det prognostiserade budgetunderskottet finns i delårsboksluten. Det framkommer av delårsbokslutet per augusti att sektor utbildnings underskott främst kan härledas till grundskolan, sektorsövergripande och kompetens och utveckling. Sektor socialtjänsts underskott kan förklaras med ökade personalkostnader inom vård- och omsorg. Vidare har verksamheten haft lägre statsbidrag än budgeterat. Sektorn prognostiserar även ett underskott inom individ- och familjeomsorg, där den största avvikelsen förklaras med högre placeringskostnader för barn, unga och vuxna. Prognosen om underskott inom sektor samhällsbyggnad kopplas främst till vinterväghållning, medan sektor stödfunktioners underskott uteslutande beror på ökade kostnader för Soltak AB.

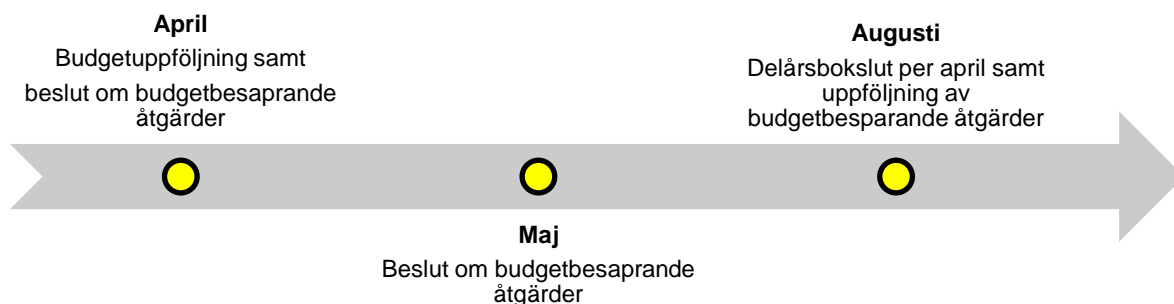
2.4.1. Kommunstyrelsens arbete med sektorernas budgetunderskott under året

Enligt de ekonomiska styrprinciperna är huvudregeln att budgetunderskott inte får föras med till nästa år. Det ingår i chefernas budgetansvar att vidta nödvändiga åtgärder för att budgeten ska vara i balans samt att konsekvensbeskriva dessa åtgärder om det krävs. Sektorchef ska ta fram åtgärder för att nå ekonomisk balans vid årets slut. Om åtgärden kräver politiska beslut ska skrivelse med förklaring till avvikelsen och förslag på åtgärder tillställas utskottet. Detta ska göras senast månaden efter underskottet presenterats för utskottet.

Om utskottets beredning resulterar i en bedömning att alla möjligheter för att eliminera ett prognostiserat underskott framstår som omöjliga att genomföra lyfts frågan till kommunstyrelsen. I de fall kommunstyrelsens förslag till åtgärder är av principiell beskaffenhet krävs beslut i kommunfullmäktige.

Enligt uppgift behandlar kommunstyrelsen mellan hälften och två tredjedelar av alla ärenden utan beredning i utskott. Enligt sektorcheferna har kommunstyrelsens ordförande rätt att fördela ärenden mellan kommunstyrelsen och utskotten. Nedanstående figur illustrerar när kommunstyrelsen under 2019 har beslutat om budgetbesparande åtgärder inom sektorerna.

Figur. EY:s sammanställning av kommunstyrelsens beslut om budgetbesparande åtgärder 2019.



Kommunstyrelsen beslutade under 2019 års första *budgetuppföljning i april* om åtgärder för budget i balans inom sektorerna. Inför budgetuppföljningen upprättade sektorcheferna skrivelser med förklaring till budgetavvikelsen och förslag på åtgärder. Vi noterar att förslagen gick direkt till kommunstyrelsen utan att beredas av utskotten. Vissa av sektorernas förslag på åtgärder remitterades dock till utskotten för ytterligare beredning. Efter utskottens beredning beslutade kommunstyrelsen om ytterligare besparingsåtgärder under sitt sammanträde 27 maj 2019.

De av kommunstyrelsens beslutade besparingsåtgärder under 2019 berör främst sektor utbildning och sektor socialtjänst. Detta mot bakgrund av att de största budgetunderskotten kan härledas till dessa sektors respektive verksamhetsområden. Inom sektor utbildning riktas åtgärder främst till grundskolan och gymnasieverksamheten. Inom sektor socialtjänst riktas budgetbesparande åtgärder främst mot funktionshinder, särskilda boenden (SÄBO) och ordinärt boende. Vi noterar att kommunstyrelsens beslutade besparingsåtgärder inte täcker budgetunderskottet för innevarande år inom sektor socialtjänst och sektor samhällsbyggnad⁵. I bilaga 6 återfinns kommunstyrelsens beslutade åtgärder inom sektorerna för budget i balans 2019.

2.4.2. Uppföljning av beslutade åtgärder

Kommunstyrelsen följer upp sektorernas arbete med budgetterande åtgärder i samband med delårsboksluten. Vid delårsbokslut per april och per augusti framkommer att samtliga sektorer fortsatt prognostiserar budgetunderskott trots att de arbetar med kommunstyrelsens beslutade åtgärder.

⁵ Besparingsåtgärderna täcker inte heller budgetunderskottet inom sektor stödfunktioner. Dock framgår av *Åtgärder för budget i balans 2019, sektor stödfunktioner* som beslutades under kommunstyrelsens sammanträde 2019-04-29 framkommer att sektorn inte kan påverka Soltak AB:s budget/kostnader. Sektor stödfunktioners underskott om -10,4 mnkr kvarstår därför.

Vi noterar att prognosen i delårsbokslut per augusti är en försämring jämför med den som presenterades i april. I samband med kommunstyrelsens uppföljning av delårsbokslut per april och per augusti framgår det inte i sammanträdesprotokollen (29 april respektive 23 september) vilka av kommunstyrelsens beslutade åtgärder som sektorerna har arbetat med under året. Kommunstyrelsen beslutade inte om några ytterligare budgetbesparande åtgärder under dessa sammanträden.

Det framgår inte heller av sammanträdesprotokollen varför sektorerna fortsatt prognostiserar budgetunderskott trots att budgetbesparande åtgärder har genomförts. Som tidigare nämnt noterar vi att kommunstyrelsen inte har beslutat om budgetbesparande åtgärder inom sektor socialtjänst och sektor samhällsbyggnad som täcker budgetunderskottet. Protokollgranskning mellan januari-oktober visar att kommunstyrelsen inte har tagit några beslut under 2019 för att nå budget i balans under innevarande år inom sektor socialtjänst och sektor samhällsbyggnad.

Av intervju med kommunstyrelsens presidium beskrivs att kommunstyrelsens uppföljning av sektorernas budgetbesparande åtgärder har brister. Enligt uppgift kan kommunstyrelsen bli bättre på att systematiskt följa upp beslutade åtgärder och om åtgärderna får önskad effekt.

2.4.3. Bedömning

Enligt de ekonomiska styrprinciperna är huvudregeln att budgetunderskott inte får föras med till nästa år.

Mot bakgrund av iakttagelserna ovan är vår bedömning att kommunstyrelsen inte har genomfört en ändamålsenlig uppföljning av beslutade åtgärder inom sektorerna. Vi baserar vår bedömning dels på att besparingsåtgärderna inte täcker budgetunderskottet inom sektor socialtjänst och sektor samhällsbyggnad. Dels att samtliga sektorer fortsatt prognostiserar underskott trots beslutade åtgärder. Vi noterar även att budgetunderskottet har fortsatt öka under året. Kommunstyrelsen har inte heller analyserat varför beslutade åtgärder inte har fått önskad effekt.

3. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Detta kapitel beskriver kommunstyrelsens uppsikt över kommunala bolag och kommunalförbund, myndighetsnämnderna och externa utförare.

3.1. Definition och strategi

I enlighet med kommunallagen kap. 6 §1 ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Här ingår att ha uppsikt över nämndernas och de kommunala bolagens genomförande av sina respektive uppdrag och av styrelsers och nämnders styrning och kontroll. Kommunstyrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

I Stenungsunds kommun har kommunstyrelsen inte skriftligen definierat vad uppsiktsplikten innebär. Det finns inte heller något särskilt strategidokument kopplat till kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Vidare sker ingen dokumenterad sammanställning i exempelvis sammanträdesanteckningar, årshjul eller bokslut över hur eller när kommunstyrelsen har utövat sin uppsiktsplikt under året. Uppsikt över sektorernas målstyrning och visionsarbete sker enligt intervjuade vid delårsbokslut per augusti och årsbokslut.

Åtterrapporering till kommunfullmäktige sker vid delårsbokslut och årsbokslut. Därtill tar kommunfullmäktige del av bolagens årsredovisning, revisionsberättelse och granskningsrapport.

3.2. Uppsikt över kommunala bolag och kommunalförbund

Enligt kommunstyrelsens reglemente ska styrelsen 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 på övriga förhållanden av betydelse för kommunen. Vidare ska styrelsen årligen pröva om den verksamhet som bedrivs i bolagen under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.

Enligt kommunfullmäktiges reglemente för intern kontroll ska kommunstyrelsen som en del av kommunstyrelsens uppsiktsplikt, årligen informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala bolagen. Vi noterar från kommunstyrelsens protokoll den 7 mars 2019 att styrelsen har informerat sig om bolagens internkontrollplan för 2019 och uppföljning av denna samt uppföljningen av 2018 års internkontrollplan.

Kommunstyrelsens uppsikt över de två kommunala bolagen Stenungsundshem AB och SEMAB bolag beskrivs under intervjuer fungera väl. Enligt kommunstyrelsens presidium genomför styrelsen årligen ägardialoger med skriftlig rapportering från bolagen och kommunalförbund⁶. Det finns även dokumenterade årshjul för bolagen, där det till exempel framgår när ägardialoger ska genomföras. Enligt kommunstyrelsens presidium följs årshjulet och uppsikten av bolagen sker systematiskt.

Av protokollgranskning framgår att kommunstyrelsen i april 2019 beslutade att bolagens verksamheter under föregående år har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Det framgår även att kommunstyrelsen genomfört ägardialoger med bolagen under året samt tagit del av dokument såsom årsredovisning, revisionsberättelse och granskningsrapport.

3.3. Uppsikt över myndighetsnämnder

Enligt kommunstyrelsens presidium utövar kommunstyrelsen inte någon uppsiktsplikt över myndighetsnämnderna. Detta uppmärksammades även i revisionens granskning av intern styrning och kontroll från 2015. Revisionen rekommenderade då kommunstyrelsen att tillse att styrelsen utvärderar hur och i vilken omfattning uppsiktsplikten av myndighetsnämnderna ska utövas. Vi kan efter genomförda intervjuer och protokollgranskning konstatera att kommunstyrelsen inte har följt revisionens rekommendation.

Det finns inget systematiskt arbetssätt kring hur kommunstyrelsen tillämpar sin uppsiktsplikt med myndighetsnämnderna. Det går till exempel inte att följa i kommunstyrelsens protokoll huruvida kommunstyrelsen utövar sin uppsikt över myndighetsnämnderna. Enligt uppgift är det enbart utskotten som årligen träffar myndighetsnämnderna för en dialog. Dialogen genomförs således inte av kommunstyrelsen och berör enligt uppgift inte kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Dialogen fokuserar främst på att informera utskotten om myndighetsnämndernas arbetssätt och gemensamma frågeställningar.

3.4. Uppsikt över externa utförare

Kommuner får enligt 10 kap. 1 § kommunallagen lämna över verksamhet till privata utförare. Med privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet.

Av kommunstyrelsens regemente framkommer att styrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt ska övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktige fastställda program och direktiv.

⁶ Stenungsunds kommun ingår i Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) samt Södra Bohusläns Räddningstjänstförbund.

Kommunfullmäktige antog den 18 december 2017 ett *Program för uppföljning av privata utförare*. Programmet omfattar all verksamhet som kommunen upphandlar av privata utförare inom alla verksamhetsområden. Inom Stenungsunds kommun upphandlas privata utförare inom lokalvård, snöröjning och äldreomsorg. Fristående förskolor och skolor är inte privata utförare utan är sina egna huvudmän.

Av programmet för uppföljning av privata utförare framgår kommunstyrelsens uppföljningsansvar. Enligt programmet ansvarar kommunstyrelsen för uppföljning och kontroll inom sina respektive ansvarsområden. Kommunstyrelsen svarar även för att kontrollen och uppföljningen regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som tecknas med privata utförare. Avtalen ska innehålla krav på att utföraren ska medverka vid uppföljning av verksamheten genom att exempelvis lämna statistik och verksamhetsmått till kommunen, lämna statistikuppgifter till nationella register, lämna uppgifter från verksamhetens klagomålshantering eller delta i brukarenkäter som kommunen bestämmer. Vidare ska kommunstyrelsen årligen utarbeta en *uppföljningsplan* för när och på vilket sätt avtal och verksamhet ska följas upp. Kommunstyrelsen måste även ta ställning till vilken/vilka typer av uppföljning som ska användas, liksom frekvens och omfattning.

Av intervjuer med kommunstyrelsens presidium framkommer att kommunstyrelsen inte utövar uppsiktsplikt över externa utförare i enlighet med reglemente och kommunfullmäktiges program. Det sker ingen kontroll eller uppföljning av externa utförare av kommunstyrelsen i enlighet med kommunfullmäktiges program. Det har inte framkommit i granskningen att kommunstyrelsen har upprättat en uppföljningsplan eller tagit ställning till vilken typ av uppföljning som ska användas. Enligt uppgift sker viss uppföljning av externa utförare inom sektorerna. Till exempel följs lokalvården upp av sektor samhällsbyggnad.

3.5. Bedömning

I enlighet med kommunallagen kap. 6 §1 ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Enligt vår bedömning har kommunstyrelsen inte säkerställt att det finns ett *systematiskt tillvägagångssätt och rutiner* för hur uppsiktsplikten ska tillämpas över övriga nämnder, externa utförare och kommunens bolag. Vi baserar vår bedömning på att kommunstyrelsen inte skriftligen har definierat vad uppsiktsplikten innebär. Det finns inte heller något särskilt strategidokument kopplat till kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Det sker ingen dokumenterad sammanställning i exempelvis sammanträdesanteckningar, årshjul eller bokslut över hur eller när kommunstyrelsen har utövat sin uppsiktsplikt under året.

Vi bedömer kommunstyrelsens *uppsikt över sektorernas och utskottens målstyrning och visionsarbete* som ändamålsenlig. Vi baserar vår bedömning på att kommunstyrelsen följer sektorernas målstyrning och visionsarbete vid delårsbokslut per augusti och årsbokslut. Kommunstyrelsen beslutar årligen om årshjul för utskotten. Av utskottens årshjul framkommer vilken uppföljning utskotten ska genomföra av verksamheterna.

Vi bedömer att kommunstyrelsens *uppsikt över kommunens bolag* är ändamålsenlig. Vi baserar vår bedömning på att kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt i enlighet med reglemente över kommunens bolag och kommunalförbund.

Vi kan utifrån granskningen konstatera att kommunstyrelsen inte har följt revisionens rekommendation vad gäller *uppsiktsplikten över myndighetsnämnderna och externa utförare*. Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har säkerställt ändamålsenlig uppsikt av myndighetsnämnderna och externa utförare. Enligt vår mening är det av största vikt att kommunstyrelsen vidtar åtgärder för att stärka sin uppsiktsplikt i enlighet med reglemente och kommunfullmäktiges program för uppföljning av privata utförare. Vi baserar vår bedömning på att kommunstyrelsen inte utövar någon uppsiktsplikt över myndighetsnämnderna och externa utförare i enlighet med reglemente eller av kommunfullmäktiges fastställda program.

4. Samlad bedömning

4.1. Revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Svar på revisionsfrågor
<p>Hur säkerställer kommunstyrelsen att arbetet med analys och prognos avseende verksamhet och ekonomi är ändamålsenlig?</p>	<p>I arbetet med analys och prognos följer kommunstyrelsen kommunens fastlagda budget- och uppföljningsprocess, kommunens ekonomiska styrprinciper samt kommunstyrelsens årshjul. Granskningen visar dock att det finns utvecklingsområden i hur politiken kommunicerar till förvaltningen inom ramen för analys- och prognosarbetet.</p> <p><i>Se även svar på nedanstående fråga avseende kommunstyrelsens uppföljning av ekonomiskt utfall och prognos.</i></p>
<p>Hur följer kommunstyrelsen upp ekonomiskt utfall och prognos?</p>	<p>Granskningen visar att kommunstyrelsen följer upp sektorernas ekonomi och prognos per tertial samt vid bokslut. En förenklad uppföljning görs även per mars och oktober. Av kommunstyrelsens årshjul framgår även när kommunstyrelsen ska följa upp olika processer inom respektive sektor. Vidare visar granskningen att det finns önskemål om att kommunstyrelsen ska följa upp ekonomiskt utfall och prognos tidigare på året för att skapa bättre förutsättningar för kommunstyrelsen att tidigt upptäcka och agera på eventuella budgetavvikelser.</p> <p><i>Se även svar på nedanstående fråga avseende kommunstyrelsens uppföljning av beslutade åtgärder inom sektorerna.</i></p>
<p>Har kommunstyrelsen genomfört en ändamålsenlig uppföljning av beslutade åtgärder inom sektorerna?</p>	<p>Granskningen visar att kommunstyrelsen har beslutat om budgetbesparande åtgärder inom samtliga sektorer under 2019. Vi noterar att kommunstyrelsens besparingsåtgärder inte täcker budgetunderskottet för innevarande år inom sektor socialtjänst och sektor samhällsbyggnad.</p> <p>Kommunstyrelsen har följt upp sektorernas arbete med budgetterande åtgärder.</p>

	<p>Uppföljningen visade dock att sektorerna fortsatt prognostiserar budgetunderskott, trots att verksamheterna arbetar utifrån kommunstyrelsens beslutade åtgärder.</p> <p>Kommunstyrelsen har inte beslutat om några ytterligare budgetbesparande åtgärder för att nå budget i balans för 2019. Kommunstyrelsen har inte heller analyserat varför beslutade åtgärder inte har fått önskad effekt.</p>
<p>Hur utövar kommunstyrelsen sin uppsikt över sin verksamhet, kommunala bolag, kommunalförbund, myndighetsnämnder och externa utförare?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Har styrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska genomföras? - Finns en strategi över hur uppsiktsplikten ska tillämpas? - Hur utövar kommunstyrelsen uppsikt över utskottens och myndighetsnämndernas målstyrning och visionsarbete? - Hur sker återrapportering till kommunfullmäktige? 	<p>Granskningen visar att kommunstyrelsen inte har definierat vad uppsiktsplikten innebär. Det finns inte heller någon definierad strategi kopplat till kommunstyrelsens uppsiktsplikt.</p> <p>Granskningen visar att kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt i enlighet med reglemente över kommunens bolag och kommunalförbund.</p> <p>Granskningen visar att kommunstyrelsen inte utövar uppsiktsplikt över myndighetsnämnderna och externa utförare.</p> <p>Granskningen visar att uppsikt över utskottens och sektorernas målstyrning och visionsarbete sker vid delårsbokslut per augusti och årsbokslut.</p> <p>Granskningen visar att återrapportering till kommunfullmäktige sker vid delårsbokslut och årsbokslut. Därtill tar kommunfullmäktige del av bolagens årsredovisning, revisionsberättelse och granskningsrapport.</p>

4.2. Slutsatser

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning bedömer vi att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning. Granskningen visar att kommunstyrelsen i arbetet med ekonomi och prognos följer kommunens budget- och uppföljningsprocess, kommunens ekonomiska styrprinciper samt kommunstyrelsens årshjul. Det finns utvecklingsområden avseende kommunstyrelsens ekonomistyrning vad gäller kommunstyrelsens uppföljning av budgetbesparande åtgärder inom sektorerna. Sektorerna prognostiserar ekonomiskt underskott under 2019 trots beslutade åtgärder. Kommunstyrelsen har inte heller analyserat varför beslutade åtgärder inte har fått önskad effekt.

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning bedömer vi att kommunstyrelsen inte utövar en tillräcklig och ändamålsenlig uppsikt över myndighetsnämnderna och externa utförare. Det går till exempel inte att följa i kommunstyrelsens protokoll huruvida kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över nämnderna och externa utförare.

Rekommendationer avseende kommunstyrelsens ekonomistyrning

Vi rekommenderar kommunstyrelsen tillse att:

- ▶ Säkerställa att riktlinjer i syfte att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan politiken och sektorerna i analys och prognosarbetet fastställs.
- ▶ Stärka uppföljning av analys- och prognosarbetet genom att se över kommunstyrelsens arbetsformer för att tidigt upptäcka och agera på eventuella budgetavvikelser.
- ▶ Säkerhetsställa ändamålsenlig och systematisk uppföljning av beslutade åtgärder så att dessa får avsedd effekt.

Rekommendationer avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Vi rekommenderar kommunstyrelsen tillse att:

- ▶ Säkerställa ett systematiskt tillvägagångssätt och rutiner för hur uppsiktsplikten ska tillämpas över myndighetsnämnder, externa utförare och kommunens bolag.
- ▶ Vidta åtgärder för att utöva en tillräcklig och ändamålsenlig uppsikt över myndighetsnämnderna och externa utförare i enlighet med reglemente och av kommunfullmäktige fastställda program.

Göteborg den 18 november 2019



Emma Bergstrand
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Karin Knutsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Liselott Daun
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund

Kommunallagen ställer krav på att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Kommunstyrelsen ska inom sitt område säkerställa att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Det innebär att verksamheten ska bedrivas i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt och de föreskrifter som gäller för verksamheten, samt att uppdraget genomförs inom ramen för tillgängliga resurser (kommunallagen 6 kap. 6 §). Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet (kommunallagen 6 kap. 1 §). I Stenungsunds kommun finns två utskott som bereder ärendena åt kommunstyrelsen.⁷

Stenungsunds kommuns förvaltning består av fyra sektorer. De fyra sektorerna är sektor utbildning, sektor socialtjänst, sektor samhällsbyggnad och sektor stödfunktioner. Samtliga sektorer i kommunen redovisade ekonomiskt underskott under 2018. Av bokslut 2018 framkommer att det totala underskottet uppgick till 45,2 miljoner kronor. Kommunstyrelsen har mellan 2016–2018 beslutat om en rad ekonomiska åtgärder inom sektor socialtjänst och sektor utbildning. I kommunstyrelsens ekonomiska uppföljning per oktober 2018 framkommer att arbetet med att få i budget i balans inom sektor utbildning inte har fått önskad effekt.

Kommunrevisionens genomförde 2015 en granskning av intern styrning och kontroll. I granskningen framkom att kommunstyrelsen inte har någon uppsiktspflicht gentemot social myndighetsnämnd, teknisk myndighetsnämnd och överförmyndarnämnden. Kommunstyrelsen rekommenderades att utvärdera hur och i vilken omfattning uppsiktspflichten av myndighetsnämnderna ska utövas.

De förtroendevalda revisorerna har mot bakgrund av ovanstående och sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det som väsentligt att genomföra en granskning av kommunstyrelsens ekonomistyrning och uppsiktspflicht. Ansvarsgrunder som är relevanta i denna granskning är bland annat risken för bristande måluppfyllelse, ohörsamhet till mål och riktlinjer fastlagda av fullmäktige eller i föreskrifter, samt risken för bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll.

⁷ Allmänna utskottet och välfärdsutskottet.

Bilaga 2. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Nedan beskrivs de revisionskriterier som är aktuella i denna granskning.

Kommunallagen (2017:725)

I 3 Kap. 11 § anges att kommuner får med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar.

I 3 Kap 12 § Kommuner och landsting får, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare.

I 6 kap. 1 § anges att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

I 6 kap. 6 § anges att nämnderna 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.

I 11 kap. 1 § anges att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§.

Kommunfullmäktiges reglemente för intern kontroll

Av kommunfullmäktiges reglemente för intern kontroll framkommer att kommunstyrelsen som en del av kommunstyrelsens uppsiktsplikt, årligen ska informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala bolagen.

Kommunfullmäktiges program för uppföljning av externa utförare (2017-12-18)

Kommuner får enligt 10 kap. 1 kommunallagen lämna över verksamhet till privata utförare.

Enligt 5 kap. 3 § kommunallagen ska kommunfullmäktige varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Syftet med kommunallagens bestämmelse är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet.

Programmet omfattar all verksamhet som kommunen upphandlar av privata utförare inom alla verksamhetsområden, t ex lokalvård, snöröjning eller äldreomsorg. Fristående förskolor och skolor är inte privata utförare utan är sina egna huvudmän.

Kommunstyrelsen ansvarar för att säkerställa att all kommunal verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer kommunfullmäktige har bestämt. När skötseln av en kommunal angelägenhet har lämnats över till en privat utförare genom avtal ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten.

Kommunens uppföljning av privata utförare ska syfta till att:

- ▶ Kontrollera att verksamheten utförs i enlighet med kommunens mål, avtal och upphandlingsunderlag.
- ▶ Kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med tillämplig lagstiftning.
- ▶ Möjliggöra allmänhetens insyn.

Kommunstyrelsen ansvarar för uppföljning och kontroll inom sina respektive ansvarsområden och svarar för att kontrollen och uppföljningen regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som tecknas med privata utförare. Avtalen ska innehålla krav på att utföraren ska medverka vid uppföljning av verksamheten genom att exempelvis lämna statistik och verksamhetsmätt till kommunen, lämna statistikuppgifter till nationella register, lämna uppgifter från verksamhetens klagomålshantering eller delta i brukarenkäter som kommunen bestämmer.

Uppföljningsplan

Kommunstyrelsen ska, utifrån detta program, årligen utarbeta en uppföljningsplan för när och på vilket sätt avtal och verksamhet ska följas upp. Planen ska innehålla:

- ▶ Vad som ska följas upp, t.ex. nyckeltal, mål.
- ▶ Vilka former för uppföljning som ska användas.
- ▶ Vem som ansvarar för att genomföra uppföljningen.
- ▶ Tidsplan.
- ▶ Former för återkoppling av resultat till kommunstyrelsen.

Former för uppföljning

Uppföljningen av privata utförares verksamhet behöver anpassas till den verksamhet som bedrivs. Det innebär att kommunstyrelsen måste ta ställning till vilken/vilka typer av uppföljning som ska användas, liksom frekvens och omfattning. I de fall där uppföljning och tillsyn är reglerat i lag, styr detta vilka typer av uppföljning som är möjlig.

Nedan följer exempel på former för uppföljning:

- ▶ *Regelbunden och riktad uppföljning inklusive avtalsuppföljning* syftar till att kontrollera att verksamheten arbetar utifrån lagar, regler och avtal.
- ▶ *Uppföljning av kommunens måldokument* syftar till att följa upp om verksamheten bedrivs och utvecklas i linje med fastställda mål.
- ▶ *Brukaruppföljning/individuppföljning* syftar till att följa upp brukarnas upplevelser av den verksamhet som bedrivs och/eller kontrollera att enskild som får någon insats från kommunen får rätt stöd i överensstämmelse med eventuella beslut. Brukarundersökningar kan vara en del av brukaruppföljningen.
- ▶ *Oanmälda besök* syftar till att ge en översiktlig bild av förhållandena i en verksamhet.
- ▶ *Uppföljning av ekonomisk status* syftar till att identifiera utförare som riskerar att vara på ekonomiskt obestånd. Detta ger kommunstyrelsen en möjlighet att ha beredskap för att hantera eventuella förändringar i verksamheten.

Kommunstyrelsens reglemente

Av kommunstyrelsens reglemente framkommer att kommunstyrelsen är kommunens verksamhetsnämnd med ansvar för kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. Kommunstyrelsen ansvarar för att fullmäktiges uppdrag genomförs och för att förvaltningens verkställighet följer fattade beslut. Kommunstyrelsen bereder och yttrar sig i de ärenden som föreläggs kommunfullmäktige. Beredningen beaktar särskilt laglighet och ekonomiska förutsättningar.

Kommunstyrelsen samordnar styrningen av den kommunala verksamheten vilket bl.a. innebär att:

- ▶ övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt
- ▶ ansvara för att rapportering sker till fullmäktige om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret
- ▶ 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 på övriga förhållanden av betydelse för kommunen
- ▶ inom ramen för sin uppsiktsplikt övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktige fastställda program och direktiv
- ▶ styrelsen ska ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i
- ▶ löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3 - 4 §§ kommunallagen är uppfyllda beträffande de aktiebolag som kommunen innehar aktier i
- ▶ årligen i beslut pröva om den verksamhet som bedrivs i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i enligt 10 kap. 3 - 4 §§ kommunallagen under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige snarast. Finner styrelsen att brister föreligger, ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder

Kommunstyrelsen fullgör kommunens uppgifter enligt lagar och förordningar inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och utbildningsområdet (med undantag av myndighetsutövning mot enskild som handläggs av sociala myndighetsnämnden).

Kommunstyrelsen har vidare att fullgöra uppgifter, som enligt lag åligger kommunen (med undantag av myndighetsutövning mot enskild samt beslut i tillsynsfrågor som hanteras av tekniska myndighetsnämnden).

Stenungsund kommuns ekonomiska styrprinciper

I *Strategisk plan 2019–2021 budget 2019* framgår Stenungsunds kommuns ekonomiska styrprinciper. Syftet med de ekonomiska styrprinciperna är att klargöra ansvar och befogenheter samt erhålla en effektiv administrativ hantering och en god ekonomisk hushållning. De ekonomiska styrprinciperna tydliggör bland annat vem som har budgetansvar, befogenheter och ansvar i budgetprocessen och kommunstyrelsens rapportering till kommunfullmäktige.

Av de ekonomiska styrprinciperna framgår att huvudprincipen är att över- och underskott inte förs med till nästa år. Undantag kan medges för projekt som löper över flera år samt om synnerliga skäl föranleder en överföring.

Vidare framgår att kommunstyrelsen har ekonomiskt uppföljningsansvar för allt som inte är destinerat något annat utskott; kommunövergripande, kommunledning, finansverksamhet och ägarstyrning av bolag. Rapportering till kommunstyrelsen görs per tertial, det vill säga i april, augusti samt december (årsredovisning). En förenklad uppföljning görs även per mars och oktober.

Bilaga 3. Källförteckning

Genomförda intervjuer

2019-08-29

- ▶ Gruppintervju med sektorchefer för sektor utbildning, sektor socialtjänst, sektor samhällsbyggnad och sektor stödfunktioner.
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Kommunchef
- ▶ Kommunstyrelsens presidium

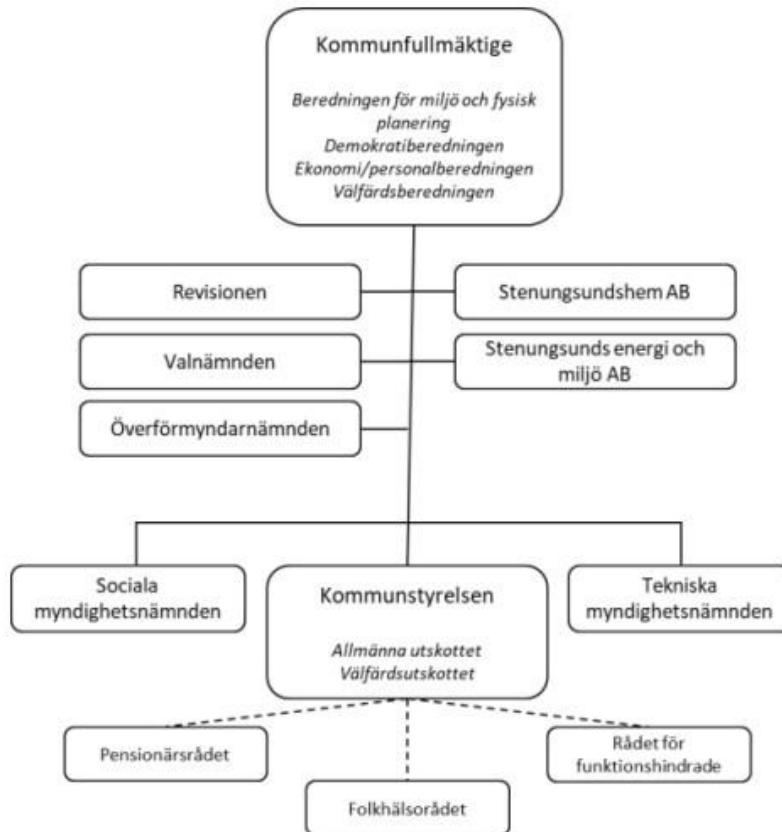
Dokumentation

- ▶ Aktiviteter från verksamhetsplan 2019
- ▶ Ansvarsfördelning i ekonomiska processer
- ▶ Bokslut 2018 för sektor socialtjänst, sektor utbildning, sektor samhällsbyggnad och sektor stödfunktioner
- ▶ Delårsbokslut per april 2019
- ▶ Förslag på åtgärder för ekonomi i balans 2019 inom sektor socialtjänst, sektor utbildning, sektor samhällsbyggnad och sektor stödfunktioner
- ▶ Intern kontrollplan 2019 för kommunstyrelsen
- ▶ Kommunstyrelsens ekonomiska uppföljning och prognos mellan januari 2018-september 2019 för sektor socialtjänst, sektor utbildning, sektor samhällsbyggnad och sektor stödfunktioner
- ▶ Sammanträdesanteckningar för kommunstyrelsen från 2018
- ▶ Sammanträdesanteckningar för kommunstyrelsen mellan januari-september 2019
- ▶ Strategiskplan 2019–2021 Budget 2019 inklusive ekonomiska styrprinciper
- ▶ Uppföljning 2019-tidplan och anvisningar
- ▶ Uppföljning och prognos mars 2019
- ▶ Årshjul 2019 för allmänna utskottet, välfärdsutskottet och kommunstyrelsen
- ▶ Årsredovisning Stenungsunds kommun 2018

Bilaga 4. Organisationsöversikt

Figuren nedan illustrerar Stenungsund kommuns politiska organisation.

Figur. Stenungsund kommuns politiska organisation.

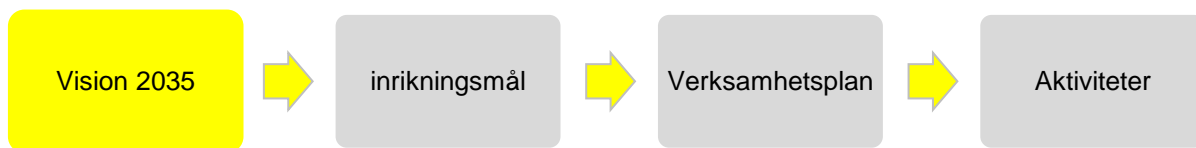


Källa: Budget 2019, Stenungsunds kommun.

Bilaga 5. Stenungsunds kommuns budget- och uppföljningsprocess

Kommunens budget- och uppföljningsprocess är utformad som en målkedja. Målkedjan i Stenungsunds kommun utgår från kommunfullmäktiges vision med två avgörande inriktningar. Stenungsunds kommun antog 2014 Vision 2035, Stenungsund "Det goda samhället med framtidstro och utveckling med människan och naturen i centrum". Inriktningarna är formulerade som "Attraktivt och välkomnande" samt "Ekonomisk, ekologisk och socialt hållbar utveckling". Figuren nedan illustrerar Stenungsunds kommuns målkedja.

Figur: Stenungsunds kommuns målkedja.



Utifrån visionen beslutar kommunfullmäktige senast i juni om en strategisk plan och budget för innevarande år. Av budgeten framgår hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. Visionens inriktningar bryts årligen ned till inriktningsmål i kommunens budget. Inriktningsmålen är en del av budgetförutsättningarna och anger inriktning och utgångspunkt för budgeten samt vilka resultat kommunen ska uppnå. Inriktningsmålen bryts därefter ned till konkreta åtaganden och aktiviteter i kommunstyrelsens verksamhetsplan. Hur varje sektor inom kommunen ska arbeta för att uppfylla inriktningsmålen fastställs i en verksamhetsplan av kommunstyrelsen senast i november under innevarande år. I verksamhetsplanen framgår aktiviteter/indikatorer som kopplats till respektive inriktningsmål och sektorernas budget. Sektorernas budget är nedbruten i sektorernas olika verksamheter. Verksamhetsplanerna är, förutom ett planeringsverktyg för sektorerna, en återrapportering till kommunstyrelsen för hur man avser att uppnå kommunfullmäktiges vision och inriktningsmål.

Ekonomi/personalberedningen bereder sedan årsskiftet, på uppdrag av kommunfullmäktige, budgeten för planperioden och nästkommande år. Det inkluderar att bereda ärenden som enligt beslut i kommunfullmäktige ska beaktas i nästa årsbudget. Ekonomi/personalberedningen samordnar dessutom arbetet med inriktningsmål och lokalresursplanering som är en del av den strategiska planen.

I kommunens målstyrning ingår även arbetet för god ekonomisk hushållning. I Stenungsunds kommun uppnås god ekonomisk hushållning genom att 70 % av de finansiella målen samt inriktningsmålen är helt eller delvis uppfyllda.⁸

⁸ De finansiella målen ska ange en tydlig ambitionsnivå för den egna finansiella utvecklingen och ställningen i kommunen. Målen berör kommunens nettokostnadsandel, självfinansieringsgraden av investeringar, soliditet och skattesats. Inriktningsmålen är övergripande mål med fokus på effekt för brukar

Bilaga 6. Beslutade besparingsåtgärder 2019

Nedanstående figurer återger kommunstyrelsens beslutade besparingsåtgärder inom sektorer utbildning, sektor socialtjänst och sektor samhällsbyggnad under 2019. Totalt omfattar besparingsåtgärderna inom de tre sektorerna cirka 21 miljoner kronor (helårseffekt).

Av Åtgärder för budget i balans 2019, sektor stödfunktioner som beslutades under kommunstyrelsens sammanträde 2019-04-29 framkommer att sektorn inte kan påverka Soltak AB:s budget/kostnader. Åtgärder för att nå budget i balans måste föras i diskussion med ägarråd och Soltak AB. Sektor stödfunktioners underskott om -10,4 mnkr kvarstår därför. Kommunstyrelsen beslutade dock under sammanträdet att sektorn själva får besluta om budgetbesparande åtgärder inom funktion fastighet och funktion måltid. Allmänna utskottet har enligt uppgift gett förvaltningen i uppdrag att återkomma med förslag på hur kostnaderna för SOLTAK kan minska.

Figur 1. Beslutade budgetbesparande åtgärder inom sektor utbildning per verksamhetsområde

Verksamhet	Prognos mars	Ytterligare åtgärder	Ny prognos
Sektorsövergripande	- 3 000	+ 250	- 2 750
Förskola	+ 2 000	+ 850	+ 2 850
Grundskola	- 6 900	+ 6 600	0
Gymnasieskola	- 2 700	+ 2 400	- 300
Särskola	0	0	0
Kompetens och utveckling	- 100	+100	0
Staben	- 200	+ 1 000	+ 800
Kultur och fritid	0	0	0
Totalt Sektor utbildning	- 10 900	+ 10 550	+ 600

Källa: åtgärder för budget i balans 2019, sektor utbildning, KS 2019-04-29.

Figur 2. Beslutade budgetbesparande åtgärder inom sektor socialtjänst per verksamhetsområde

Åtgärder sammanställning	Prognos mars	Ytterligare åtgärder	Ny prognos
<u>Verksamheter med underskott</u>			
IFO	-9 700 tkr	2 700 tkr	- 7 000 tkr
SÄBO	-4 900 tkr	4 400 tkr	-500 tkr
Hälsa och sjukvård	-3 200 tkr	0 tkr	-3 200tkr
<u>Verksamheter med budget i balans</u>			
Sektorsövergripande	300 tkr		300 tkr
Funktionshinder	3 200 tkr		3 200 tkr
Ordinärt boende	0 tkr	450 tkr	450 tkr
Totalt Sektor Socialtjänst	-14 300 tkr	7 550 tkr	-6 750 tkr

Källa: åtgärder för budget i balans 2019, sektor socialtjänst, KS 2019-04-29.

Notering: För att balansera upp placeringskostnaderna på IFO behöver sektorn starta åtgärder enligt förslag till budget 2020 redan vid halvårsskiftet 2019.

Figur 3. Beslutade budgetbesparande åtgärder inom sektor samhällsbyggnad per verksamhetsområde

Åtgärder sammanställning	Prognos mars	Ytterligare åtgärder	Ny prognos
<u>Verksamheter med underskott</u>			
Plan	-700 tkr	350 tkr	-350 tkr
Färdtjänst	-800 tkr	0 tkr	-800 tkr
Teknik	-3 300 tkr	800 tkr	-2 500 tkr
Anläggning	-800 tkr	1 310 tkr	510 tkr
<u>Verksamheter med budget i balans</u>			
Bygglov	1 200 tkr	750 tkr	1 950 tkr
Miljö & Hälsoskydd	0 tkr	580 tkr	580 tkr
Totalt Sektor Samhällsbyggnad	-4 400 tkr	3 790 tkr	-610 tkr

Källa: åtgärder för budget i balans 2019, sektor samhällsbyggnad, KS 2019-04-29.