

§ 132

Dnr KS 2019/00234-1.6.1

**Beslut - Yttrande över revisionsrapport, Granskning av Kommunstyrelsens uppsikt 2018 över individ- och familjenämnden**

**Beslut**

Förslag till kommunfullmäktige:

1. Stadsledningskontorets yttrande över revisionsrapporten Granskning av kommunstyrelsens uppsikt 2018 över individ- och familjenämnden godkänns och överlämnas till Västerås stads revisorer.
2. Revisionsrapporten läggs till handlingarna.

Kommunstyrelsen för egen del:

3. Stadsledningskontoret får i uppdrag att ta fram en riktlinje för rapportering av ekonomi och verksamhet.

**Ärendebeskrivning**

EY har på uppdrag av kommunrevisionen genomfört en granskning med syfte att följa upp om kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt utövat uppsikt över individ- och familjenämnden gällande år 2018.

Efter granskningen anser EY att kommunstyrelsen under 2018 har utövat uppsikt över hur individ- och familjenämndens ekonomi utvecklats och i slutet av året av nämndens genomförande av åtgärder för en ekonomi i balans. Revisionen är dock kritiska mot att kommunstyrelsen inom ramen för uppsikten först i ett relativt sent skede av året ställt krav på redovisning av hur nämndens ekonomiska situation utvecklats och att fullmäktige inte informerades om individ- och familjenämndens situation i ett tidigare skede.

Revisionen anser även att kommunstyrelsen saknar tydliga utgångspunkter för att bedriva en planmässig och effektiv uppsikt som täcker in hela uppsiktsansvaret.

EY lämnade i revisionsrapporten följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

Tydliggör vad uppsikten innebär och vad den i huvudsak ska omfatta, vilken information som behövs för uppsikten i allmänhet och vilken särskild information som kan behövas från nämnder och bolag.

Fastställ rutiner för hur nödvändig information regelmässigt ska inhämtas genom rapportering och möten.

Analysera informationen som framkommer genom uppsikten och ha en strategi för hur kommunstyrelsen ska agera då avvikelser framkommer.

Besluta om en årlig plan för uppsiktens genomförande och utvärdera årligen uppsiktens genomförande.

Stadsledningskontoret har till kommunstyrelsen lämnat följande förslag till beslut:

Förslag till kommunfullmäktige:

1. Stadsledningskontorets yttrande över revisionsrapporten Granskning av kommunstyrelsens uppsikt 2018 över individ- och familjenämnden godkänns och överlämnas till Västerås stads revisorer.

2. Revisionsrapporten läggs till handlingarna.

Kommunstyrelsen för egen del:

3. Stadsledningskontoret får i uppdrag att ta fram en riktlinje för rapportering av ekonomi och verksamhet.

**Kopia till**

Västerås stads revisorer

Individ- och familjenämnden



Kommunstyrelsen  
Maria Lindblom Lundh  
Epost: maria.lindblom.lundh@vasteras.se

Kopia till  
Västerås stads revisorer  
Individ- och familjenämnden

Kommunstyrelsen

## Tjänsteutlåtande - Svar på revisionsrapport Granskning av kommunstyrelsens uppsikt 2018 över individ- och familjenämnden

### Förslag till beslut

Förslag till kommunfullmäktige:

1. Stadsledningskontorets yttrande över revisionsrapporten Granskning av kommunstyrelsens uppsikt 2018 över individ- och familjenämnden godkänns och överlämnas till Västerås stads revisorer.
2. Revisionsrapporten läggs till handlingarna.

Kommunstyrelsen för egen del:

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att ta fram en riktlinje för rapportering av ekonomi och verksamhet.

### Ärendebeskrivning

EY har på uppdrag av kommunrevisionen genomfört en granskning med syfte att följa upp om kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt utövat uppsikt över individ- och familjenämnden gällande år 2018.

Efter granskningen anser EY att kommunstyrelsen under 2018 har utövat uppsikt över hur individ- och familjenämndens ekonomi utvecklats och i slutet av året av nämndens genomförande av åtgärder för en ekonomi i balans. Revisionen är dock kritiska mot att kommunstyrelsen inom ramen för uppsikten först i ett relativt sent skede av året ställt krav på redovisning av hur nämndens ekonomiska situation utvecklats och att fullmäktige inte informerades om individ- och familjenämndens situation i ett tidigare skede.

Revisionen anser även att kommunstyrelsen saknar tydliga utgångspunkter för att bedriva en planmässig och effektiv uppsikt som täcker in hela uppsiktsansvaret.

EY lämnade i revisionsrapporten följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Tydliggör vad uppsikten innebär och vad den i huvudsak ska omfatta, vilken information som behövs för uppsikten i allmänhet och vilken särskild information som kan behövas från nämnder och bolag.
- Fastställ rutiner för hur nödvändig information regelmässigt ska inhämtas genom rapportering och möten.
- Analysera informationen som framkommer genom uppsikten och ha en strategi för hur kommunstyrelsen ska agera då avvikelser framkommer.
- Besluta om en årlig plan för uppsiktens genomförande och utvärdera årligen uppsiktens genomförande.

### **Beslutsmotivering**

Stadsledningskontoret anser att granskningsrapporten på ett bra sätt beskriver hur kommunstyrelsen tagit del av individ- och familjenämndens ekonomiska situation under 2018. Stadsledningskontoret håller med om att rutiner kring rapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige inte varit tillräckligt tydliga och därför varit en orsak till att kommunstyrelsen fått för lite och för sen rapportering kring avvikelser av nämndernas verksamhetsuppföljning.

För att tydliggöra rapporteringen av både ekonomi och verksamhet till kommunstyrelsen tas därför en riktlinje för detta fram som beslutas i kommunstyrelsen under våren 2019. Delårsrapport per den 30 april upprättas och delges kommunfullmäktige. Stadsledningskontoret kommer under 2019 att förstärka arbete med analys av verksamhet och ekonomi.

### **Juridisk bedömning**

Kommunstyrelsen är behörig att fatta beslutet i enlighet med kommunstyrelsens reglemente och kommunallagen.

### **Ekonomisk bedömning**

Beslutet har inga ekonomiska konsekvenser.

### **Hållbar utveckling**

Inte relevant för ärendet.

2019-03-07

Stadsledningskontorets förslag till  
yttrande över revisionsrapporten  
Granskning av kommunstyrelsens  
uppsikt 2018 över individ- och  
familjenämnden

2019-03-07

### Sammanfattning av revisionsrapport

EY har på uppdrag av kommunrevisionen genomfört en granskning med syfte att följa upp om kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt utövat uppsikt över individ- och familjenämnden gällande år 2018.

Efter granskningen anser EY att kommunstyrelsen under 2018 har utövat uppsikt över hur individ- och familjenämndens ekonomi utvecklats och i slutet av året av nämndens genomförande av åtgärder för en ekonomi i balans. Revisionen är dock kritiska mot att kommunstyrelsen inom ramen för uppsikten först i ett relativt sent skede av året ställt krav på redovisning av hur nämndens ekonomiska situation utvecklats och att fullmäktige inte informerades om individ- och familjenämndens situation i ett tidigare skede.

EY lämnade i revisionsrapporten följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Tydliggör vad uppsikten innebär och vad den i huvudsak ska omfatta, vilken information som behövs för uppsikten i allmänhet och vilken särskild information som kan behövas från nämnder och bolag.
- Fastställ rutiner för hur nödvändig information regelmässigt ska inhämtas genom rapportering och möten.
- Analysera informationen som framkommer genom uppsikten och ha en strategi för hur kommunstyrelsen ska agera då avvikelser framkommer.
- Besluta om en årlig plan för uppsiktens genomförande och utvärdera årligen uppsiktens genomförande.

EY har granskat situationen kring rapporteringen från individ- och familjenämnden 2018, mot bakgrund av underskotten som uppstod under 2017. Individ- och familjenämnden redovisade 2017 ett negativt resultat som motsvarade en budgetavvikelse på -31 mnkr. Brister i rapporteringen gjorde att nämnden först under januari 2018 blev medveten om storleken på budgetavvikelsen 2017. Under 2018 har budgetavvikelserna fortsatt att öka och prognosen var att nämnden inte skulle klara en ekonomi i balans.

### Yttrande

Årsbokslutet 2018 visade ett underskott på 96 mnkr, vilket är ungefär vad höstens prognoser visade. Dessa förutsättningar ställer krav på att kommunstyrelsen bedriver en aktiv och planmässig uppsikt när nämnder prognosticerar en betydande budgetavvikelse. Kommunstyrelsen bör ha rutiner som beskrivit när, hur och i vilken omfattning som uppsikten ska genomföras. Kommunstyrelsen har under 2018 utövat sin uppsikt över individ- och familjenämndens ekonomi genom att ta del av nämndens månadsredovisningar och delårsrapporter. Ett beslut om särskild utredning och krav på rapportering till följd av beslut om förstärkt

2019-03-07

uppsiktsplikt togs i september. Det har dock inte varit tydligt i protokollen om uppsikten har omfattat nämndens verksamhet i förhållande till fullmäktiges uppdrag och mål.

Stadsledningskontoret anser att granskningsrapporten på ett bra sätt beskriver hur kommunstyrelsen tagit del av individ- och familjenämndens ekonomiska situation under 2018. Stadsledningskontoret håller med om att rutiner kring rapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige inte varit tillräckligt tydliga och därför varit en orsak till att kommunstyrelsen fått för lite och för sen rapportering kring avvikelser av nämndernas verksamhetsuppföljning.

För att tydliggöra rapporteringen av både ekonomi och verksamhet till kommunstyrelsen tas därför en riktlinje för detta fram som beslutas i kommunstyrelsen under våren 2019. Delårsrapport per den 30 april upprättas och delges kommunfullmäktige. Tidigare har den endast godkänts av kommunstyrelsen. Stadsledningskontoret kommer under 2019 att förstärka arbete med analys av verksamhet och ekonomi.

Riktlinjerna beskriver vilka planerings- och uppföljningsdokument som ska tas fram av nämnder och bolag under ett år, samt till vilka instanser. Utifrån ovanstående dokumentation får kommunstyrelsen en bra grund i uppföljningen av stadens nämnder. Kommunstyrelsen erhåller sammanfattningar, men ska efterfråga fördjupad information där styrelsen finner så nödvändigt. Vid avvikelser både ekonomiska och verksamhetsmässiga ska åtgärder följas upp enligt en av kommunstyrelsen för tillfället fastställd tidplan.

Vidare anger riktlinjerna att om effekter av åtgärder uteblir ska dialog ske med aktuell nämnd och förvaltningschef. Detta kan ske på olika sätt; förvaltningschef och/eller nämndordförande bjuds in till kommunstyrelsens sammanträde, dialogmöten med representanter från kommunstyrelsen, nämnden och förvaltningen eller genom uppdrag att skriftligen återkomma med förklaring till varför effekt inte erhålls och vilka åtgärder som istället ska vidtas.

Slutligen tydliggör riktlinjerna att vid stora underskott eller om kommunstyrelsen inte anser att åtgärderna som presenteras är tillräckliga ska informationen delges kommunfullmäktige för eventuella åtgärder.

Stadsledningskontoret finner inte anledning att göra en årlig plan enligt revisionens rekommendation för uppsiktens genomförande eller uppföljningen av densamma, då det i årshjulet för rapportering tydligt framgår vilken rapportering som ska tas fram. Innehållet i rapporteringen beskrivs i riktlinjen och ytterligare i de anvisningar som tas fram för månads-, delårs- samt årsbokslut.

# Granskning av kommunstyrelsens uppsikt 2018 över individ- och familjenämnden

På uppdrag av revisorerna i Västerås stad



Building a better  
working world



## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>1 Inledning .....</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Syfte och revisionsfrågor .....	4
1.3 Ansvarig nämnd .....	4
1.4 Revisionskriterier.....	4
1.5 Utgångspunkt.....	5
1.6 Avgränsning .....	5
1.7 Metod.....	5
1.8 Kvalitetssäkring .....	5
<b>2 Uppsikt – Styrande utgångspunkter .....</b>	<b>6</b>
2.1 Uppsikt enligt kommunallagen.....	6
2.2 Krav på uppsiktens utformning .....	6
2.3 Kommentar .....	7
<b>3 Individ- och familjenämndens budgetavvikelser .....</b>	<b>7</b>
3.1 Utgångspunkt.....	7
3.2 Budgetavvikelse 2017 .....	8
3.3 Budgetavvikelse 2018 .....	8
<b>4 Kommunstyrelsens uppsikt av individ- och familjenämnden .....</b>	<b>8</b>
4.1 Kommunstyrelsens uppsikt.....	8
4.2 Iakttagelser från protokoll och handlingar .....	8
4.3 Uppsikt i övrigt.....	9
4.4 Förstärkt uppsikt.....	10
4.5 Iakttagelser från intervjuer.....	11
4.6 Bedömning.....	11
<b>5 Svar på revisionsfrågorna .....</b>	<b>13</b>

## Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning med syftet att följa upp huruvida kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt och tydligt sätt utövat uppsikt av individ- och familjenämnden med avseende på 2018.

Enligt kommunallagen (KL) ska kommunstyrelsen ha uppsikt över övriga nämnder samt över kommunal verksamhet som bedrivs av kommunens företag och sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i. Kommunallagen och dess förarbeten tydliggör dock inte närmare vad kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet innebär.

Individ- och familjenämnden redovisade 2017 ett negativt resultat som motsvarade en budgetavvikelse på -31,5 mnkr. Brister i rapporteringen gjorde att nämnden först under januari 2018 blev medveten om storleken på budgetavvikelsen 2017. Under 2018 har nämndens prognosticerade budgetavvikelser varierat inom intervallet -45,9 – 105 mnkr och exklusive flykting inom intervallet -45,9 – 116,8 mnkr. Den prognosticerade negativa budgetavvikelsen ökade successivt från februari t.o.m. juli för att därefter vara oförändrad enligt augusti och september månaders prognoser. Senast tillgängliga prognos, oktober 2018, redovisar en förväntad budgetavvikelse på -102 mnkr inklusive flykting och -116,8 mnkr exklusive flykting.

Ovanstående förutsättningar ställer krav på att kommunstyrelsen bedriver en aktiv och planmässig uppsikt när individ- och familjenämnden prognosticerar en betydande budgetavvikelse. En väsentlig notering i granskningen är att kommunstyrelsen inte har definierat uppsikten och att särskilda rutiner inte har tagits fram för uppsiktens genomförande. Med rutiner menar vi att kommunstyrelsen har beskrivit när, hur och i vilken omfattning som uppsikten ska genomföras. Kommunstyrelsen beslutar inte om en årlig plan för uppsiktens genomförande. Vår bedömning är därför att kommunstyrelsen saknar tydliga utgångspunkter för att bedriva en planmässig och effektiv uppsikt som täcker in hela uppsiktsansvaret.

Kommunstyrelsen har under 2018 utövat sin uppsikt över individ- och familjenämndens ekonomi genom att ta del av nämndens månadsredovisningar, delårsrapporter, beslut om särskild utredning och krav på rapportering till följd av beslut om förstärkt uppsiktsplikt över individ- och familjenämnden. Vi har inte noterat utifrån granskning av kommunstyrelsens protokoll och handlingar att uppsikten över individ- och familjenämnden har omfattat nämndens verksamhet i förhållande till fullmäktiges uppdrag och mål samt av verksamhetens legalitet och styrning.

Kommunstyrelsen har vid två tillfällen under 2018 agerat med anledning av uppsikten. Den 7 mars gav kommunstyrelsen stadsledningskontoret i uppdrag att tillsammans med IFN utreda bakgrunden till underskottet (2017), orsaken till varför inte underskottet redovisades tidigare och vilka åtgärder som nämnden vidtar för att återställa en ekonomi i balans. Det andra tillfället var när kommunstyrelsen den 19 september beslutade om en förstärkt uppsikt över IFN med särskild rapportering till kommunstyrelsen. Beslutet att föreslå fullmäktige att besluta om att de nämnder som prognosticerade ett underskott skulle vidta åtgärder innebar inget nytt i sak för individ- och familjenämnden.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen under 2018 har utövat uppsikt över hur individ- och familjenämndens ekonomi utvecklats och i slutet av året av nämndens genomförande av åtgärder för en ekonomi i balans. Vi är dock kritiska mot att kommunstyrelsen inom ramen för uppsikten först i ett relativt sent skede av året ställt krav på redovisning av hur nämndens ekonomiska situation utvecklats och att fullmäktige inte informerades om

IFN:s situation i ett tidigare skede. Vår bedömning är dessutom att kommunstyrelsen saknar tydliga utgångspunkter för att bedriva en planmässig och effektiv uppsikt som täcker in hela uppsiktsansvaret.

För att kommunstyrelsen framöver ska kunna genomföra sin uppsikt på ett effektivt sätt är det rekommenderar vi att kommunstyrelsen:

- 1 Tydliggör vad uppsikten innebär och vad den i huvudsak ska omfatta, vilken information som behövs för uppsikten i allmänhet och vilken särskild information som kan behövas från nämnder och bolag.
- 2 Fastställer rutiner för hur nödvändig information regelmässigt ska inhämtas via rapportering och möten.
- 3 Analyserar den information som framkommer genom uppsikten och har en strategi för hur kommunstyrelsen ska agera då avvikelser framkommer.
- 4 Beslutar om en årlig plan för uppsiktens genomförande.
- 5 Utvärderar årligen uppsiktens genomförande.

## 1 Inledning

### 1.1 Bakgrund

Revisorerna riktade i revisionsberättelsen 2017 kritik mot individ- och familjenämndens bristande uppföljning och kontroll. Individ- och familjenämnden bedömdes ha varit passiv i sin ekonomistyrning då underskott kommunicerades sent. Den interna kontrollen bedömdes inte ha varit tillräcklig avseende år 2017.

Under år 2018 har den negativa ekonomiska utvecklingen för individ- och familjenämnden fortsatt. I mars 2018 fattade kommunstyrelsen beslut om en förstärkt uppsikt av individ- och familjenämnden.

Med anledning av ovanstående fattade stadens revisorer i september beslut om två fördjupade granskningar rörande nämndens ekonomistyrning och kvalitetsstyrning. Granskningen rörande individ- och familjenämndens ekonomistyrning presenterades för nämnden i november 2018. Med anledning av granskningsresultatet har stadens revisorer identifierat ett behov av en kompletterande granskning rörande kommunstyrelsens förstärka uppsikt av individ- och familjenämnden under 2018.

### 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att följa upp huruvida kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt och tydligt sätt utövat uppsikt av individ- och familjenämnden med avseende på 2018.

#### 1.2.1 Revisionsfrågor

Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

- På vilket sätt har kommunstyrelsen utövat den förstärkta uppsikten över individ- och familjenämnden?
- Har den förstärkta uppsikten föranlett några särskilda åtgärder från kommunstyrelsen och kan dessa i så fall bedömas som ändamålsenliga?
- Kan kommunstyrelsens agerande med anledning uppsikten av individ- och familjenämnden anses som tillräcklig.

### 1.3 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen

### 1.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriteriet av:

- Kommunallagen 6 kap 1§ som reglerar att kommunstyrelsen ska utöva uppsikt över övriga nämnder.

## 1.5 Utgångspunkt

Vissa generella krav på uppsiktens genomförande kan definieras med utgångspunkt ifrån förarbeten och kommentarer till kommunallagen. Kommunstyrelsen måste för att på ett effektivt sätt kunna leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter ha uppsikt över nämndernas och de kommunala företagens genomförande av sina respektive uppdrag och av styrelser/nämnders styrning och kontroll. Ett generellt krav är att uppsikten måste kunna genomföras på ett medvetet, förebyggande och kontinuerligt sätt.

För att kommunstyrelsen ska kunna fullgöra sin uppsikt på ett tillfredställande sätt behöver begreppet uppsikt definieras med avseende på vad den omfattar och hur den ska genomföras. EY har definierat ett antal förutsättningar som utgångspunkt för bedömning av hur uppsikten utövas.

## 1.6 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsens uppsikt över individ- och familjenämnden med avseende på ekonomi och budgethållning.

## 1.7 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer samt genomgång av relevanta dokument. En väsentlig del i dokumentgranskningen har varit kommunstyrelsens handlingar och protokoll.

Intervjuer har genomförts med:

- ▢ Kommunstyrelsens ordförande.
- ▢ Kommunstyrelsens 1:e vice ordförande.
- ▢ Kommunstyrelsens 2:e vice ordförande
- ▢ Stadsdirektör.
- ▢ Ekonomidirektör.

## Källförteckning

- ▢ Reglemente för kommunstyrelsen.
- ▢ Protokoll kommunstyrelsen 2018 samt för granskningen relevanta handlingar.
- ▢ Protokoll individ- och familjenämnden 2018 samt för granskningen relevanta handlingar.
- ▢ Protokoll fullmäktige 2018
- ▢ Delårsrapport per 31 augusti 2018.
- ▢ Delårsrapport 30 april 2018 Västerås stad

## 1.8 Kvalitetssäkring

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på utkastet till PM för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden. Kontakt revisor för granskningen har varit Ulf Höglund.

## 2 Uppsikt – Styrande utgångspunkter

### 2.1 Uppsikt enligt kommunallagen

Av 6 kapitlet 1 § kommunallagen (KL) framgår att: *Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.*

Kommunallagen och dess förarbeten ger inga tydliga anvisningar om uppsiktens innehåll, utformning eller genomförande. Kommunstyrelsen bestämmer därför i princip själv formerna för hur uppsikten ska genomföras. Ansvaret för uppsikten vilar på hela kommunstyrelsen och kan därför inte delegeras till ett utskott eller till tjänstemän. Däremot kan ansvaret att samla in, analysera och delge kommunstyrelsen information som behövs för uppsikten överlämnas till andra. I princip har varje ledamot i styrelsen ansvar för att hålla sig informerad om de frågor som kan påverka kommunens utveckling och dess ekonomiska ställning. Uppsikten kan inte fullgöras genom s.k. personunion, d.v.s. att ledamöter i kommunstyrelsen också är ledamöter i en annan nämnd.

En viktig förutsättning när det gäller uppsikten är att kommunallagen inte ger kommunstyrelsen några specifika "maktmedel" i förhållande till övriga nämnder och styrelser. I Kommunallagen med kommentarer och praxis, femte upplagan 2011, ges kommentaren att 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. Vidare sägs i kommentaren att kommunstyrelsen har en skyldighet att utöva löpande tillsyn, och styrelsen måste utöva sin kontrollfunktion i någon omfattning även om det inte finns en konkret anledning till granskning. Kommunstyrelsen bestämmer själv formerna för hur tillsynen ska gå till. För att kunna fullgöra sin uppsikt måste kommunstyrelsen kunna begära in de yttranden och upplysningar som behövs.

Av Kommunallagen, En kommentar, Olle Lundin och Tom Madell (2018) framgår att styrelsen kan lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder, som den anser bör vidtas. Om dessa inte följs och behov av bindande direktiv föreligger, kan styrelsen initiera ett ärende i fullmäktige som då kan ge nämnden ett direktiv.

### 2.2 Krav på uppsiktens utformning

Eftersom kommunallagen inte närmare reglerar hur kommunstyrelsen ska utforma sin uppsikt över övriga nämnder blir det i princip upp till respektive kommunstyrelse att själv utforma ändamålsenliga former för uppsiktens genomförande. Ett krav är dock att uppsikten ska utövas fortlöpande. Kommunstyrelsens uppsikt innebär också att den måste utöva sin kontrollfunktion även om det inte finns någon konkret anledning till granskning.

Ansvaret för uppsikten vilar på hela kommunstyrelsen och kan därför inte överlämnas till ett utskott eller till tjänstemän. Ansvaret för hur den utformas kan däremot delegeras.

I en PM angående uppsiktsplikten tolkar SKL:s jurister att omfattningen av uppsikten "främst handlar om att göra en övergripande granskning av verksamheternas legalitet, effektivitet, budgetstyrning och ekonomi i stort, d.v.s. en uppsikt som bör vara likformig och normalt inte omfatta detaljer".

Högsta förvaltningsdomstolen ha i en dom den 22 maj 2018 prövat omfattningen av kommunstyrelsens förstärkta uppsiktsplikt över kommunala aktiebolag. Av domen framgår bl.a. att kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet över all kommunal verksamhet är övergripande.

Utifrån SKL:s PM om uppsikt görs bedömning att kommunstyrelsens uppsikt bör omfatta:

Områden	Vad ska uppsikten omfatta?
Ekonomisk ställning och utveckling	Kommunens resultat, finansiell ställning och utveckling. Nämnders och bolagens resultat och ekonomiska utveckling. Budgetföljsamhet och efterlevnad av regler för budget och uppföljning.
Kommunala ändamålet utifrån reglementen, bolagsordningar och ägardirektiv samt fullmäktiges mål, uppdrag beslut och riktlinjer.  Tillämpliga lagar och förordningar.	Nämndernas och bolagens verksamhet i förhållande till fullmäktiges mål och enligt reglemente/bolagsordning/ägardirektiv. Uppnås ändamålet och bedrivs verksamheten i enlighet med de kommunala befogenheterna samt i förekommande fall i enlighet med gällande lagar och förordningar.
Styrning, uppföljning och kontroll.	Att det finns en process/systematik för att stödja nämndens/styrelsens arbete med att nyttja resurserna effektivt och att tillhandahålla tjänster med god kvalitet samt att verksamheterna bedrivs med en tillräcklig intern kontroll.

### 2.3 Kommentar

Uppsikten är ett medel för att kommunstyrelsen på ett effektivt sätt ska kunna leda och samordna hela den kommunala verksamheten. Ett övergripande syfte med uppsikten är att löpande följa och granska att nämnders verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används effektivt. En särskild förutsättning vad gäller kravet på uppsikt är att det inte finns tydliga utgångspunkter för uppsikten i de förarbeten som har legat till grund för bestämmelsens införande i kommunallagen. I och med detta har inte kommunstyrelsen ett tydligt stöd för hur uppsikten ska utformas och genomföras.

Generellt gäller dock att kommunstyrelsen måste utöva sin uppsikt oavsett om det finns en konkret anledning till granskning eller inte. För att kunna bedriva en tillräcklig uppsikt är det därför nödvändigt att kommunstyrelsen tydligt definierar vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras. Uppsikten kan inte enbart begränsas till information som framgår t.ex. månadsrapporter och delårsrapporter. Kommunstyrelsen måste också ha en beredskap att agera beroende på vad som framkommer vid uppsiktens genomförande. Ett generellt krav är att uppsiktsplikten måste kunna genomföras på ett medvetet, förebyggande och kontinuerligt sätt.

## 3 Individ- och familjenämndens budgetavvikelser

### 3.1 Utgångspunkt

I detta avsnitt görs en kortfattad redovisning av individ- och familjenämndens budgetavvikelser fr.o.m. 2017 och hur ekonomin utvecklats under 2018.

### 3.2 Budgetavvikelse 2017

Under 2017 redovisade IFN vid delår 1 en årsprognos (inkl. flykting) på +14,9 mnkr och vid delår 2 på ±0. De tre därpå kommande månadprognoserna (inkl. flykting) redovisade följande förväntade budgetavvikelser; september 5 mnkr, oktober -5,8 mnkr och november -19,3mnkr. November månadsrapport lämnades inte till nämnden. Den blev inte heller utskickad till kommunstyrelsen. I januari 2018 stod det klart att IFN i bokslutet skulle komma att redovisa en budgetavvikelse på -31,5 mnkr totalt och exklusive flykting på -42,7 mnkr.

Tabell 1- IFN Budgetavvikelse 2017

Mnkr	2017
Avvikelse, exkl. flykting	-42,7
Avvikelse, totalt	-31,5

### 3.3 Budgetavvikelse 2018

Hittills under året har prognoserna för budgetavvikelsen totalt varierat inom intervallet -45,9 – 105 mnkr och exklusive flykting inom intervallet -45,9 – 116,8 mnkr. Detta med en total budget om 806 mnkr. Den prognosticerade negativa budgetavvikelsen ökade successivt från februari t.o.m. juli för att därefter vara oförändrad enligt augusti och september månaders prognoser. Senast tillgängliga prognos, oktober 2018, redovisar en förväntad budgetavvikelse på -102 mnkr inklusive flykting.

Tabell 2- Prognosticerade avvikelser 2018

IFN mnkr	Avvikelse feb	Avvikelse mars	Avvikelse april	Avvikelse maj	Avvikelse juli	Avvikelse augusti	Avvikelse oktober
Totalt	-45,9	-77,7	-78	-95	-105	-105	-102
Exklusive flykting	-45,9	-77,7	-78	-95	-112	-112	-116,8

Kostnaderna exklusive flykting ökade relativt kraftigt fram t.o.m. juli. Därefter har kostnadsnivån legat stilla eller ökat marginellt.

## 4 Kommunstyrelsens uppsikt av individ- och familjenämnden

### 4.1 Kommunstyrelsens uppsikt

Uppsikten utövas i huvudsak inom ramen för stadens ordinarie styrprocess och ramverk för intern kontroll. Kommunstyrelsen har inte närmare definierat i förhållande till övriga nämnder vad ansvaret för uppsikten innebär och hur den ska genomföras.

### 4.2 Iakttagelser från protokoll och handlingar

En genomgång har gjorts av kommunstyrelsens protokoll 2018 fr.o.m. den 1 januari t.o.m. den 12 december. Nedan redovisas exempel på agerande från kommunstyrelsen, som kan ses som en konsekvens av uppsikten.

- Kommunstyrelsen beslutade den 7 mars 2018 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att i samverkan med IFN utreda bakgrunden till underskottet, orsaken till varför inte underskottet redovisades tidigare och vilka åtgärder som nämnden vidtar för att återställa en ekonomi i balans.



- Den 9 maj redovisades uppdraget för kommunstyrelsen. Av den rapport som då lämnades framgår att underskottet förklaras av framförallt merkostnader för inhyrd personal, kraftig ökning av insatser till följd av våld i nära relationer och höga kostnader inom missbruksområdet. Orsaken till prognosens förändring uppges vara svårigheten att förutse placeringar och en kraftig ökning av placeringar inom alla områden, onödigt långa placeringar p.g.a. brist på bostäder och brist på personal tillsammans med mer kostnadskrävande insatser. På grund av en otydlig rutin för rapportering till nämnd reagerade ingen i förvaltningen på att rapporten inte blev skickad till nämnden. I rapporten redovisas de åtgärder som ska vidtas av nämnden för att uppnå en budget i balans. Vidare framgår att om effekterna av dessa åtgärder inte är tillräckliga, eller att inflödet av nya ärenden fortsätter att öka, kan fler åtgärder komma att behöva vidtas. Samtidigt framhåller nämnden att den stora obalansen som nämnden går in med 2018 inte kommer att hämtas hem under året, men att vid ingången av 2019 ska nämnden ha en ekonomi i balans. Av ärendebeskrivningen framgår inte att kommunstyrelsen gjort en analys eller bedömning av de förklaringar och åtgärder som individ- och familjenämnden redovisat i sin rapport. Kommunstyrelsen beslöt att godkänna rapporten.
- När kommunstyrelsen behandlade delårsrapport per 30 april den 20 juni godkändes den. Av ärendebeskrivningen framgår den ekonomiska bedömningen att det stora underskottet hos individ- och familjenämnden gör det ekonomiska läget inför 2019 osäkert.
- Vid sammanträdet den 19 september beslöt kommunstyrelsen att förstärka sin uppsiktsplikt över IFN som då ålades att återkomma, under det sista kvartalet 2018 och till dess ekonomin är i balans, till KS månatligen med en rapport om hur det ekonomiska läget utvecklar sig. Redogörelsen ska innehålla analyser kring ekonomin och verksamheten med av nämnden framtagna lämplig statistik. Bakgrunden till beslutet är att kostnaderna inte har visat sig minska tillräckligt snabbt. Nämndens redogörelse ska redovisas på kommunstyrelsen den 31 oktober, 19 november samt den 12 december, med en dragning på kommunalrådsberedningen, innan KS har sitt möte. Rapporteringen fortsätter under 2019 så länge behov finns.
- Kommunstyrelsen behandlade delårsrapport 2 den 31 oktober 2018. Kommunstyrelsen beslöt då att föreslå fullmäktige, att nämnder och styrelser som prognosticerat underskott ska vidta åtgärder för en ekonomi i balans. Kommunfullmäktige beslöt vid behandlingen av delårsrapporten den 8 november i enlighet med kommunstyrelsens förslag.
- En ekonomisk rapportering lämnades av IFF:s förvaltningsdirektör på kommunstyrelsen den 7 november 2018. Kommunstyrelsen tackade för informationen.
- Vid sammanträdet den 12 december 2018 lämnade IFN ånyo en ekonomisk rapportering.

### 4.3 Uppsikt i övrigt

Kommunstyrelsen har under 2018 fortlöpande följt individ- och familjenämndens ekonomi genom den månadsrapport som nämnden lämnar till kommunstyrelsen. Månadsrapporten innehåller en sammanfattning per verksamhetsområde och totalt för nämnden av det ekonomiska utfallet tillsammans med prognosticerade avvikelser. Förvaltningen ger kortfattade kommentarer till de stora avvikelserna. Därutöver rapporteras statistik till kommunstyrelsens månadsrapport avseende flyktingar, försörjningsstöd och vårddyggn.

En särskild redogörelse lämnades till kommunalrådsberedningen efter nämndens ekonomiska utfall per juli månad.

Av intervjuer framgår att kommunstyrelsen informerar sig om nämndens situation i samband med boksluts- och budgetberedningar och de dialoger som då förs. Vad som då har avhandlats framgår dock inte av upprättade protokoll/minnesanteckningar.

#### **4.4 Förstärkt uppsikt**

##### **4.4.1 Kommunstyrelsens utövande av förstärkt uppsikt**

Individ och familjenämnden har vid två tillfällen lämnat en ekonomisk redovisning till kommunstyrelsen och kommunalrådsberedningen. Rapporteringen till kommunstyrelsen skett vid sammanträdena som hölls den 7 november och den 12 december.

Den rapport som lämnades till kommunstyrelsen den 7 november var i form av ett Power-Point och omfattade ekonomi och statistik per september 2018. Presentationen omfattade medarbetare, avtalstrohet samt ekonomi och statistik per verksamhetsområde. Av sammanfattningen framgår att nämnden bedömer att de förhoppningsvis har börjat se effekter av åtgärderna i form att ett minskat antal vårddygn samtidigt som bedömningen är att de stora effekterna av åtgärderna kommer på lång sikt. Kommunstyrelsen tog inget beslut med anledning av redovisningen annat än att tacka för informationen.

Av den redogörelse som lämnades till kommunstyrelsen den 12 december framgår bl.a. följande:

- Ekonomiskt utfall t.o.m. oktober inklusive årsprognos.
  - Summa inklusive flykting -102 mnkr och exklusive flykting -116,8 mnkr.
- Aktuell statistik (t.o.m. november) över verksamheten, bemanning m.m.
- Åtgärder för ekonomi i balans med bedömd effekt per år och 2019, när åtgärden förväntas börja ge effekt och status samt om åtgärden är ej påbörjad, påbörjad eller genomförd. Av de 20 åtgärder som omfattas anges 10 som genomförda, 8 som påbörjade och 2 som ej påbörjade.
  - Förväntad helårseffekt av åtgärderna är 53 mnkr och förväntad effekt för 2019 av åtgärderna är beräknad till 33 mnkr.

Kommunstyrelsen fattade inget särskilt beslut med anledning av redovisningen.

##### **4.4.2 Kommunstyrelsens åtgärder med anledning av den förstärkta uppsikten**

Utöver att ha tagit del av de nämndens redogörelser enligt den förstärkta uppsikten har kommunstyrelsen inte vidtagit någon åtgärd. Enligt det beslut som kommunstyrelsen tog i september så skulle det vara tre rapporteringar från nämnden. Förklaringen till att det blev två är att det tog ett tag efter valet i september för att bilda majoritet i Västerås stad och nämnden fick anpassa sina redovisningar till när det fanns utrymme för dessa.

#### 4.5 Iakttagelser från intervjuer

Inslag i kommunstyrelsens uppsikt utgörs bl.a. av de boksluts- och budgetdialoger som sker inom ramen för den ordinarie styr- och planeringsprocessen. Vid dessa tillfällen har kommunstyrelsen lyft frågor med anledning av individ- och familjenämndens ekonomiska obalans.

Av intervju framkommer att kommunstyrelsens ordförande uppfattade att individ- och familjenämnden har tagit ansvar för den ekonomiska obalansen och vidtagit åtgärder som har förutsättningar att på sikt att reducera obalansen.

En uppfattning som redovisas är att kommunstyrelsen och stadsledningskontoret har haft en kontinuerlig uppsikt över individ- och familjenämnden sedan den ekonomiska obalansen aktualiserades.

#### 4.6 Bedömning

Varken kommunallagen eller dess förarbeten reglerar närmare vad som ingår i uppsiktsskyldigheten, hur den ska genomföras och hur kommunstyrelsen ska agera på förekommen anledning. Ett syfte med uppsikten som kan härledas är att kommunstyrelsen löpande på övergripande nivå ska följa och granska att nämnders verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används effektivt. Underförstått gäller också, enligt vår bedömning, att kommunstyrelsen ska agera då avvikelser uppmärksammas. Kommunstyrelsen saknar egentliga maktmedel i förhållande till nämnderna men kan begära rapporter och underlag från nämnden samt göra påpekanden, lämna råd och anvisningar.

En notering i granskningen är att kommunstyrelsen inte har definierat uppsikten och att särskilda rutiner inte har tagits fram för uppsiktens genomförande. Med rutiner menar vi att kommunstyrelsen har beskrivit när, hur och i vilken omfattning som uppsikten ska genomföras. Kommunstyrelsen beslutar inte om en årlig plan för uppsiktens genomförande. Vår bedömning är att kommunstyrelsen saknar tydliga förutsättningar för att bedriva en planmässig och effektiv uppsikt som täcker in hela uppsiktsansvaret.

Kommunstyrelsen har under 2018 utövat sin uppsikt över individ- och familjenämndens ekonomi genom att ta del av nämndens månadsredovisningar, delårsrapporter, beslut om särskild utredning och krav på rapportering till följd av beslut om förstärkt uppsiktsplikt över individ- och familjenämnden. Vi har inte noterat utifrån granskning av kommunstyrelsens protokoll och handlingar att uppsikten över individ- och familjenämnden har omfattat nämndens verksamhet i förhållande till fullmäktiges uppdrag och mål samt av verksamhetens legalitet och styrning.

Kommunstyrelsen har vid två tillfällen under 2018 agerat med anledning av uppsikten. Den 7 mars gav kommunstyrelsen stadsledningskontoret i uppdrag att tillsammans med IFN utreda bakgrunden till underskottet (2017), orsaken till varför inte underskottet redovisades tidigare och vilka åtgärder som nämnden vidtar för att återställa en ekonomi i balans. Det andra tillfället var när kommunstyrelsen den 19 september beslutade om en förstärkt uppsikt över IFN med särskild rapportering till kommunstyrelsen. Beslutet att föreslå fullmäktige att besluta om att de nämnder som prognosticerade ett underskott skulle vidta åtgärder innebar inget nytt i sak för individ- och familjenämnden.

Två väsentliga avvikelser identifierades i samband med årsskiftet 2017/2018 dels att individ- och familjenämnden redovisade en betydligt större budgetavvikelse än förväntat, dels att brister förelåg i rapportering till nämnden. I det läget är det enligt vår mening ett relevant

agerande utifrån kommunstyrelsens uppsiktsansvar att begära en förklaring av nämnden till budgetavvikelsen och brister i rapporteringen samt att nämnden redovisar vad den tänker vidta för åtgärder för att komma till rätta med den ekonomiska obalansen. Kommunstyrelsen borde enligt vår uppfattning redan när budgetavvikelsen för 2017 blev känd tagit ställning till hur uppsikten av individ- och familjenämnden under 2018 fortsättningsvis skulle bedrivas. Det gäller t.ex. vilken omfattning och vilken information som behövs samt vilka träffar med nämnden som behövs.

Samtidigt som vi bedömer att agerandet från kommunstyrelsen när de begärde en särskild utredning är adekvat med tanke på omständigheterna så anser vi att kommunstyrelsen borde ha gjort en egen bedömning eller analys av den rapport som individ- och familjenämndens lämnade till kommunstyrelsen och som behandlades vid sammanträdet den 9 maj. Vi anser att nämnden i sin rapport varken redovisade en tillräcklig analys av orsakerna till budgetavvikelsen eller en genomarbetad åtgärdsplan för en ekonomi i balans. I det här läget borde kommunstyrelsen ha begärt att nämnden skulle återkomma till kommunstyrelsen för att redovisa en genomarbetad handlingsplan med åtgärder. Vidare borde nämnden ha uppmanats att månadsvis följa upp genomförandet av åtgärderna och att vidarerapportera genomförandet till kommunstyrelsen. Vi anser dessutom att kommunstyrelsen borde ha informerat fullmäktige om individ- och familjenämndens prognosticerade budgetavvikelse 2018 med hänvisning till storleken på avvikelsen och dess påverkan på stadens möjlighet att uppnå en god ekonomisk hushållning 2018.

Utifrån den ordning som gäller i Västerås stad så behandlas inte delårsrapport per 30 april som ett ärende av kommunfullmäktige. Först i och med att delårsrapport per 31 augusti behandlades den 8 november fick fullmäktige i formell mening vetskap om individ- och familjenämndens budgetavvikelse 2018. Enligt vår bedömning är det i ett sent skede med tanke på att nämndens ekonomi var i obalans redan då 2018 inleddes. Vår bedömning är att kommunstyrelsen vid allvarliga avvikelser i tid ska uppmärksamma fullmäktige.

När det sedan blir tydligt att budgetavvikelsen till följd av redovisade åtgärder inte minskar beslutar kommunstyrelsen i september att nämnden månadsvis ska rapportera till KS. Beslutet är följdriktigt utifrån kommunstyrelsens uppsiktsansvar men borde enligt vår bedömning ha kommit tidigare. Enligt beslutet skulle tre redovisningar lämnas till fullmäktige i slutet av 2018. I praktiken blev det två redovisningar den 7 november och 12 december. I enlighet med vad som framgår ovan är det vår åsikt att rapporteringen har kommit i gång i ett sent skede. Vi anser dessutom att det är en brist att kommunstyrelsen inte gör en egen bedömning eller analys av den rapportering som har lämnats.

En grundläggande fråga gäller hur individ- och familjenämnden borde ha agerat då det framstod som uppenbart verksamheten som nämnden ansvarar för inte kunde bedrivas inom den av fullmäktige anvisade budgetramen. Vi anser att nämnden borde ha fört frågan till fullmäktige.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen under 2018 har utövat uppsikt över hur individ- och familjenämndens ekonomi utvecklats och i slutet av året av nämndens genomförande av åtgärder för en ekonomi i balans. Vi är dock kritiska mot att kommunstyrelsen inom ramen för uppsikten först i ett relativt sent skede av året ställt krav på redovisning av hur nämndens ekonomiska situation utvecklats och att fullmäktige inte informerades om IFN:s situation i ett tidigare skede. Vår bedömning är dessutom att kommunstyrelsen saknar tydliga utgångspunkter för att bedriva en planmässig och effektiv uppsikt som täcker in hela uppsiktsansvaret.

För att kommunstyrelsen ska kunna genomföra sin uppsikt på ett effektivt sätt är det, enligt den bedömning som vi gör, nödvändigt att kommunstyrelsen.

- Tydliggör vad uppsikten innebär och vad den i huvudsak ska omfatta, vilken information som behövs för uppsikten i allmänhet och vilken särskild information som kan behövas från nämnder och bolag.
- Fastställer rutiner för hur nödvändig information regelmässigt ska inhämtas via rapportering och möten.
- Analyserar den information som framkommer genom uppsikten och har en strategi för hur kommunstyrelsen ska agera då avvikelser framkommer.

## 5 Svar på revisionsfrågorna

I detta avsnitt redovisas kortfattade svar på revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Svar
På vilket sätt har kommunstyrelsen utövat den förstärkta uppsikten över individ- och familjenämnden?	Individ och familjenämnden har vid två tillfällen lämnat en ekonomisk redovisning till kommunstyrelsen och kommunalrådberedningen. Rapporteringen till kommunstyrelsen skett vid sammanträdena som hölls den 7 november och den 12 december.
Har den förstärkta uppsikten föranlett några särskilda åtgärder från kommunstyrelsen och kan dessa i så fall bedömas som ändamålsenliga?	Kommunstyrelsen har inte vidtagit någon åtgärd med anledning av den förstärkta uppsikten
Kan kommunstyrelsens agerande med anledning uppsikten av individ- och familjenämnden anses som tillräcklig?	Kommunstyrelsen har agerat med anledning av uppsikten av individ- och familjenämnden. Vår bedömning är att agerandet har varit otillräckligt i den meningen att styrelsen inte i ett tidigt skede lämnat tydliga anvisningar till hur nämnden borde agera för att säkerställa en ekonomi i balans samt att inte ha informerat fullmäktige om nämndens situation.

Stockholm den 11 januari 2019

Gunnar Uhlin  
EY