

Revisionsrapport

Intern kontroll och uppsiktsplikt

Rättviks kommun

Louise Cedemar
Erika Brolin

Oktober/2017

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och Revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Kontrollfrågor	4
1.5. Avgränsning.....	5
1.6. Metod.....	5
2. Intern kontroll	6
2.1. System och rutiner för arbetet med en intern kontroll- iakttagelser	7
2.2. Beslut om internkontrollplan för 2017 - iakttagelser	12
2.3. Dokumenterad bedömning utifrån väsentlighet och risk - iakttagelser	13
2.4. Årlig uppföljning och rapportering av aktiviteterna i internkontrollplanerna- iakttagelser.....	13
2.5. Intern kontroll - Kommentarer och bedömningar.....	13
3. Uppsiktsplikt över de kommunala bolagen	15
3.1. System och rutiner för kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen - iakttagelser.....	15
3.2. Upplysningar från de kommunala bolagen till kommunstyrelsen - iakttagelser	17
3.3. Beslut i enlighet med vad som avses i kommunallagen (KL) 6 kap. 1a§- iakttagelser.....	18
3.4. Uppsiktsplikt över de kommunala bolag - Kommentarer och bedömningar	18
Bilaga 1 - Enkät svar	20
Bilaga 2 – Styr- och stödjande dokument	31

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Rättviks kommun gjort en övergripande granskning av arbetet med intern kontroll samt kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten över de kommunala bolagen.

Granskningen omfattade två revisionsfrågor;

- Har kommunstyrelsen/nämnderna säkerställt en tillräcklig intern kontroll?
- Är kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten över de kommunala bolagen ändamålsenlig och tillräcklig?

Våra revisionella bedömningar är att

- Kommunstyrelsen och nämnderna *inte helt* har säkerställt en tillräcklig intern kontroll.
- Kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten över de kommunala bolagen *inte helt* är ändamålsenlig och tillräcklig.

Bedömningarna har sin grund i de iakttagelser som konstaterats med anledning av angivna kontrollområden.

Kontrollområde	Kommentar
<p>Intern kontroll</p> <p>System och rutiner för arbetet med en intern kontroll.</p> <p>Beslut om internkontrollplan för år 2017.</p> <p>Dokumenterad bedömning utifrån väsentlighet och risk.</p> <p>Årlig uppföljning och rapportering av aktiviteterna i internkontrollplanerna.</p>	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi kan konstatera att det i Rättviks kommun inte finns något övergripande styrdokument som anger system och rutiner för kommunens arbete med intern kontroll. Vidare konstaterar vi att kommunstyrelse, nämnder och utskott inte arbetar med riskanalyser som stöd till att ta fram internkontrollplaner för respektive verksamhet. Utifrån att det inte finns internkontrollplaner framtagna följs inte aktiviteter kopplade till dessa upp.</p> <p>Däremot konstaterar vi att det kontinuerligt sker uppföljningar och rapporteringar av verksamhet och ekonomi i kommunstyrelsen, nämnder och utskott. Kommunfullmäktige beslutar årligen om mål och budget för verksamheten, delegationsordningar finns antagna och följs upp kontinuerligt, olika kvalitetsuppföljningar genomförs som stöd till att utveckla verksamheten, avvikelshantering rapporteras och används i kvalitetsarbetet etc.</p>

Kommunstyrelseledamöterna anser i relativt hög grad i enkätsvaren att det finns en tydlig styrmodell i kommunen samt att roller och ansvar mellan kommunstyrelsen och utskotten är relativt tydliga. Däremot indikerar enkätresultatet gällande internkontrollfrågor på att kommunens arbete kring detta är otydligt (se även punkterna 2.2 – 2.4).

Uppsiktsplikt över de kommunala bolagen

System och rutiner för kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen.

Upplysningar från de kommunala bolagen till kommunstyrelsen.

Beslut i enlighet med vad som avses i kommunallagen (KL) 6 kap. 1a§

Delvis uppfyllt

Vi konstaterar att ett aktivt arbete påbörjats och genomförs i syfte att stärka kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen. Det genomförs dialoger och rapporteringar mellan moderbolaget och dotterbolagen samt mellan moderbolaget och kommunstyrelsen. Dock är vår bedömning att det inte är tydligt att detta görs utifrån tydliga system och rutiner.

Vi konstaterar att beslut fattats i enlighet med KL 6 kap. 1a§ för helägda bolagen men ej för delägda bolagen.

Vi kan vidare konstatera att kommunstyrelsens ledamöter i enkätsvaren ger uttryck för att de i hög grad anser att kommunstyrelsens uppsiktsplikt över kommunens hel- och delägda bolag är tillräckling.

Vi rekommenderar att:

- Kommunstyrelsen tar fram ett övergripande styrdokument som tydligt anger på vilket sätt Rättviks kommun ska arbeta för att säkerställa en god intern kontroll. Därefter är det viktigt att styrdokumentet görs känt inom hela organisationen och att uppföljningar görs avseende dess tillämpning.
- Kommunstyrelsen ytterligare tydliggör system och rutiner för uppsiktsplikten över de kommunala bolagen. Text vad gäller uppsikten över de delägda bolagen och vilken dialog och rapportering som behöver ske mellan dotterbolagen och moderbolaget samt vilken dialog och rapportering som behöver ske mellan moderbolaget och kommunstyrelsen för att säkerställa kommunstyrelsens uppsiktsplikt.
- Kommunstyrelsen förtydligar vilka upplysningar de önskar av moderbolaget gällande dotterbolagen och vilka upplysningar de önskar av de delägda bolagen samt hur ofta det ska ske, som stöd för fullgörandet av uppsiktsplikten.
- Kommunstyrelsen behöver säkerställa att beslut fattas i enlighet med KL 6 kap. 1a§ även för de delägda bolagen.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Enligt kommunallagen 6 kap 1 § ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas och de gemensamma nämndernas verksamheter. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunägda företag. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning och hos fullmäktige göra de framställningar som behövs.

Enligt kommunallagen 6 kap 7 § skall nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detta innebär att styrelsen har ett övergripande ansvar för den interna kontrollen. Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för att den interna kontrollen fungerar. Som stöd för detta behöver kommunstyrelsen ha utarbetat styrande och stödjande dokument i form av riktlinjer för arbetet med intern kontroll samt beslutat om kommungemensamma årliga internkontrollåtgärder.

Revisorerna i Rättviks kommun har, utifrån en bedömning av väsentlighet och risk, funnit det angeläget att genomföra en övergripande granskning av arbetet med intern kontroll samt kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten av de kommunala bolagen. PwC har fått uppdraget att genomföra granskningen.

1.2. Syfte och Revisionsfrågor

- Har kommunstyrelsen/nämnderna säkerställt en tillräcklig intern kontroll?
- Är kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten över de kommunala bolagen ändamålsenlig och tillräcklig?

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Företagspolicy
- Kommunens årsredovisning för 2016 och mål- och budget 2017
- Övriga kommunala styrdokument såsom policyer/riktlinjer och rutiner med bäring på granskningsområdet

1.4. Kontrollfrågor

- Finns tillfredsställande system och rutiner för arbetet med en intern kontroll? Övergripande samt inom nämnderna/utskotten?

- Har nämnderna/utskotten/kommunstyrelsen planerat och beslutat om en internkontrollplan för år 2017?
- Har beslutet föregåtts av en dokumenterad bedömning utifrån väsentlighet och risk?
- Följs aktiviteterna i internkontrollplanerna upp årligen och rapporteras på ett tillfredsställande sätt till nämnderna, utskotten och kommunstyrelsen?
- Finns tillfredsställande system och rutiner för kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen, och fungerar dessa tillfredsställande?
- I vilken utsträckning begär kommunstyrelsen upplysningar från de kommunala bolagen? Fungerar begäran om upplysningar tillfredsställande?
- Har kommunstyrelsen fattat beslut i enlighet med vad som avses i 6 kap. 1a§?

1.5. *Avgränsning*

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsen, miljö- och byggnadsnämnd, finansutskottet, allmänna utskottet, bildningsutskottet, Kommunhus AB samt Dala Vatten och Avfall AB.

1.6. *Metod*

- Granskningen genomförs genom **dokumentstudier** och **intervjuer** med kommunstyrelsens ordförande, kommunchef, ordförande och VD i Kommunhus AB respektive Dala Vatten och Avfall AB, barn- och utbildningschef, ekonomichef samt miljö- och byggnadschef. Se insamlade dokument i bilaga 2.
- Samtliga ordinarie ledamöter i kommunstyrelsen gavs möjlighet att besvara en **webbenkät** som omfattade påståenden avseende intern kontroll samt samordning och uppsikt. Svar på respektive påstående kunde lämnas i enlighet med följande svarsalternativ: *Instämmer helt, Instämmer i huvudsak, Instämmer delvis, Instämmer inte alls, Vet ej*

Vi fick in svar från 8 av de 13 ledamöterna. Påminnelser har skickats ut. En sammanställning av svaren på samtliga påståenden finns i bilaga 1.

- **Genomgång** av kommunstyrelsens, finansutskottets, allmänna utskottets, bildningsutskottets samt miljö- och byggnadsnämndens **protokoll** 2016 – 2017.

2. Intern kontroll

Intern kontroll har ofta begränsats till att främst handla om säkerhet eller tillförlitlighet i rutiner och system för redovisning. Intern kontroll är emellertid ett betydligt mer omfattande område än så. Intern kontroll är en process där såväl den politiska som den professionella ledningen och all personal samverkar och som utformas för att med rimlig grad av säkerhet kunna nå följande mål:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- Tillförlitlig rapportering och information om ekonomi och verksamhet
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m m

Intern kontroll handlar om styrning och effektiviteten i denna. Styrning utövas i flera olika processer såsom planering, genomförande och rapportering i form av uppföljning/utvärdering. Dessa olika processer består i sin tur av en mängd olika delprocesser. Intern kontroll innebär ytterst att säkerställa att dessa processer fungerar på ett sätt som ger förutsättningar för en ändamålsenlig verksamhet.

Arbetet med intern kontroll ska utformas utifrån en helhetssyn och verksamheterna med fokus att uppnå uppsatta mål genom en systematisk riskbedömning och riskhantering.

En vedertagen modell att arbeta med intern kontroll utifrån är COSO-modellen¹. Modellens synsätt, dess definitioner och struktur har fått en stor spridning. Modellen ger en teoretisk och praktisk ram för den interna kontrollen och eftersom den är generell kan den användas inom olika organisationer, t ex kommuner. COSO-modellen identifierar ett antal för den interna kontrollen väsentliga komponenter;

- Kontrollmiljö
- Riskanalys
- Kontrollaktiviteter
- Information/kommunikation
- Tillsyn (t ex via en internkontrollplan)

I många kommuner och landsting har man utarbetat regler eller anvisningar för hur man ska arbeta med den interna kontrollen. Oftast har kommunfullmäktige antagit ett reglemente för den interna kontrollen där roller och ansvar, kontroller och organisationen tydliggörs.

¹ *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*

2.1. System och rutiner för arbetet med en intern kontroll- iakttagelser

I granskningen framkommer att Rättviks kommun inte har något beslutat övergripande styrdokument för arbetet med att säkerställa en god intern kontroll, t ex ett reglemente för intern kontroll. Vissa styrdokument finns, exempelvis ett reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner från 2003. Av detta reglemente framgår ansvarsfördelning samt på vilket sätt kontroll ska ske.

I enkäten som åtta av kommunstyrelsens tretton ledamöter besvarat finns ett påstående gällande om det finns ett övergripande styrdokument i Rättviks kommun som syftar till att säkerställa att en tillfredsställande intern kontroll upprätthålls. En ledamot *instämmer helt* i detta påstående, två ledamöter *instämmer delvis*, en ledamot *instämmer inte alls* samt fyra ledamöter *vet ej*.

Det system för styrning och kontroll som beskrivs i intervjuer är;

- Mål och budget samt uppföljning
- Kvalitetsarbete i verksamheterna
- Dialoger och rapporteringar i kommunstyrelse, utskott och nämnder
- Avvikelsehantering vad gäller kvalitet och klagomål
- Delegationsordningar och uppföljningar av delegationer
- Förtydligande kring kommunens styrdokument

Mål och budget

Kommunfullmäktige har beslutat om övergripande mål och budget för verksamheterna i dokumentet "Mål och Budget 2017-2019" där det framgår att Rättviks kommunövergripande mål för 2017-2019 är koncentrerade till elva områden:

1	Ekonomi och effektivitet
2	Vår trygga befolkning
3	Barnomsorg och skolverksamhet
4	Vård, omsorg och omtanke
5	Arbetsmarknad, näringsliv
6	Boende, samhällsplanering och infrastruktur
7	Tillgänglighet och skydd
8	Demokrati och delaktighet
9	Kultur och fritid
10	Miljö och hållbarhet
11	Attraktiv arbetsgivare

I ovan nämnda mål- och budgetdokument beskrivs även budgetförutsättningar och ekonomisk information. Vidare framgår det i mål- och budgetdokumentet att den politiska organisationen förändrats inför mandatperioden 2015-2018. Flera utskott har bildats under kommunstyrelsen och fokus har legat på att skapa en organisation med bredare politiskt inflytande, tydlighet och effektivitet (se organisationsskiss i Bilaga 1). Syftet med utskotten är att öka styrning och effektivitet.

I ”Mål och Budget 2017-2019” finns förutom de kommunövergripande målen även utskottsmål för respektive utskott. Det framkommer i intervjuer att inför 2018 har utskotten arbetat med att mer specificera sina mål och de kommer att kallas för strategiska mål. De strategiska målen ska göras tydligare och enklare att följa upp varje år i delårsrapport och årsredovisning. Bakgrunden till förändringen uppges vara att revisionen i granskning av årsredovisning återkommande gjort bedömningen att de fastställda målen har låg måluppfyllelse och att de varit formulerade som långsiktiga mål.

Det uppges att det i kommunstyrelsen, utskotten och nämnderna förts diskussioner avseende formulering av mål och på vilken nivå politiken sätter målen. De försöker nu sätta mål som är ”mätbara”, vilket de upplever inte alltid är helt enkelt i kommunal verksamhet. I detta ligger även att se över hur man ska mäta de uppsatta målen. Vision 2020 lyfts som ett utvecklingsarbete framöver då visionen ska omarbetas.

På tjänstemannanivå tas det fram verksamhetsplaner som utgår från de av kommunfullmäktige fastställda övergripande målen. Vi har i granskningen tagit del av t ex verksamhetsplan 2017 – 2019 för samhällsutvecklingsförvaltningen och där vi noterar att det finns en koppling till de övergripande målen nedbrutna i verksamhetsmåls och aktiviteter.

Vid intervjuer framkommer att det i huvudsak upplevs som det finns en tydlig styrmodell i kommunen. Det framförs i intervjuer att utvecklingen ligger i att få in en ”röd tråd” ner i processerna utifrån målstyrningen samt att få mål och medel att harmoniera.

Vad gäller ekonomiuppföljningar görs större budgetuppföljningar i april och augusti varje år. Därutöver följs ekonomin upp varje månad, med fokus på årsprognos. Det har tidigare, enligt uppgift, saknats ett tekniskt stöd för detta men nu använder sig kommunen av Visma där prognoser kan läggas in. I samband med detta upptäcktes att utskotten redovisade sina ekonomiska resultat och prognoser på olika sätt, varför detta nu börjat säkerställas för att arbeta för ett mer enhetligt sätt att redovisa och prognosticera på.

Vid större ekonomiska avvikelser tas frågan vidare till finansutskottet, som kallar till genomgång. Om avvikelse identifieras tar kommunstyrelsen initiativ till eventuella åtgärder.

Enkät svar

På påståendet om det finns en tydlig styrmodell för kommunens styrning av ekonomi och verksamhet har tre ledamöter svarat *instämmer delvis*, tre ledamöter *instämmer i huvudsak* samt två ledamöter *instämmer helt*.

Kvalitetsarbete i verksamheterna

Rättviks kommun är med i Kommunens Kvalitet i Korthet (KKiK) genom Sveriges Kommuner och Landsting. Vi har i granskningen tagit del av den senaste rapporten från 2016

där resultat redovisas inom områden som är intressanta för invånarna. Ambitionen är att resultaten ska beskriva kvalitet och effektivitet i jämförelse med andra kommuner. Genom dessa redovisningar har bland annat framkommit att Rättviks kommun har förhållandevis goda skolresultat. De nationella mätningar som görs ger även de en indikation på kommunens arbete. Bland dessa finns till exempel SCB:s medborgarundersökning som genomförs vartannat år.

Vi har även i granskningen tagit del av kvalitetsledningssystem inom socialförvaltningen samt rutin för det systematiska kvalitetsarbetet inom barn- och utbildningsförvaltningen.

Något som lyfts i intervjuerna avseende kvalitetsarbete är det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM). Vi har i granskningen tagit del av den rapportering som lämnades i kommunstyrelsen 2017-06-20 § 103 avseende systematiskt arbetsmiljöarbete. Kommunstyrelsen beslutade utifrån rapporteringen att anta personalenhetens förslag till handlingsplan för kommande år samt förslag till kommunövergripande hälsofrämjande mål.

Det framkommer även vid intervjuer att det pågår ett arbete, utifrån ett effektiviseringsperspektiv, med att digitalisera ekonomiadministrationen, ett exempel som nämns är införandet av elektroniska fakturor till företag. Ett arbete pågår med att utveckla budgetprocessen, prognosverktyg, tidplaner för årsbokslut etc.

Miljö- och byggnadsverksamheten har statlig tillsyn på alla områden vilket, de menar, innebär att det är viktigt med kontroller och att säkerställa att de arbetar enligt gällande lagstiftning. Se mer under avsnittet avvikelsehantering nedan.

Dialoger och rapporteringar i kommunstyrelse, utskott och nämnder

Vid intervjuer framkommer att det vid sammanträden i kommunstyrelse, utskott och nämnder sker dialoger och rapporteringar. Viss dialog och rapportering sker enligt rullande årshjul. Till exempel som en del av kommunens budgetprocess genomförs i februari varje år en budgetkonferens där ledamöter från kommunstyrelsen, nämnder, enhetschefer, förvaltningschefer, revisorer, fackföreningar med flera bjuds in i syfte att alla ska få del av samma information inför sitt arbete under det kommande året.

Kommunchef deltar alltid vid kommunstyrelsens, allmänna utskottets samt finansutskottets sammanträden. Ekonomichef deltar alltid vid finansutskottets sammanträden samt när hon blir kallad till kommunstyrelsens och allmänna utskottets sammanträden i särskilda frågor. Förvaltningschefen för barn- och utbildning deltar alltid vid utbildningsutskottets sammanträden samt när han kallas till kommunstyrelsens sammanträden. Tf förvaltningschefen för samhällsutveckling deltar alltid vid samhällsbyggnadsutskottets sammanträden samt när det gäller vissa ärenden i allmänna utskottet samt i miljö- och byggnadsnämnden. Vid varje kommunstyrelsesammanträde finns en av kommunens förvaltningar representerad för att informera om något aktuellt område.

Det framförs i intervjuer att dialogen mellan tjänstemän och politiker har utvecklats och förbättrats framför allt vad gäller dialog kring mål.

Kommunledningsgruppen (KLG) som är en informell grupp och inget beslutande organ, träffas en gång per månad. Där deltar kommunstyrelsens ordförande samt ledande tjäns-

temän i kommunen. Vi noterar i protokoll att minnesanteckningar från KLG tas upp i kommunstyrelsen och allmänna utskottet.

Vid genomgång av bildningsutskottets protokoll 2016 - 2017 framgår att rapportering bland annat skett avseende klagomålsärenden 2016, sammanställning 2016 kränkande behandling, KKiK, kvalitetsrapporter för läsåren 2014/2015 och 2015/2016, uppföljning av budget, delårsbokslut, likabehandlingsarbete samt antagande av verksamhetsplaner och driftsbudget för förvaltningen etc.

Vid genomgång av allmänna utskottets protokoll 2016 - 2017 framgår att rapportering bland annat skett avseende organisationsförändringar inom olika förvaltningar, integrationsarbete, biblioteksplan, verksamhetsplaner och ekonomisk månadsuppföljning för förvaltningarna etc.

Vid genomgång av finansutskottets protokoll 2016 – 2017 framgår att rapportering bland annat skett avseende fördelning investeringsbudget 2016 – infrastruktur, likviditeten inom kommunkoncernen, boksluts- och budgetinformation, årsredovisningar, Kommunens Kvalitet i Korthet (KKiK), information - hantering av migrationspengar, interna pris-sättningar, förslag på ramar och kommunövergripande mål, månadsuppföljning etc.

Vid genomgång av miljö- och byggnadsnämndens protokoll 2016 – 2017 framgår att rapportering bland annat skett avseende beslut om förhandsbesked, nybyggnader, tillbyggnader, strandskyddsdispenser och detaljplaner. Nämnden har även reviderat sitt reglemente och fått information gällande tillsyn och tillstånd enligt alkohollagen och tobakslagen, årsredovisning samt om konsekvensanalys av arbetsmiljösituationen för miljö- och byggenheten. Vidare sker vid varje sammanträde en redovisning av delegationer.

Vid genomgång av kommunstyrelsens protokoll 2016 – 2017 framgår att rapportering bland annat skett avseende kvalitetsledningssystemet och hur man arbetar med processer inom socialförvaltningen, förvaltningarnas verksamhetsplaner och budget, redovisning tillsyn enligt Alkohollagen och Tobakslagen, delegationsbeslut för utskotten samt chefer och ordföranden, sammanställning av ärenden gällande kränkande behandling, klagomålsärenden barn- och utbildningsförvaltningen, information från samhällsutvecklingsförvaltningen om personalläget vid mark- och planerheten och miljö- och byggenheten - utmaningar i framtiden, kvalitetsrapport BUF, Kommunens Kvalitet i Korthet (KKiK), information från IT-enheten, årsredovisningar, delårsrapporter, internränta, kommunstyrelsens uppsiktsplikt över kommunala bolag avseende 2016, information om arbetet inom enheten barn och familj - nuläge, framtid, utmaningar, synpunkter och klagomål 2 halvåret 2016, rapport - systematiskt arbetsmiljöarbete, budgetuppföljning per 30 april och 31 augusti, kommunövergripande- och utskottsmål 2017-2019, förvaltningsramar 2017-2019, lägsesrapport från fritid, kultur och näringsliv, biblioteksplan 2016-2022, borgerstak - kommunala bolagen etc. Kommunstyrelsen har även reviderat sitt reglemente och delegationsförteckning.

Delegationsförteckningar och uppföljning av delegationer

Utskotten fungerar som beredande organ till kommunstyrelsen och har delegation i vissa frågor/ärenden. Detta innebär att vissa beslut fattas i utskotten och andra tas i kommunstyrelsen. Beslutsbefogenheten framgår av kommunstyrelsens delegationsförteckning där

det tydliggörs per utskott. Bland de intervjuade framgår att man anser att delegationsförteckningen på det stora hela är tydlig men att det behöver säkerställas att alla, både politiker och tjänstemän, är varse om delegationsförteckningens innebörd så att besluten fattas i rätt instans. Det anses som viktigt att kommunen arbetar vidare med att tydliggöra roller och ansvar mellan kommunstyrelsen och utskotten. Revidering av kommunstyrelsens delegationsförteckningen antogs av kommunstyrelsen 2017-08-29 § 122.

Vid intervjuer framkommer att kommunchefen har en roll i att sortera ärenden/frågor så att de kommer till rätt instans, att beslut fattas på rätt sätt etc.

Det finns en delegationsförteckning för miljö- och byggnadsnämnden, vilken de anser är tydlig och den interna kontrollen upplevs som god. I nämnden tas cirka 1200 ärenden upp per år. Revidering av miljö- och byggnadsnämndens delegationsförteckningen antogs av nämnden 2017-05-24 § 60.

Vid genomgång av protokoll 2016 – 2017 noterar vi att redovisning av delegationer sker vid samtliga sammanträden hos miljö- och byggnadsnämnden samt i huvudsak samtliga hos kommunstyrelsen.

Enkät svar

På påståendet om utskottens roll gentemot kommunstyrelsen är tydlig tre ledamöter svarat *instämmer delvis*, fyra ledamöter *instämmer i huvudsak* samt en ledamot *instämmer helt*.

På påståendet om ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och dess utskott är tydlig har en ledamot svarat *instämmer delvis*, fem ledamöter *instämmer i huvudsak* samt två ledamöter *instämmer helt*.

På påståendet om den svarande som enskild KS-ledamot har tillräcklig kännedom om de ärenden som hanteras inom utskotten har en ledamot svarat *instämmer inte alls*, en ledamot *instämmer delvis*, fem ledamöter *instämmer i huvudsak* samt en ledamot *instämmer helt*.

Avvikelsehantering vad gäller kvalitet och klagomål

Vid intervju framkommer att avvikelser, synpunkter/klagomål redovisas till kommunstyrelsen och används som en del i kvalitetsutvecklingen i kommunen.

Samtliga överklagningar och avvikelser rapporteras till miljö- och byggnadsnämnden och används som en del i kvalitetsutvecklingen av verksamheten. Detta anses ge nämndsledamöterna en god insyn i verksamhetens arbete.

Även barn- och utbildningsförvaltningen sammanställer klagomålsärenden och redovisar till bildningsutskottet samt kommunstyrelsen.

Förtydligande kring kommunens styrdokument

Inom ekonomiområdet görs för närvarande en översyn av finanspolicyn. Ekonomichefen har arbetat tillsammans med Rättviks Fastigheter AB och Rättviks Teknik AB med att bland annat se över hyresmodeller samt lån.

Vid intervjuer framkommer att en översyn av kommunens styrdokument, dess struktur och utformning genomförts efter påtryckningar från förvaltningarna. Kanslienheten har genomfört översynen och i protokoll från kommunstyrelsens sammanträde 2017-04-11 framgår att kommusekreteraren vid sammanträdet redogjorde för kanslienhetens översyn. I protokollet framgår vidare att en uppfattning från kommunens medarbetare är att de inte vet vilka kommunens styrdokument är, vad de står för samt var de finns att hitta. Det kanslienheten kommit fram till i översynen är att det behöver fastställas en ny struktur på vad som är kommunens styrdokument, komma fram till en kammungemensam definition av vad som är Rättviks kommuns styrdokument samt göra en plan som anger uppföljningsintervall och beslutsnivå. Syftet med den nya strukturen uppges bland annat vara att få en enhetlig terminologi, göra det tydligt vem som gör vad samt att det ska fungera som en hjälp i den yrkesverksamma vardagen.

2.2. Beslut om internkontrollplan för 2017 - iakttagelser

Vid intervjuer framkommer att kommunstyrelsen, miljö- och byggnadsnämnden och utskotten inte har planerat och beslutat om en internkontrollplan för år 2017. Inom barn- och utbildningsförvaltningen (BUN) framkommer att det finns en tanke om att upprätta en internkontrollplan för förvaltningen. Detta uppges inte vara något uttalat krav uppifrån utan härrör från förvaltningschefen. BUN vill säkra den interna kontrollen genom ett systematiskt arbete som säkerställer att verksamheten fungerar på bästa sätt.

Miljö- och byggnadsnämnden har ansvar för miljö- och hälsoskyddsverksamhet enligt Miljöbalken samt byggnadsverksamhet enligt Plan- och bygglagen. Vid intervju framkommer att man anser den statliga tillsynen och kontrollen vara tydlig, vilket anses ligga till grund för en god intern kontroll.

Som vi nämnt under punkt 2.1 har vi i granskningen tagit del av ett reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner från 2003. Vi uppfattar att detta reglemente inte är styrande idag för kontroller av ekonomiska transaktioner.

Vid genomgång av protokoll kan vi ej finna några beslutade internkontrollplaner för 2017.

Enkät svar

Sex ledamöter har svarat *vet ej* på påståendet om kommunstyrelsen har beslutat om en internkontrollplan för år 2017. En ledamot har svarat *instämmer delvis* respektive *instämmer i huvudsak*.

Fem ledamöter har svarat *vet ej* på påståendet om nämnder och utskott har beslutat om en internkontrollplan för år 2017. En ledamot har vardera svarat *instämmer inte alls*, *instämmer delvis* respektive *instämmer i huvudsak*.

2.3. Dokumenterad bedömning utifrån väsentlighet och risk - iakttagelser

Utifrån att det inte har beslutats om några internkontrollplaner finns heller ingen dokumenterad bedömning utifrån väsentlighet och risk.

Enkät svar

På påståendet om kommunstyrelsen har gjort och dokumenterat en risk- och väsentlighetsanalys för den egna verksamheten svarar 4 ledamöter *vet ej*, 1 ledamot *instämmer inte alls*, 2 ledamöter *instämmer delvis* samt 1 ledamot *instämmer helt*.

2.4. Årlig uppföljning och rapportering av aktiviteterna i internkontrollplanerna- iakttagelser

Utifrån att det inte har beslutats om några internkontrollplaner sker heller ingen rapportering till kommunstyrelsen, miljö- och byggnadsnämnden eller utskotten avseende aktiviteter i planerna.

Däremot sker olika uppföljningar av verksamhet och ekonomi som rapporteras till kommunstyrelsen, miljö- och byggnadsnämnden och utskotten. Se mer under punkt 2.1 – "Dialoger och rapporteringar i kommunstyrelse, utskott och nämnder".

Enkät svar

På påståendet om aktiviteterna i internkontrollplanen följs upp årligen och rapporteras till kommunstyrelsen svarar fyra ledamöter *vet ej*, två ledamöter *instämmer delvis*, en ledamot *instämmer i huvudsak* samt en ledamot *instämmer helt*.

På påståendet om kommunstyrelsen fått en redovisning av nämndernas och utskottens internkontrollplaner svarar fyra ledamöter *vet ej*, två ledamöter *instämmer inte alls*, en ledamot *instämmer delvis* samt en ledamot *instämmer i huvudsak*.

2.5. Intern kontroll - Kommentarer och bedömningar

Vi bedömer kontrollområdet som delvis uppfyllt.

Som vi beskrivit ovan under *punkt 2* är intern kontroll en process som stödjer verksamheten i arbetet med att uppnå uppsatta mål, säkerställa kvaliteten i verksamheten, efterleva lagar och förordningar, efterleva interna styrdokument samt undvika förtroendeska- dor genom att signalera om eventuella fel, brister och oegentligheter. Det är vanligt att det i kommuner finns ett av fullmäktige beslutat reglemente för intern kontroll som styr arbetet.

Vi kan konstatera att det i Rättviks kommun inte finns något övergripande styrdokument som anger system och rutiner för kommunens arbete med intern kontroll. Vidare konstaterar vi att kommunstyrelse, nämnder och utskott inte arbetar med riskanalyser som stöd till att ta fram internkontrollplaner för respektive verksamhet. Utifrån att det inte finns internkontrollplaner framtagna följs inte aktiviteter kopplade till dessa upp.

Däremot konstaterar vi att det kontinuerligt sker uppföljningar och rapporteringar av verksamhet och ekonomi i kommunstyrelsen, nämnder och utskott. Kommunfullmäktige beslutar årligen om mål och budget för verksamheten, delegationsordningar finns antagna och följs upp kontinuerligt, olika kvalitetsuppföljningar genomförs som stöd till att utveckla verksamheten, avvikelsehantering rapporteras och används i kvalitetsarbetet etc.

Kommunstyrelseledamöterna anser i relativt hög grad i enkätsvaren att det finns en tydlig styrmodell i kommunen samt att roller och ansvar mellan kommunstyrelsen och utskotten är relativt tydliga. Däremot indikerar enkätresultatet gällande internkontrollfrågor på att kommunens arbete kring detta är otydligt (se även punkterna 2.2 – 2.4).

Vi rekommenderar att:

- Kommunstyrelsen tar fram ett övergripande styrdokument som tydligt anger på vilket sätt Rättviks kommun ska arbeta för att säkerställa en god intern kontroll. Därefter är det viktigt att styrdokumentet görs känt inom hela organisationen och att uppföljningar görs avseende dess tillämpning.

3. *Uppsiktsplikt över de kommunala bolagen*

3.1. *System och rutiner för kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen - iakttagelser*

Organisation

Moderbolaget Rättviks Kommunhus AB har tre dotterbolag: Rättviks Fastigheter AB (RFAB), Rättviks Teknik AB (RTAB) samt Rättviks Skoljordbruk AB (RSJAB). Vid intervjuer med Kommunhus AB framkommer att moderbolaget ska samordna och säkerställa att den gemensamma nyttan är större än den enskildes utveckling.

Dala Vatten och Avfall AB (DVAAB) ägs av Gagnef, Leksand, Vansbro och Rättviks kommuner. Rättviks kommun äger 25 % av aktierna i DVAAB. DVAAB har uppdraget att öka samordningen mellan de fyra kommunerna. Under DVAAB finns teknikbolag för respektive kommun. I teknikbolagen finns ingen personal.

Styrdokument

- **Tjänsteskrivelse ”Kommunstyrelsens uppsiktsplikt”**, daterad 2015-09-07. Dokumentet beskriver att delvis ny lagstiftning gäller från 1 januari 2013 avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt över hel- och delägda bolag, Rättviks koncern, kommunalförbund, frågan om ansvarsfrihet samt hantering av bolagens/förbundens/gemensamma nämnders årsredovisningar. I dokumentet finns även en rutin som beskriver fullgörandet av uppsiktsplikten. Det framgår att kommunstyrelsen inför varje kalenderår bör besluta om vilka bolag/kommunalförbund/gemensamma nämnder som ska kallas för djupare genomgång. Övriga lämnar en skriftlig redogörelse, utifrån fastställt frågeformulär, som underlag för kommunstyrelsens bedömning.
- **Företagspolicy** från 2005 där det framgår att kommunen valt att organisera de kommunala bolagen under ett gemensamt moderbolag, Rättviks Kommunhus AB. Moderbolagets styrelse har fått rollen som koncernstyrelse. Kommunens styrning av dotterbolagen sker genom moderbolaget. Vad avser de delägda bolagen sker styrningen genom kommunstyrelsen i den proportion ägandet anger. Vidare framgår i företagspolicyen att det finns ett behov av att tydliggöra vilka frågor som ankommer på koncernstyrelsen både i relationerna gentemot kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, men även gentemot respektive bolagsstyrelse.

I ovan nämnda företagspolicy fastslås att koncernstyrelsen ska ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de helägda bolagen. Detta rör främst ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda mål men även övriga förhållanden av betydelse

för kommunen. Det anges att kommunstyrelsen avgör hur uppsiktplikten ska fullgöras. Den information som inhämtas ska sedan på lämpligt sätt dokumenteras. Fullmäktige ska på det sätt som kommunstyrelseordningarna anger översiktligt informeras om förhållandena i bolagskoncernen. Revidering av företagspolicyn har genomförts i moderbolagets styrelse under våren 2017 utifrån ett uppdrag att göra detta. Sedan skulle revideringen antas i kommunfullmäktige i juni 2017 enligt uppgifter vid intervjuer. Vi kan dock inte se i protokollen från kommunfullmäktige att revideringen har antagits ännu.

- **Bolagsordningar och ägardirektiv** finns för Rättviks Kommunhus AB, Rättviks Fastigheter AB, Rättviks Teknik AB samt Dala Vatten och Avfall AB. Bolagsordningarna och ägardirektiven är daterade mellan 2013 – 2016. Vi noterar att det finns en bolagsordning men saknas ett ägardirektiv för Rättviks Skoljordbruk AB som startades under 2015.
- **Internkontrollplaner.** Vid granskningstillfället har Kommunhus AB och dotterbolagen ingen internkontrollplan men de anser sig bedriva ett systematiskt arbete på andra sätt avseende exempelvis arbetsmiljö, egenkontroller etc. Inom Rättviks Fastigheter AB (RFAB) har ett årshjul avseende ekonomi tagits fram samt ser de över rutiner för hantering av kunder. Ett utvecklingsarbete har även påbörjats med att se över 10 processer. Vid intervju framkommer att Dala Vatten och Avfall AB inte har någon internkontrollplan för 2017. De upplever att internkontrollen fungerar även om de inte pratar om begreppet som sådant. Till exempel finns en uppdaterad attest- och beslutsordning.

Dialog och uppsikt

Utifrån behovet av samordning av Rättviks kommuns totala resurser och att det påtalats att samordningen behövde förbättras infördes i april 2016 ett nytt arbetssätt med **gemensamma styrelseträffar** mellan de helägda bolagen. Även VD:ar och kommunchef deltar vid träffarna. Vid den första träffen 2016 diskuterades frågor som var av allmän karaktär och som berörde Rättviks framtid. Det fanns även ett behov av att styrelserna skulle få en möjlighet att lära känna varandras verksamheter. I april 2017 genomfördes träffen mellan de helägda bolagen igen och då behandlades framtidsfrågor utifrån nutidens förutsättningar. I intervjuer framhålls dessa träffar som något positivt.

Två gånger per år genomförs **ägarråd** där kommunchef och kommunstyrelsens ordförande (tillika ordförande i allmänna utskottet och styrelseordförande i Kommunhus AB) träffar VD och ordförande i respektive helägt bolag (DVAAB indirekt med via teknikbolaget) för att följa upp bolagens ändamål. Där tas exempelvis upp frågor om vad som är på gång, hur bolagen tänker kring kommande investeringar, hur behovet av bostadsbyggnation ser ut etc. Det finns planer på att även kommunens ekonomichef ska delta på dessa sammanträden framöver. För de delägda bolagen har de valt att dra en gräns vid 20 % ägande, vilket innebär att de bolag där Rättviks kommun äger minst 20 % deltar i ägarråden.

Från Kommunhus AB anses att dialogen med kommunstyrelsen fungerar bättre idag än den gjort tidigare då man på senare tid arbetat aktivt med att nå dit. Det poängteras att det krävs tydlighet i roller och drivande krafter från flera håll för att upprätthålla en fun-

gerande dialog. Vid intervju framkommer att det skulle vara bra att delta i fler kommunstyrelsesammanträden per år för att öka transparensen. VD för moderbolaget deltar vid enstaka tillfällen vid kommunstyrelsens sammanträden.

DVAAB upplever att Rättviks kommun är engagerade i bolaget. Deltar på ägarråden via teknikbolaget. Det planeras att genomföra ett gemensamt ägarråd med alla fyra kommuner och DVAAB i november 2017. VD för DVAAB har aldrig deltagit på ett kommunstyrelsesammanträde i Rättviks kommun. Flera gånger per år träffas DVAAB:s ekonomichef och respektive kommuns ekonomichefer för dialog.

Vi noterar i kommunstyrelsens protokoll 2017 att beslut fattats i enlighet med KL 6 kap. 1a§ för helägda bolagen men ej för delägda bolagen. Se mer under punkt 2.7.

Enkät svar

På påståendet om ledamoten har god kännedom om vad som menas med uppsiktsplikt svarar fem ledamöter att de *instämmer helt*, en ledamot *instämmer i huvudsak*, en ledamot *instämmer delvis* samt en ledamot *instämmer inte alls*.

På påståendet om ledamoten anser att kommunstyrelsens uppsikt över kommunens helägda bolag är tillräcklig svarar två ledamöter att de *instämmer helt*, fem ledamöter *instämmer i huvudsak* samt en ledamot *instämmer delvis*.

På påståendet om ledamoten anser att kommunstyrelsens uppsikt över kommunens delägda bolag är tillräcklig svarar två ledamöter att de *instämmer helt*, fem ledamöter *instämmer i huvudsak* samt en ledamot *instämmer delvis*.

På påståendet att kommunstyrelsens uppsiktsplikt sammantaget fungerar tillfredsställande avseende innehåll, omfattning och genomförande svarar fyra ledamöter att de *instämmer helt*, tre ledamöter att de *instämmer i huvudsak* samt svarar en ledamot *vet ej*.

3.2. Upplysningar från de kommunala bolagen till kommunstyrelsen - iakttagelser

I enlighet med företagspolicyn har koncernstyrelsen, i syfte att möjliggöra för kommunstyrelsen att fullgöra sin uppsiktsplikt, löpande rapporteringsskyldighet till kommunstyrelsen över de i bolagsform bedrivna verksamheterna. Under *punkt 3.1* ovan har vi beskrivit olika dialoger som sker mellan bolagen och kommunstyrelsen. Vi noterar dock att det inte är tydligt på vilket sätt den löpande rapporteringen sker från koncernstyrelsen till kommunstyrelsen samt vilka upplysningar kommunstyrelsen begär.

I samtliga ägardirektiv för bolagen finns kommunens insyn reglerad. Bland annat tydliggörs att bolagen ska hålla kommunen väl informerad om sin verksamhet. Kommunstyrelsen ska ges den information och tillställas de handlingar man begär samt fatta årliga beslut om huruvida verksamheten varit förenlig med det fastställda ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Vi noterar att i kommunstyrelsens protokoll från 2016-05-24 § 84 har information lämnats avseende de helägda bolagens styrelsearbete.

Enkät svar

På påståendet om kommunstyrelsen informeras regelbundet om utskottens, nämndernas och bolagens uppföljningar av verksamheterna svarar två ledamöter att de *instämmer helt*, fyra ledamöter *instämmer i huvudsak* samt två ledamöter *instämmer delvis*.

På påståendet om kommunstyrelsen informeras regelbundet om utskottens, nämndernas och bolagens uppföljningar av ekonomin svarar två ledamöter att de *instämmer helt* samt sex ledamöter *instämmer i huvudsak*.

3.3. Beslut i enlighet med vad som avses i kommunallagen (KL) 6 kap. 1a§- iakttagelser

Vi noterar att i protokoll från kommunstyrelsens sammanträde 2017-04-11 § 65 framgår att företrädarna för kommunstyrelsen och styrelserna för Rättviks Kommun Kommunhus AB, Rättviks Fastigheter AB, Rättviks Teknik AB samt Rättviks Skoljordbruk AB haft samråd/ uppsiktsplikt vid möte 2016-11-15. Kommunstyrelsen beslutade att bifalla yrkandet om att de kommunala bolagens verksamheter har varit förenliga med det fastställda kommunala ändamålet för respektive bolag och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Vid genomgång av kommunstyrelsens protokoll för åren 2016 – 2017 kan vi ej finna något beslut i enlighet med KL 6 kap. 1a§ för delägda bolaget Dala Vatten och Avfall AB.

3.4. Uppsiktsplikt över de kommunala bolag - Kommentarer och bedömningar

Vi bedömer kontrollområdet som delvis uppfyllt.

Vi konstaterar att ett aktivt arbete påbörjats och genomförs i syfte att stärka kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen. Det genomförs dialoger och rapporteringar mellan moderbolaget och dotterbolagen samt mellan moderbolaget och kommunstyrelsen. Dock är vår bedömning att det inte är tydligt att detta görs utifrån tydliga system och rutiner.

Vi konstaterar att beslut fattats i enlighet med KL 6 kap. 1a§ för helägda bolagen men ej för delägda bolagen.

Vi kan vidare konstatera att kommunstyrelsens ledamöter i enkätsvaren ger uttryck för att de i hög grad anser att kommunstyrelsens uppsiktsplikt över kommunens hel- och delägda bolag är tillräcklig.

Vi rekommenderar att:

- Kommunstyrelsen ytterligare tydliggör system och rutiner för uppsiktsplikten över de kommunala bolagen. Text vad gäller uppsikten över de delägda bolagen och vilken dialog och rapportering som behöver ske mellan dotterbolagen och moderbolaget samt vilken dialog och rapportering som behöver ske mellan moderbolaget och kommunstyrelsen för att säkerställa kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

- Kommunstyrelsen förtydligar vilka upplysningar de önskar av moderbolaget gällande dotterbolagen och vilka upplysningar de önskar av de delägda bolagen samt hur ofta det ska ske, som stöd för fullgörandet av uppsiktsplikten.
- Kommunstyrelsen behöver säkerställa att beslut fattas i enlighet med KL 6 kap. 1a§ även för de delägda bolagen.

2017-10-26

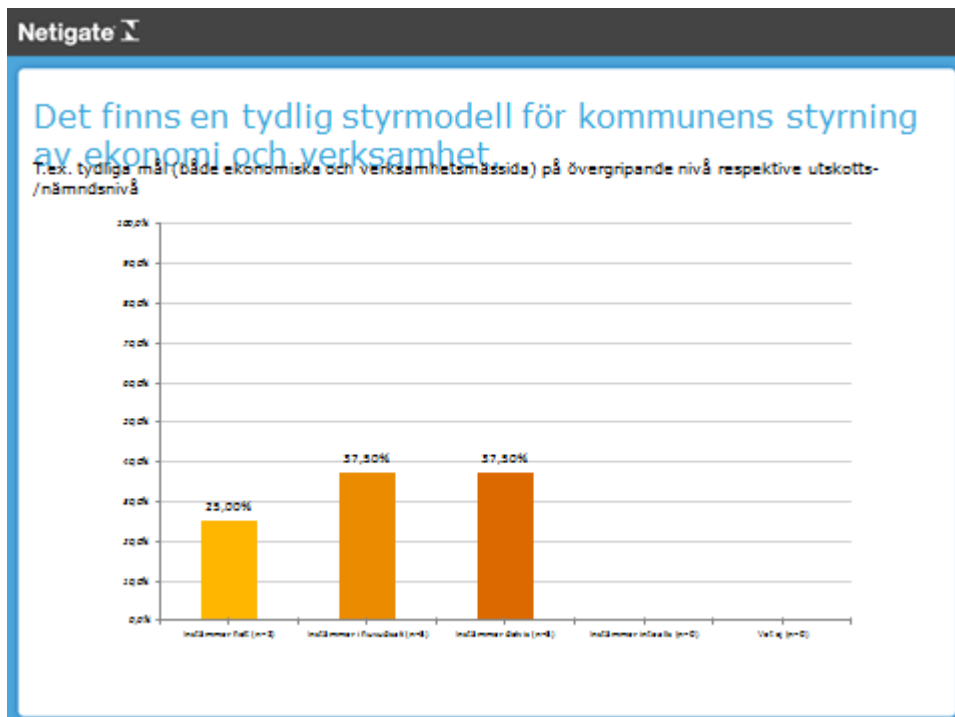
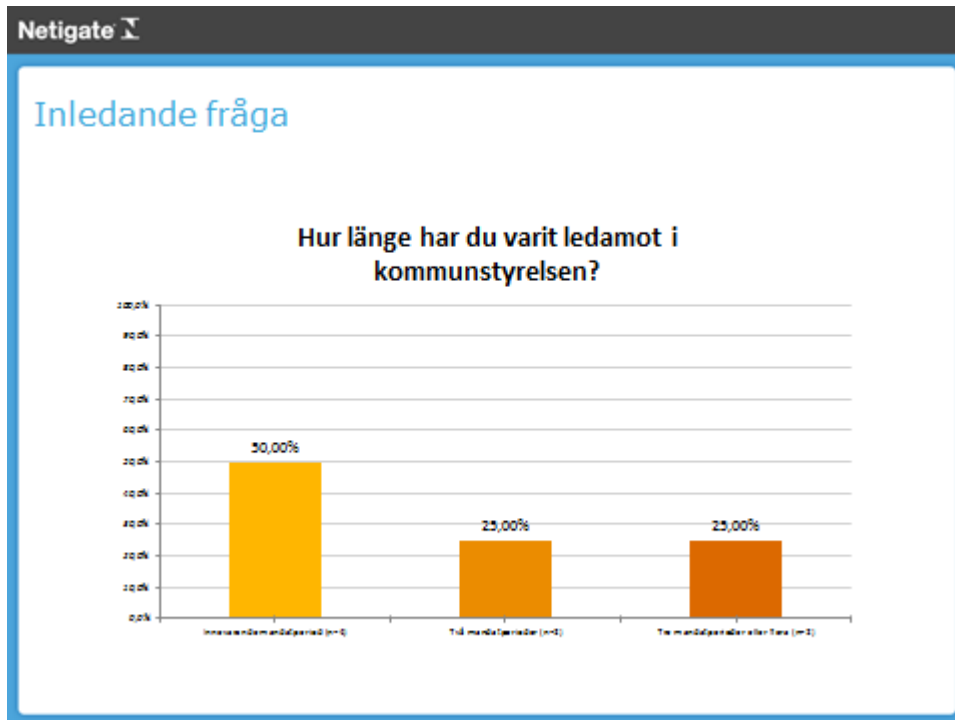
Anneth Nyqvist

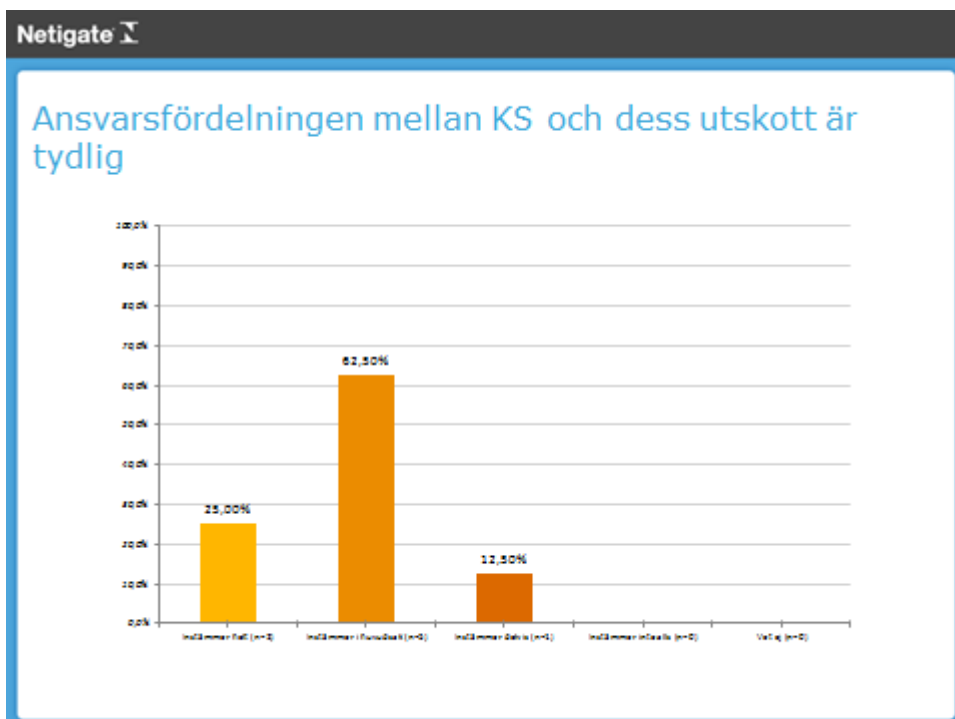
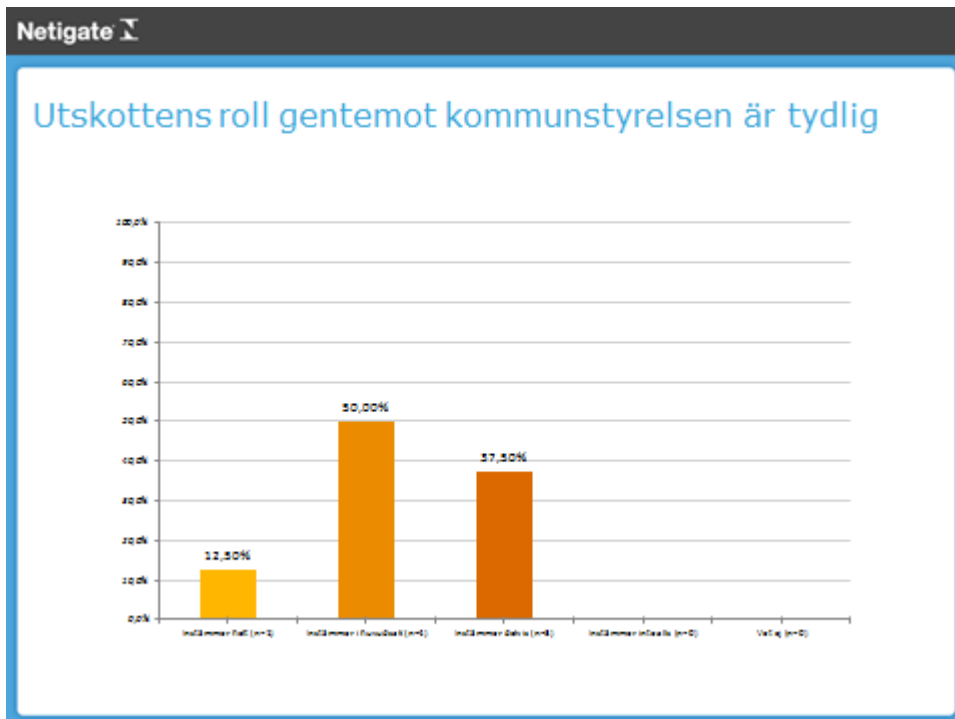
Uppdragsledare

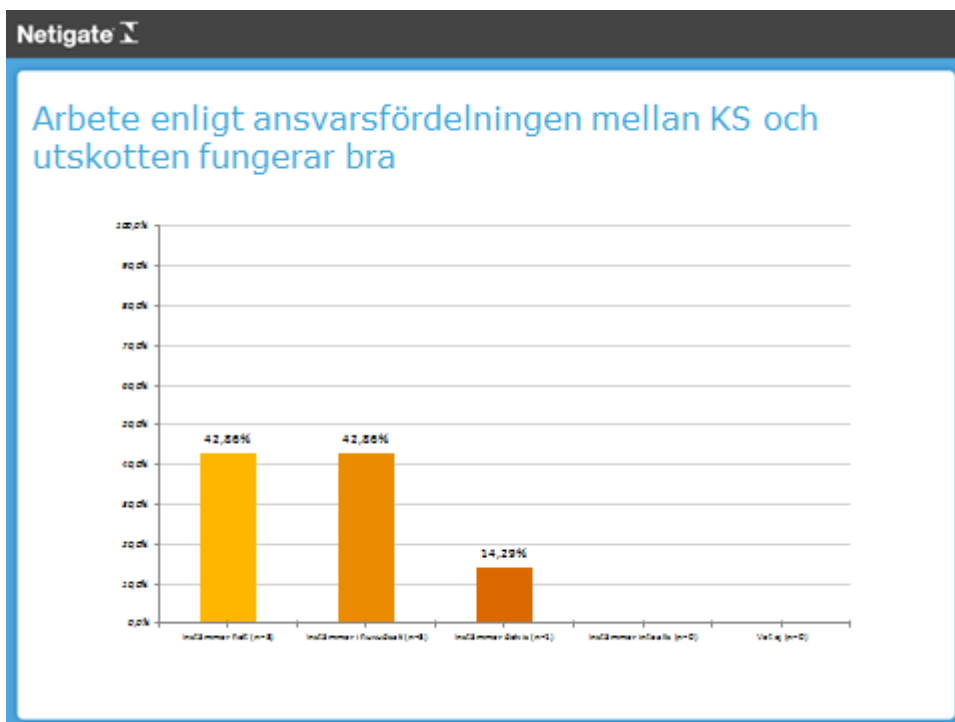
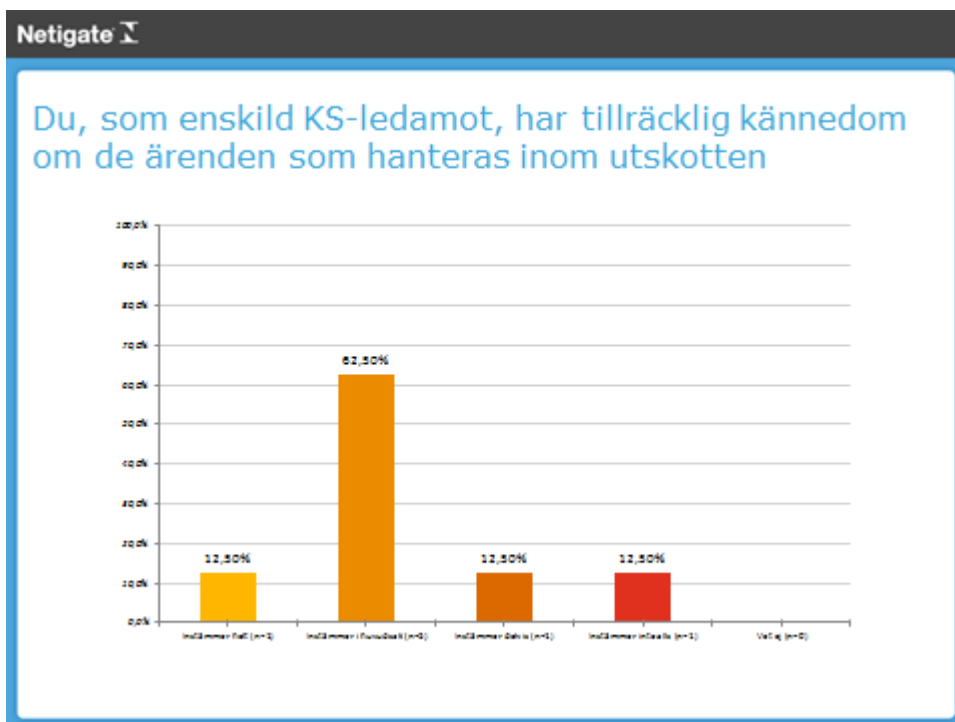
Louise Cedemar

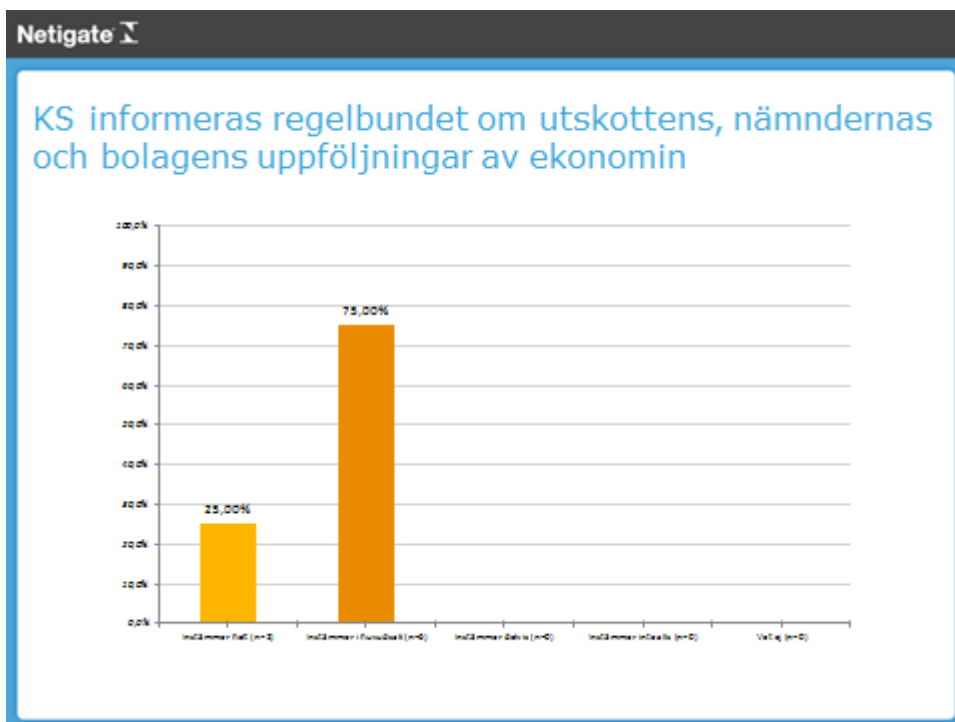
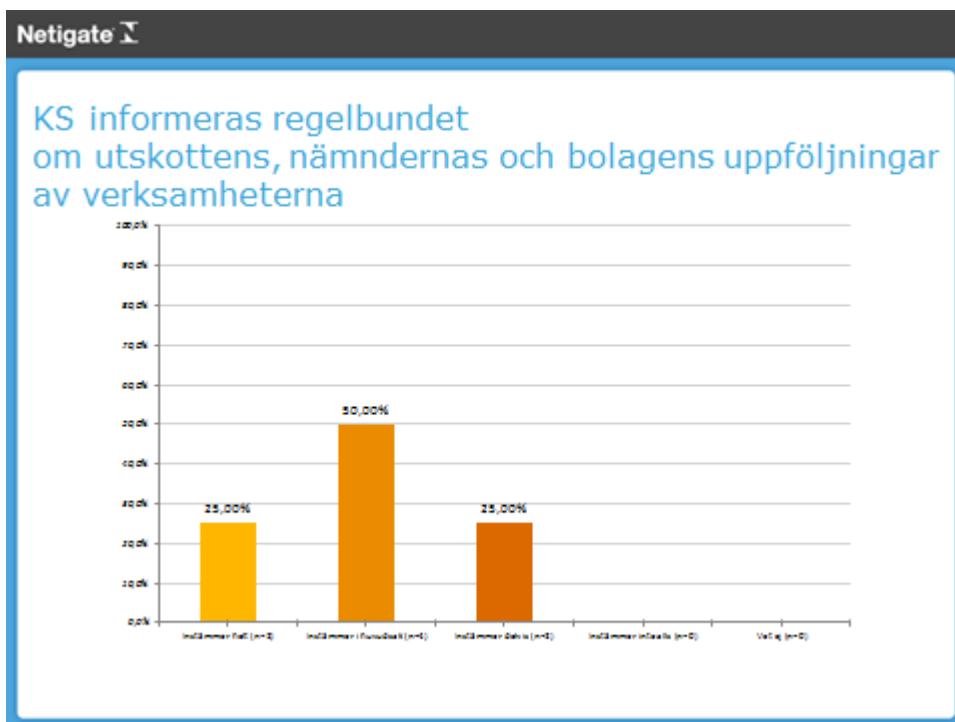
Projektledare

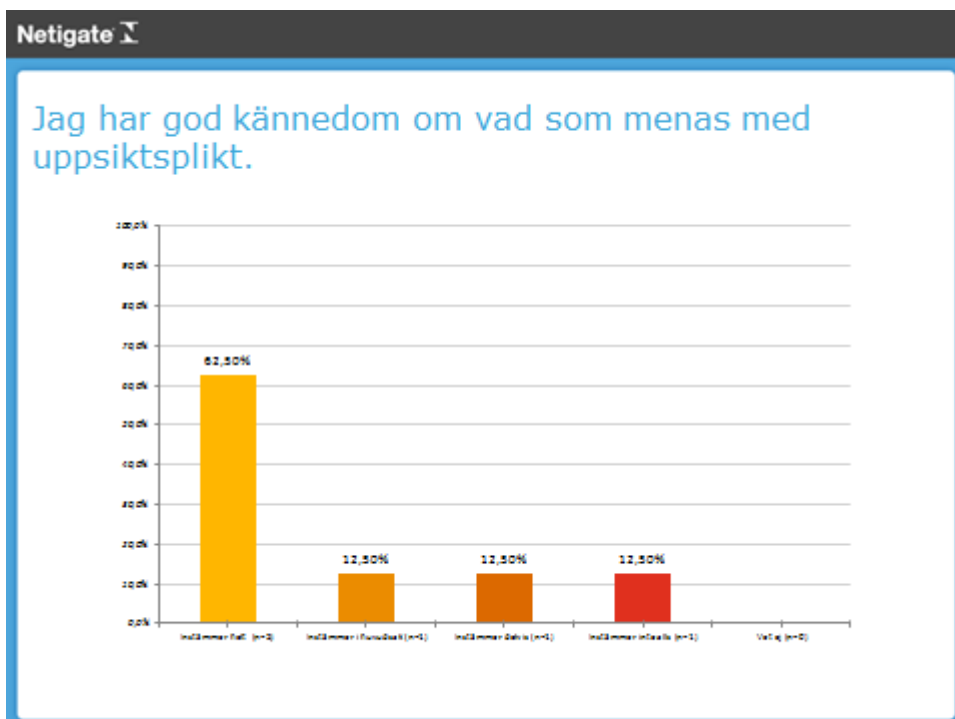
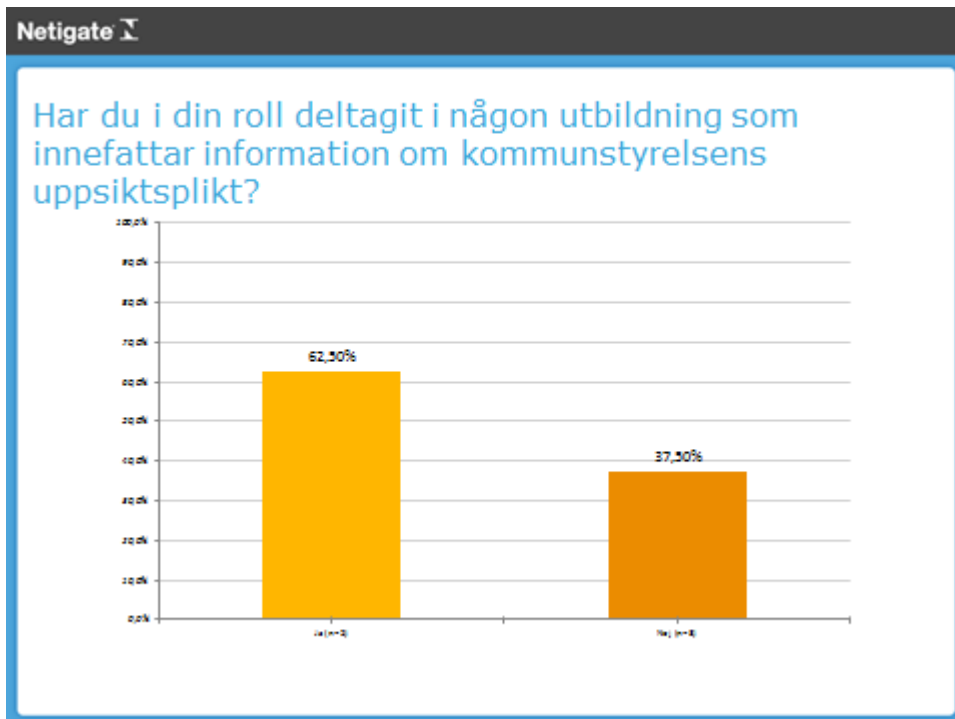
Bilaga 1 - Enkät svar

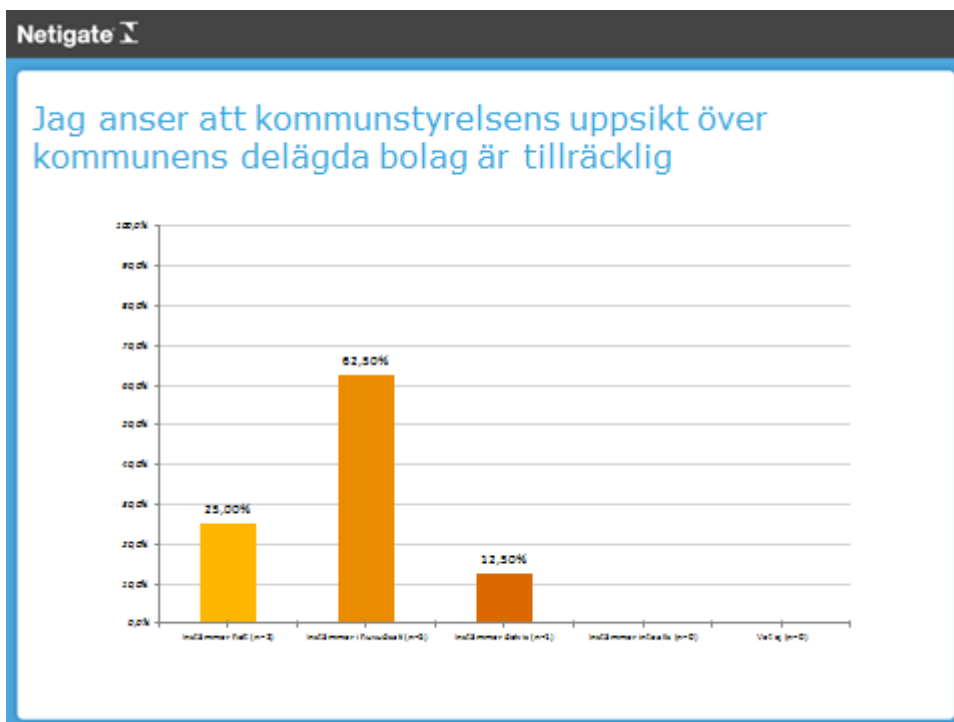
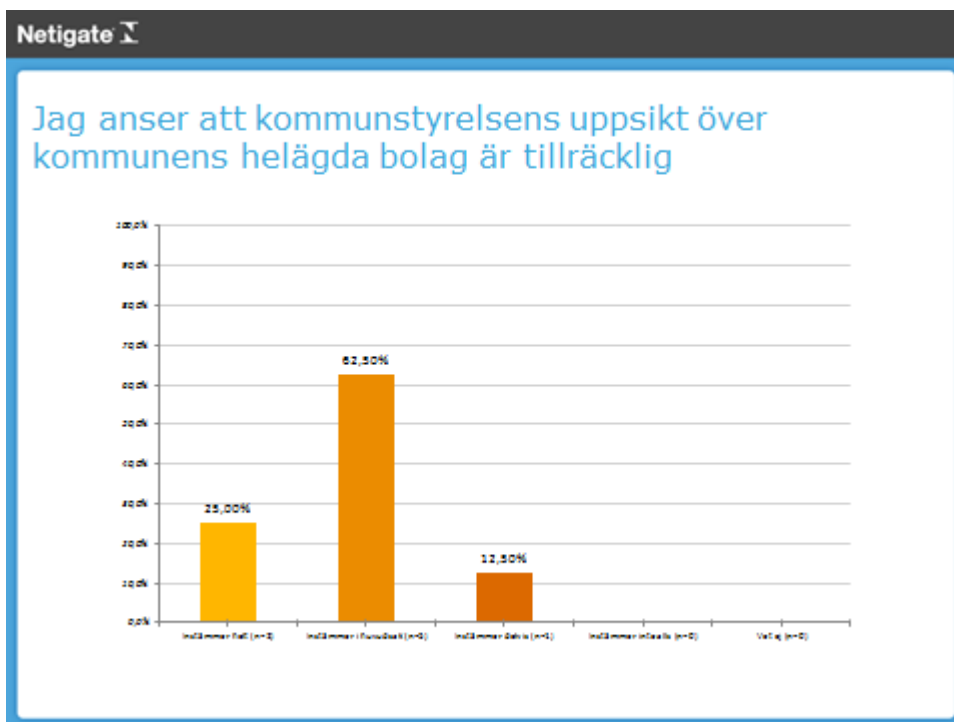


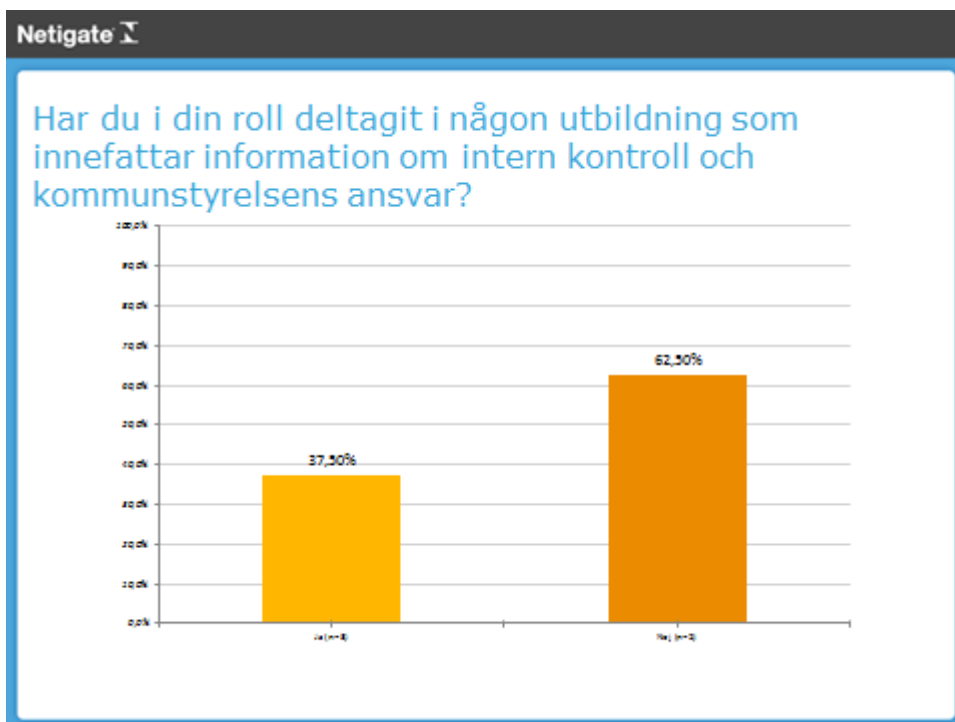
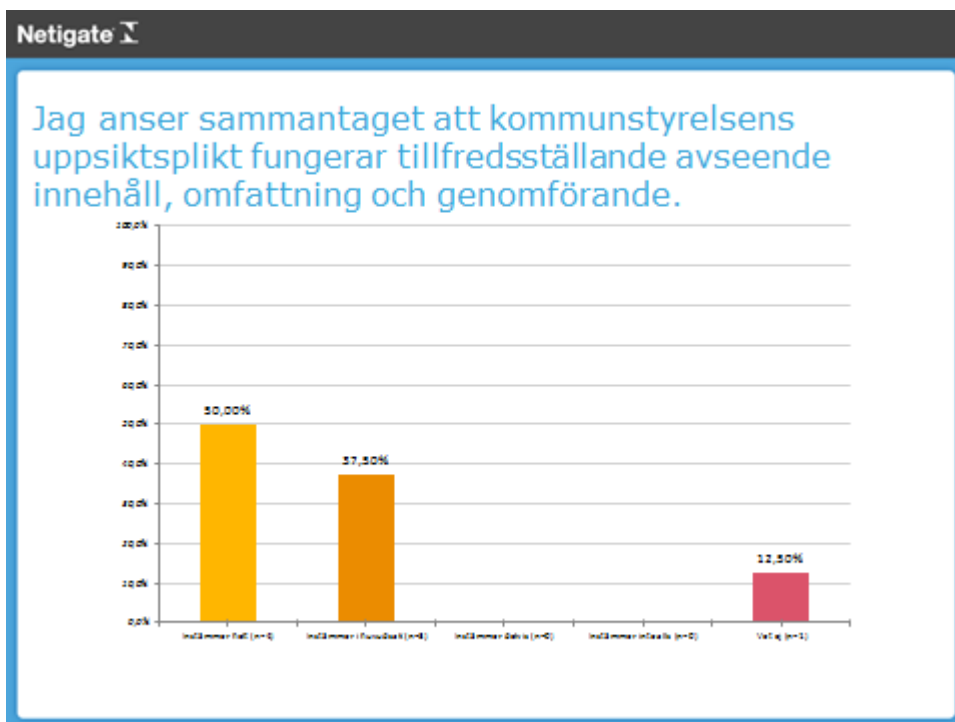


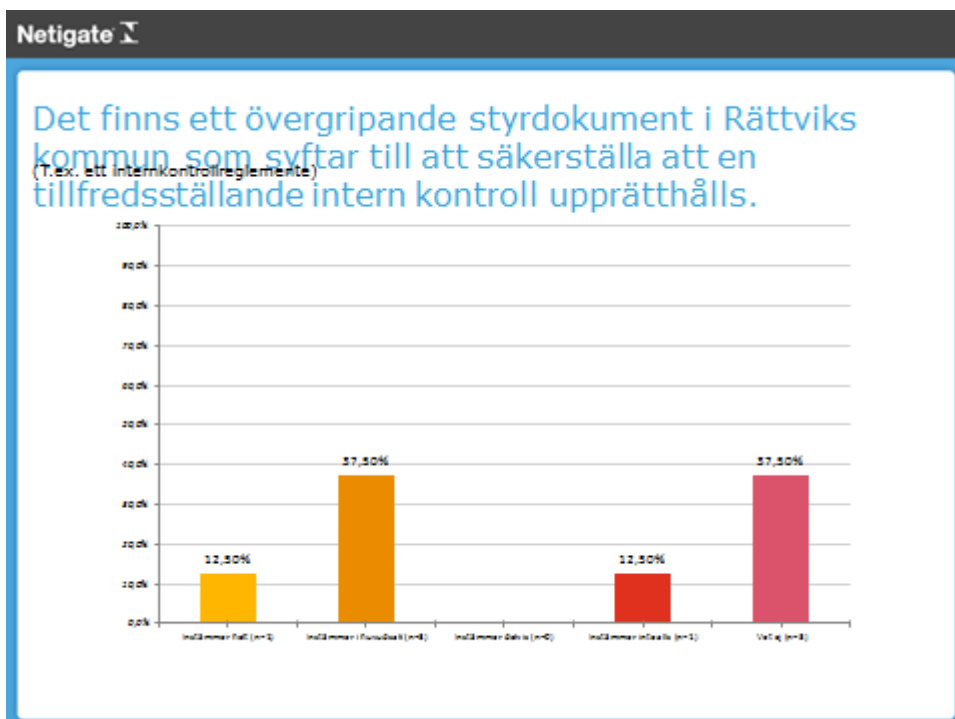
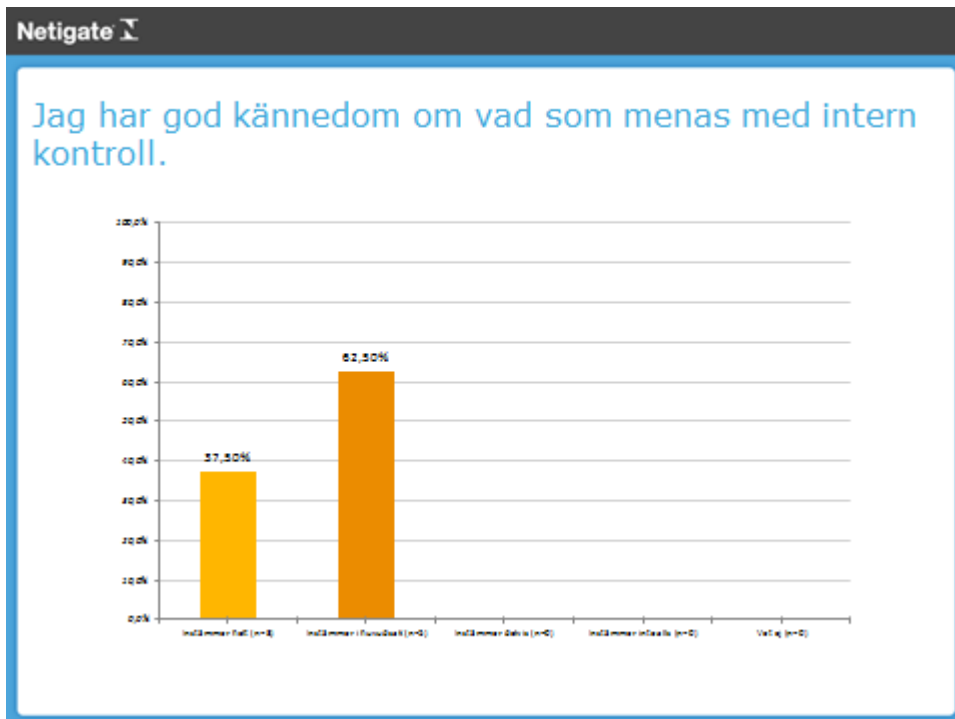


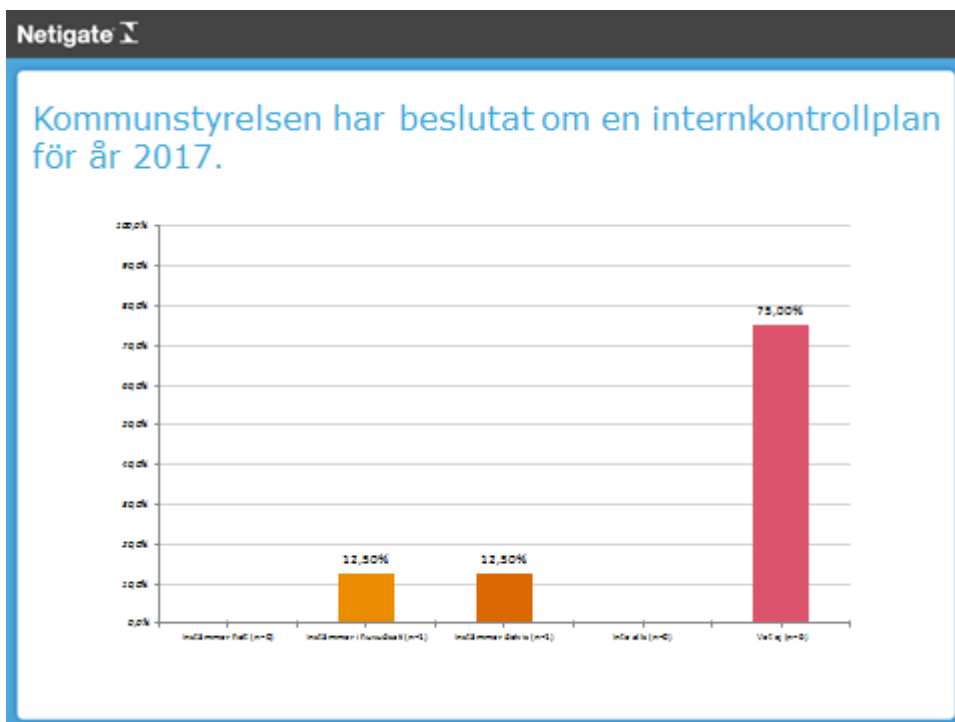
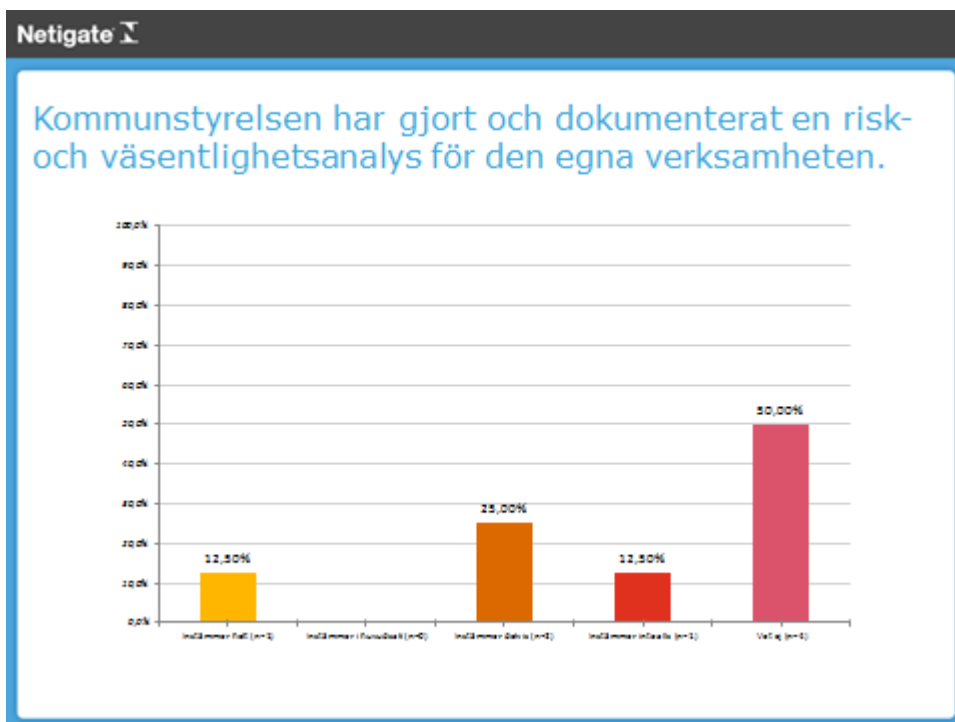


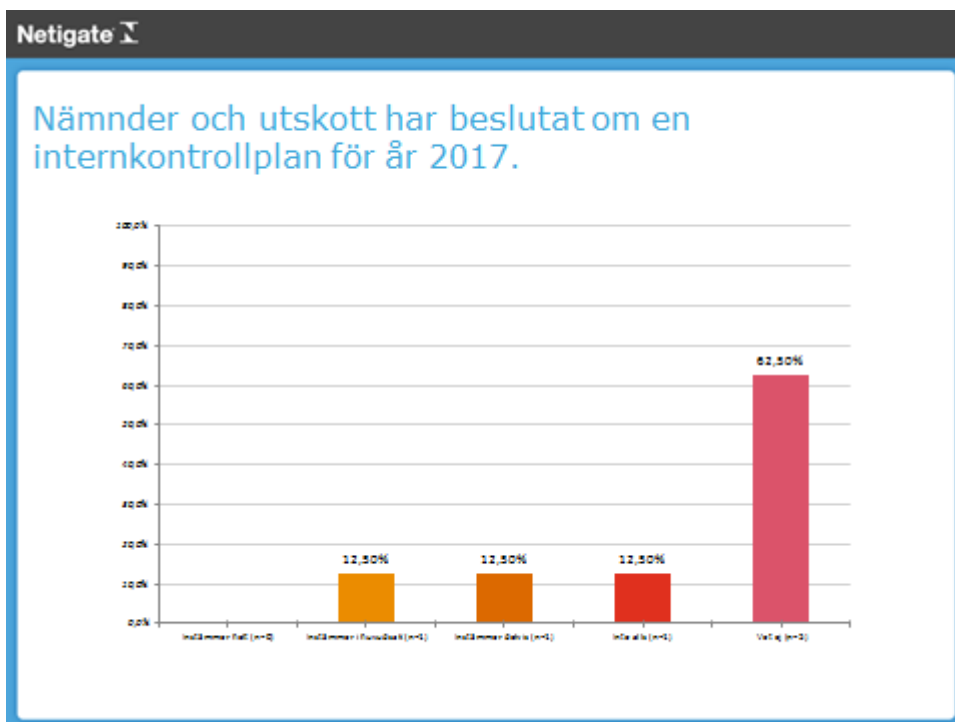
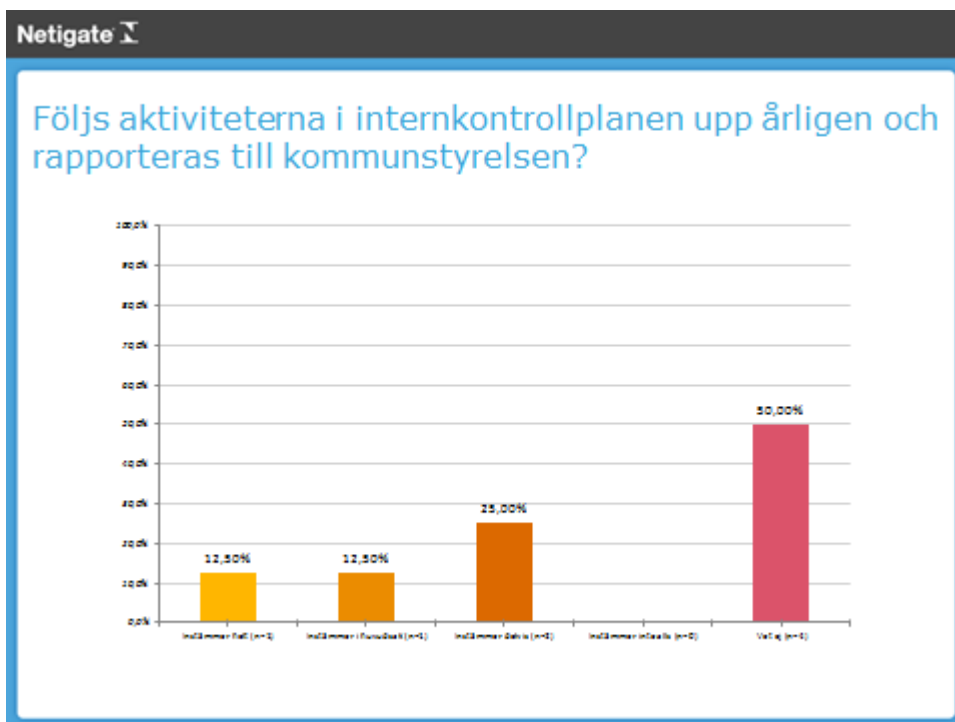


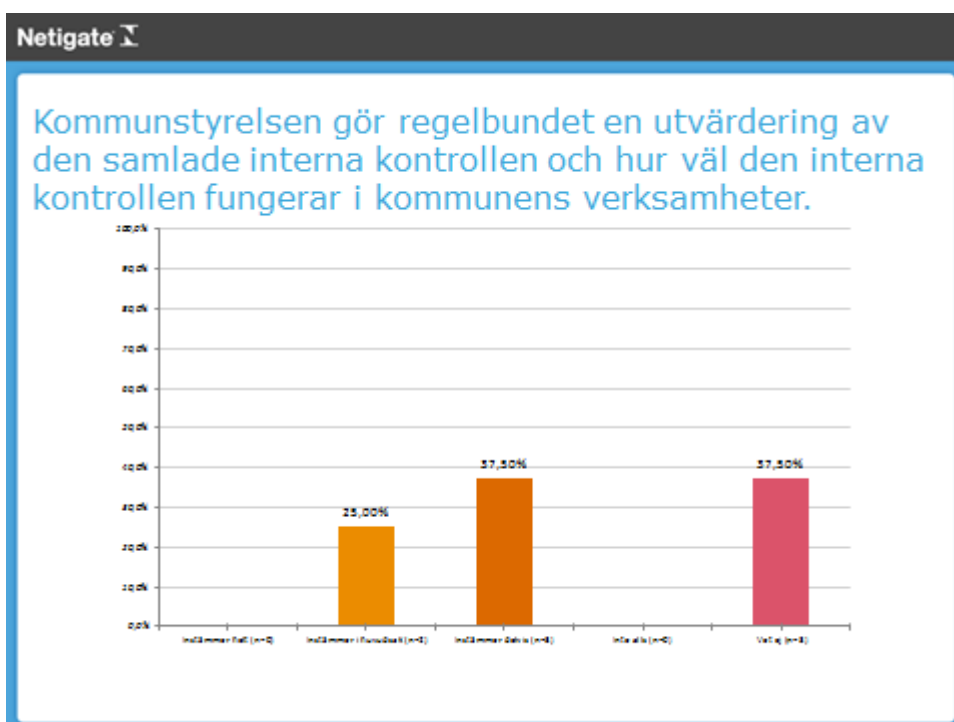
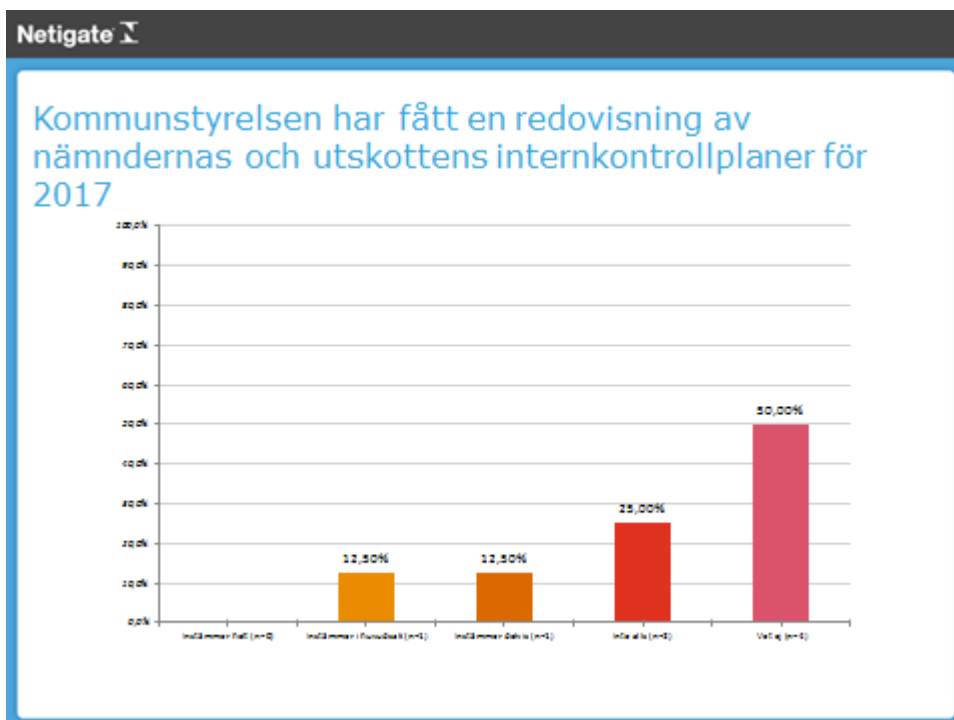












Bilaga 2 – Styr- och stödjande dokument

Vi har i granskningen tagit del av följande dokument:

- *Årsredovisning 2016*
- *Mål och Budget 2017-2019*
- *Reglemente för kommunstyrelsen* (kommunfullmäktige 2014-12-04, redaktionella ändringar 2016-03-02)
- *Delegationsförteckning för kommunstyrelsen – allmänna ärenden* (kommunstyrelsen 2015-01-13)
- *Finanspolicy för kommunkoncernen* (kommunfullmäktige 2008-04-15, reviderad 2009-06-16 och 2014-02-06)
- *Reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner* (ekonomienheten 2003-08-25)
- *Rutin för systematiskt kvalitetsarbete* (barn- och utbildningsförvaltningen, 2017-06-12 rev.)
- *Systematiskt arbetsmiljöarbete*
- *Arbetsmiljöansvar*
- *Företagspolicy för Rättviks kommun* (kommunledningskontoret / KF??? 2005-12-08 / 2006)
- *Tjänsteskrivelse Kommunstyrelsens uppsiktsplikt* (kommunchef, 2015-09-07)
- *Bolagsordning* för Rättviks Kommunhus AB, Rättviks Fastigheter AB, Rättviks Teknik AB respektive Dala Vatten Avfall AB
- *Ägardirektiv* för Rättviks Kommunhus AB, Rättviks Fastigheter AB, Rättviks Teknik AB respektive Dala Vatten Avfall AB
- *Delegationsordning miljö- och byggenheten* (2015-04-29)
- *Förtydligande av punkt i delegationsordning PBL* (2015-09-23)
- *Revidering av miljö- och byggnadsnämndens delegationsförteckning* (2017-05-24)
- *Kommunernas Kvalitet i Korthet” (KKiK) 2016*