

# Granskning av förbundets styrning, kontroll, rapportering, samråd och samverkan med medlemskommuner

**Kommunalförbundet Sydarkiveras revisorer**

Mars 2022

*Emma Ekstén, certifierad kommunal revisor*






*Caroline Tham Johansson, revisionskonsult*

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kommunalförbundet Sydarkivera genomfört en granskning av förbundets styrning, kontroll, rapportering, samråd och samverkan med medlemskommuner. Granskningens syfte är att pröva om styrning, kontroll, rapportering, samråd och samarbete bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att styrning, kontroll, rapportering, samråd och samarbete **inte helt** bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt att den interna kontrollen **inte helt** är tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Är styrelsens övergripande styrning och kontroll över förbundets verksamhet förenlig med vad som anges i kommunallag och förbundsinterna styrdokument?	Ja 
Är ansvars- och arbetsfördelning tydlig inom förbundets organisation avseende samråd och samarbete med medlemskommuner? Politisk nivå respektive verksamhetsnivå.	Delvis 
Sker samråd och samverkan med medlemskommuner avseende verksamhet och ekonomi?	Ja 
Finns det fungerande strukturer och processer för samverkan mellan förbund och medlemskommuner avseende verksamhet och ekonomi? Fokus på områdena utveckling respektive resultat.	Delvis 
Sker rapportering från förbund till medlemskommuner i enlighet med gällande direktiv?	Ja 

## Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar att formerna för hur samverkan och samarbete ska ske på politisk nivå dokumenteras i förbundsordningen
- Vi rekommenderar att det tas fram en instruktion för förbundschefen

- Vi rekommenderar att styrelsen framöver initierar en översyn av förbundsordning med fokus på avsnittet ekonomi/budget. Syftet med översynen bör vara att säkerställa att förbund och dess medlemskommuner följer gällande anvisningar
- Vi rekommenderar att gällande direktiv kompletteras med datum för när exempelvis rapportering av budget och årsredovisning ska ske till medlemskommunerna för att minimera risken att vissa handlingar inte kommer upp alls för beslut i medlemskommunerna eller att så sker alldeles för sent.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>Inledning</b>	<b>4</b>
<b>Bakgrund</b>	<b>4</b>
<b>Syfte och revisionsfrågor</b>	<b>4</b>
<b>Revisionskriterier</b>	<b>5</b>
<b>Avgränsning</b>	<b>5</b>
<b>Metod</b>	<b>5</b>
<b>Granskningsresultat</b>	<b>6</b>
<b>Sydarkivera</b>	<b>6</b>
<b>Övergripande styrning och kontroll av förbundets verksamhet</b>	<b>6</b>
<b>Ansvarsfördelning för samråd med medlemskommuner</b>	<b>9</b>
<b>Processer för samverkan avseende verksamhet och ekonomi</b>	<b>11</b>
<b>Faktisk samverkan avseende verksamhet och ekonomi</b>	<b>13</b>
<b>Rapportering</b>	<b>15</b>
<b>Samlad bedömning</b>	<b>17</b>
<b>Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor</b>	<b>17</b>
<b>Rekommendationer</b>	<b>18</b>

# Inledning

## Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna i förbundet har utifrån sin riskanalys beslutat att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

I förbundsordning regleras vilka kommunala angelägenheter som medlemskommunerna överlämnat till förbundet att sköta. I förbundets uppdrag ingår att i förbundsmedlemmarnas ställe fullgöra de skyldigheter enligt arkivlagen och därtill anslutande författningar som medlemmarna överlämnar till kommunalförbundet. Förbundets verksamhet styrs i stor utsträckning genom speciallagstiftning. Däröver ska verksamheten även efterleva vad som anges i kommunallagen.

Förbundsstyrelsen ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med lagstiftning och förbundsinterna styrdokument. I uppdraget ingår bland annat att leda och samordna förvaltningen av förbundets verksamhet, men även att samråda och samarbeta med förbundets medlemskommuner.

Styrning, ledning, kontroll, dialog och kommunikation är centrala delar för att ett förbund ska fungera. Brister inom området kan riskera att verksamheten inte fullgörs på avsett sätt. Revisionsobjekt i denna granskning är förbundsstyrelsen.

## Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 9 och 12. Syftet med granskningen är att pröva om styrning, kontroll, rapportering, samråd och samarbete bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Är styrelsens övergripande styrning och kontroll över förbundets verksamhet förenlig med vad som anges i kommunallag och förbundsinterna styrdokument?
- Är ansvars- och arbetsfördelning tydlig inom förbundets organisation avseende samråd och samarbete med medlemskommuner? Politisk nivå respektive verksamhetsnivå.
- Finns det fungerande strukturer och processer för samverkan mellan förbund och medlemskommuner avseende verksamhet och ekonomi? Fokus på områdena utveckling respektive resultat.
- Sker samråd och samverkan med medlemskommuner avseende verksamhet och ekonomi?
- Sker rapportering från förbund till medlemskommuner i enlighet med gällande direktiv?

Revisionsfråga 1, 3 och 5 används som underlag för att pröva om granskningsområdet sköts på ett ändamålsenligt sätt. Övriga frågor används för att pröva om den interna kontrollen är tillräcklig.

## Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:1, 6:6, 6:13, 9:5, 11:5-6
- Förbundsordning för kommunalförbundet Sydarkivera
- Reglemente för förbundsstyrelsen
- Delegationsordning
- Instruktion till förbundschef

## Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i första hand till räkenskapsår 2021. Övrig avgränsning, se avsnitt "syfte och revisionsfrågor".

## Metod

Granskningen sker genom analys av för granskningen relevant dokumentation samt genom en enkät som skickats till kommunalråd och kommundirektörer i de 36 medlemskommunerna. Svarefrekvensen uppgick till 54 %. Vidare har vi fått ta del av två enkäter som förbundet skickat till medlemskommunerna, varav den ena skickas till kommunernas kontaktpersoner (exempelvis kanslichefer och arkivarier) och den andra är en mer öppen enkät för medlemskommunerna att besvara. Därutöver har det genomförts intervjuer med företrädare för styrelsen och nyckelpersoner i verksamheten, däribland förbundschef, enhetschef och arkivarier.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

# Granskningsresultat

## Sydarkivera

Kommunalförbundet Sydarkivera bildades år 2015. Sydarkivera är ett kommunalförbund med förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse. Förbundets verksamhet styrs av en förbundsordning som antas av förbundsfullmäktige och fullmäktige hos de kommuner och regioner som bildar förbundet.

Sydarkivera har i uppgift att hantera råd och stöd när det gäller arkiv och informationshantering, digitala arkivleveranser och gemensamt digitalt slutarkiv för förbundsmedlemmarna. Sydarkivera är gemensam arkivmyndighet och arkivförvaltning för förbundsmedlemmarna. Uppdraget definieras i förbundsordningen. Sydarkiveras uppdrag är indelat i bastjänster och anslutande tjänster. Förbundet består för närvarande av 36 medlemskommuner.

## Övergripande styrning och kontroll av förbundets verksamhet

*Revisionsfråga 1: Är styrelsens övergripande styrning och kontroll över förbundets verksamhet förenlig med vad som anges i kommunallag och förbundsinterna styrdokument?*

### *lakttagelser*

Av kommunallagen framgår att politiska organ ska besluta om mål och planer för verksamheten. Förbundet leds av förbundsfullmäktige som är det högst beslutande organet och har lika många ledamöter som det finns förbundsmedlemmar, alltså 36 ledamöter. Varje förbundsmedlem utser en ledamot och en ersättare till kommunalförbundets fullmäktige. Valen genomförs i respektive kommunfullmäktige. Förbundsfullmäktiges ledamöter och ersättare väljs för en mandattid om fyra år. Förbundsstyrelsen utses av förbundsfullmäktige och består av elva ledamöter med elva ersättare. Förbundsstyrelsens ledamöter och ersättare väljs för en mandattid om fyra år. Förbundsstyrelsen utgör gemensam arkivmyndighet avseende de handlingar och uppgifter som förbundsmedlemmarna överlämnat till kommunalförbundet. Det finns en förvaltningsorganisation där staben leds av en förbundschef och de tre respektive enheterna har varsin enhetschef.

Styrningen av förbundets verksamhet och ekonomi kommer framför allt till uttryck i följande styrdokument:

1. Förbundsordning
2. Reglemente för förbundsstyrelsen
3. Handlingsprogram 2019–2022
4. Verksamhetsplan 2021 med reviderad budget och ekonomisk plan för 2022–2023
5. Strategisk tillsynsplan 2016-2022

Utöver dessa finns också andra viktiga styrdokument såsom förbundspolicy. Vid en genomgång av förbundets ovan styrande dokument har följande noterats:

**Styrdokument 1:** Förbundsordningen ska antas av de respektive medlemskommunerna. Det kommunala ändamålet med förbundets verksamhet anges vara att kommunalförbundet i förbundsmedlemmarnas ställe ska fullgöra de skyldigheter enligt arkivlagen (Arkivlag 1990:782) och därtill anslutande författningar som förbundsmedlemmarna överlämnar till kommunalförbundet. Kommunalförbundet ska vidare särskilt skapa och förvalta en digital bevarandeplattform för digital information för slutarkivering och förvalta överlämnad digital information. Uppdraget ska fullgöras med iakttagande av vad som i kommunallagen (2016/17:171) stadgas om kommunalförbund med de ändringar och tillägg som framgår av förbundsordningen. Förbundet ska fullgöra myndighetsutövningsuppgifter enligt arkivlagen som överlämnas innefattande bland annat meddela riktlinjer och utöva tillsyn samt handhavande av slutarkiv för förbundsmedlemmarna i den omfattning som regleras i särskild ordning i medlemsorganisationens arkivreglemente. I förbundsordningen görs också en beskrivning över bastjänster och anslutande tjänster.

**Styrdokument 2:** Enligt § 4 i förbundsordningen gäller att förbundsstyrelsen ska ha ett reglemente som beslutas av förbundsfullmäktige. Reglementet fastställdes av förbundsfullmäktige 2015-02-13 § 10. Reglementet beskriver vilka uppgifter förbundsstyrelsen har att sköta. Dokumentet reglerar bland annat förbundsstyrelsens arbetsformer, exempelvis att ordförande svarar för att kallelse utfärdas till sammanträdena (§5), att protokollet justeras av ordföranden och en ytterligare ledamot (§6), undertecknande av handlingar ska undertecknas av ordförande eller vice ordförande eller annan som förbundsstyrelsen bestämmer och kontrasigneras av förbundschef (§9).

**Styrdokument 3:** Enligt § 3 i förbundsordningen ska kommunalförbundet inom ramen för Bastjänsterna efter samråd med samtliga medlemmar fastställa ett handlingsprogram och en verksamhetsplan för arkivering av förbundsmedlemmarnas information. Handlingsprogrammet ska övergripande beskriva de strategiska målen för kommunalförbundets verksamhet. Handlingsprogrammet ska bland annat fastställa prioriteringsprinciper mellan förbundsmedlemmarna och för de förekommande verksamhetssystemen. Handlingsprogrammet antogs av förbundsfullmäktige 2018-11-09 § 14 och syftar till att ge förbundsstyrelsen och förbundsmedlemmarna beslutsunderlag för fortsatt utveckling av förbundets bastjänster. Uppbyggnaden av Sydarkiveras verksamhet sker enligt handlingsprogrammet stegvis. De olika stegen har prioriterats efter förväntad nytta för deltagande organisationer och de olika målgrupper som kommer att använda arkiven. Syftet är också att bidra till en god ekonomisk hushållning genom att ge underlag för planering av verksamheten. I handlingsprogrammet beskrivs bland annat förslag till förbundets utveckling framåt, risker, kostnader och finansiering.

**Styrdokument 4:** Enligt § 3 i förbundsordningen ska kommunalförbundet inom ramen för Bastjänsterna årligen i samband med budget fastställa en verksamhetsplan bland annat för förbundsmedlemmarnas överlämnande av information från IT-baserade verksamhetssystem. Verksamhetsplanen ska fastställa vilka verksamhetssystem som ska prioriteras för leverans och avställning. Verksamhetsplanen är kommunalförbundets



konkretisering av de i handlingsprogrammet uppställda målen. I planen beskrivs bland annat vision och förbundets mål som bygger på handlingsprogrammet. I verksamhetsplanen har effektmål formulerats med utgångspunkt från identifierade och specificerade nyttor i Sydarkiveras handlingsprogram 2019–2022. Nyttorealiseringsplanen har sedan förbundet startade använts som metod för att kontrollera att Sydarkiveras arbete får avsedd effekt i förbundsmedlemmarnas verksamheter. Verksamhetsplanen innehåller även förbundets långsiktiga finansiella mål samt budget för förbundet. Vidare redogörs det även för mål och prioriterade satsningar för respektive enhet i förbundet.

**Styrdokument 5:** Tillsynsplanen är aktuell och beskriver myndighetens uppdrag, mål och beskrivning av tillsynsområdet.

### **Kontroll**

I styrelsens uppdrag ingår att utöva kontroll över sina ansvarsområden. Granskningen visar att styrelsen i styrdokument 3 reglerat formerna för hur mål i verksamhetsplan ska följas upp och rapporteras till styrelsen. Styrdokument 4 ger vägledning hur nyttorealiseringsplanen ska följas upp

Verksamheternas arkiv- och informationshantering undersöks årligen, då används den strategiska tillsynsplanen som en vägledning för att veta vad tillsynen ska fokusera på. I samband med tillsynerna återrapporteras resultatet till arkivmyndigheten (förbundsstyrelsen), berörd myndighet samt ledamot och ersättare i förbundsfullmäktige från berörd medlem.

Resultat och måluppfyllelse redovisas framför allt i samband med behandling av delårsrapport och årsredovisning. Delårsrapport innehåller årsprognos för mål som återfinns i verksamhetsplanen. I årsredovisningen med tillhörande bilaga för år 2020 sker utvärdering av förbundets måluppfyllelse för verksamhet och ekonomi. Årsredovisningen med bilaga lämnar även information om arbetet inom verksamhetens olika delar. Däremot saknar årsredovisning uppgift om förbundets följsamhet till kommunalt ändamål.

Företrädare för förbundsstyrelsen upplever att styrning och kontroll sker i tillräcklig omfattning. I sammanhanget framhålls att förbundets verksamhet i hög grad regleras genom lagstiftning.

### *Bedömning*

*Är styrelsens övergripande styrning och kontroll över förbundets verksamhet förenlig med vad som anges i kommunallag och förbundsinterna styrdokument?*

Svaret på revisionsfrågan är *ja*.

Bedömningen grundar vi på att framtagna styrdokument bidrar till att styrelsen på en övergripande nivå utövar styrning och kontroll över förbundets verksamhet. Förbundets styrdokument är i allt väsentligt förenliga med vad som anges i lagstiftning.

Styrelsens kontroll av förbundets verksamhet kommer framför allt till uttryck i samband med behandling av delårsrapport och årsredovisning. Rapporteringen är heltäckande och fokuserar på måluppfyllelse, resultat och effekter.

### **Ansvarsfördelning för samråd med medlemskommuner**

*Revisionsfråga 2: Är ansvars- och arbetsfördelning tydlig inom förbundets organisation avseende samråd och samarbete med medlemskommuner? Politisk nivå respektive verksamhetsnivå.*

#### *lakttagelser*

Av förbundsordningens 11 § framgår att innan beslut fattas om avtal av väsentlig betydelse eller i andra frågor av större vikt eller väsentlig betydelse för förbundet ska samråd ske mellan förbundet och samtliga medlemskommuner. Förbundet ska enligt förbundsordningen också sträva efter att aktivt hålla förbundsmedlemmarna informerade om utvecklingslinjerna inom förbundets verksamhetsområde och frågor som har betydelse för förbundsmedlemmarnas samverkan i förbundet. Sådan information kan lämnas vid t.ex. årlig temadag då kommunstyrelsernas presidier och andra förtroendevalda hos förbundsmedlemmarna, samt ledande tjänstemän, ges tillfälle ta del av verksamheten hos förbundet. Förbundsstyrelsen ska även på begäran lämna förbundsmedlemmarnas respektive kommunstyrelse erforderligt underlag i form av yttranden och upplysningar.

Granskningen visar att förbundsfullmäktiges arbetsordning inte anger hur ansvaret fördelas inom fullmäktige, exempelvis för ordförande och vice ordförande, när det gäller samråd och verkan med respektive medlemskommun. Däremot anger förbundsstyrelsens reglemente att förbundsstyrelsen ska tillse att det upprätthålls en aktiv och fungerande relation till förbundsmedlemmarna, att samråd fortlöpande sker med förbundsmedlemmarna i olika frågor som berör förbundsmedlemmarna och att rapporter lämnas till förbundsmedlemmarna över den verksamhetsmässiga och ekonomiska utvecklingen i förbundet. Samverkan med förbundsmedlemmarna kan enligt reglementet ske i olika frågor. I intervjuer framhålls att samråd och samverkan på politisk nivå i första hand hanteras genom sammanträdena i förbundsfullmäktige och förbundsstyrelsen detta då samtliga medlemskommuner finns representerade i förbundsfullmäktige. De intervjuade upplever att ledamöter i förbundsstyrelsen och förbundsfullmäktige ska agera språkrör mellan förbund och dess medlemskommuner och att det är upp till varje ledamot att tillse att informationen kommer de respektive medlemskommunerna till del. Utöver vad som framkommer avseende rapportering i enkätsvaren som presenteras längre fram i rapporten kan vi inom ramen för granskningen inte verifiera att varje ledamot i förbundsfullmäktige eller förbundsstyrelsen fullgör sitt uppdrag att rapportera till de 36 medlemskommunerna.

Förbundsstyrelsen har inte klarlagt hur ansvar för att driva och utveckla samråd och samverkan med medlemskommuner fördelas inom verksamhetsorganisationen. Vi noterar att det inte tagits fram någon instruktion för förbundschefen. Enligt kommunallagen ska förbundsstyrelsen fastställa en instruktion till förbundets högsta

chef. Instruktionen ska beskriva vilket ansvar och vilka uppgifter som vilar på förbundschefen. Krav på instruktion gäller från 1 januari 2018.

Inom förbundets verksamhet finns en fördelning över vem/vilka i organisationen som ska arbeta med samråd och samverkan med medlemskommuner. Företrädare för verksamheten uppger i intervjuer att samråd och samverkan sker i olika led i verksamhetsorganisationen. Främst sker samverkan med de av medlemskommunernas utvalda kontaktpersoner. Det finns även olika typer av nätverk inom olika ämnesområden för de som exempelvis arbetar inom skola, kultur eller teknisk verksamhet. Det sker fyra träffar per år med de officiella kontaktpersonerna. Utöver det sker den en stor nätverksträff per verksamhetsområde per år, samt löpande kontakt mellan nätverksträffarna i samband med arbetsmöten. Dessa kompletteras med webbmöten när så behövs. Under intervjuer framkommer att uppslutningen till träffarna är varierande och att vissa medlemskommuner är mer engagerade än andra.

Vidare framhålls även att förbundschefen har försökt hålla träffar med medlemskommunernas kommundirektörer men att detta inte fallit väl ut och att uppslutningen inte varit god i de sammanhangen.

Granskningen visar således att ett antal befattningar inom förbundet på olika sätt arbetar med samråd och samverkan med medlemskommuner.

#### *Bedömning*

*Är ansvars- och arbetsfördelning tydlig inom förbundets organisation avseende samråd och samarbete med medlemskommuner? Politisk nivå respektive verksamhetsnivå.*

Svaret på revisionsfrågan är *delvis*.

Bedömningen grundar vi på att det i reglementet för förbundsstyrelsen finns reglerat styrelsens ansvar för samråd och samarbete med medlemskommunerna. Vidare finns det en tydlig ansvarsfördelning i frågorna på tjänstepersonsnivå. Vi anser det däremot inte att det är tydligt att det åligger respektive ledamot i fullmäktige och styrelsen att framföra information till sina respektive kommuner. Det borde enligt vår mening finnas dokumenterat hur formerna för samverkan och samarbete ska ske på politisk nivå. Vi noterar också att det saknas en instruktion för förbundschefen.

## Processer för samverkan avseende verksamhet och ekonomi

*Revisionsfråga 3: Finns det fungerande strukturer och processer för samverkan mellan förbund och medlemskommuner avseende verksamhet och ekonomi? Fokus på områdena utveckling respektive resultat.*

### *lakttagelser*

Förbundets organisation utgörs av två olika nivåer: en politisk organisation och en verksamhetsorganisation. Hur verksamheten är organiserad beskrivs främst i handlingsprogrammet. Verksamhetsorganisationen har genomgått några förändringar de senaste åren.

Förbundets styrdokument beskriver inte närmare arbetsformerna för *hur* dialog ska ske mellan förbund och dess medlemmar avseende förbundets utveckling och resultat.

### **Strukturer (forum) för samråd/samverkan på politisk nivå respektive verksamhetsnivå**

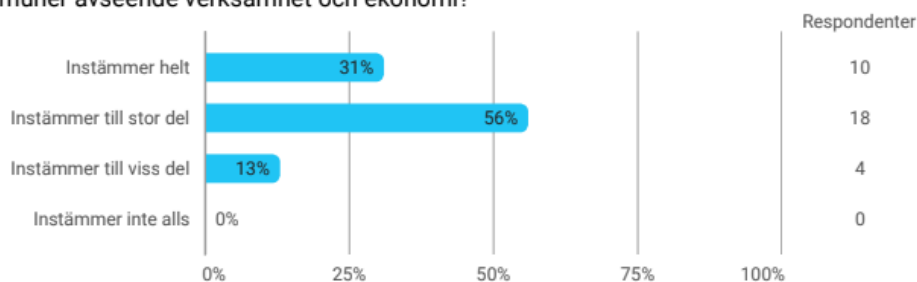
Enligt förbundsordningen ska förbundsfullmäktige ledamöter väljas ur förbundsmedlems fullmäktige. Förbundsstyrelsen utses av förbundsfullmäktige och ska bestå av minst sju ledamöter med minst sju ersättare och maximalt 11 ledamöter och 11 ersättare. Medlemskommun som vid tidpunkten för val till kommunfullmäktige i hela landet har över 60 000 invånare ska alltid ha en ledamot som fast representation i styrelsen. Förbundsstyrelsen bör ha så bred representation som möjligt. Förbundsordningen ställer inget krav på att ledamot i förbundsfullmäktige eller förbundsstyrelsen tillika ska vara ledamot i exempelvis kommunstyrelsen eller annat verkställande organ i medlemskommunen.

Som tidigare nämnts sker visionsdagar där politiken får möjlighet att diskutera utvecklingen inom förbundet. Enligt intervjusvar upplevs dessa dagar vara givande. Det är sedan upp till respektive ledamot att vidareförmedla resultatet av dagarna till sina respektive medlemskommuner. Företrädare för förbundet upplever att det i dagsläget genom dessa träffar finns en väl fungerande process mellan parterna när det gäller att diskutera förbundets utveckling på lång sikt.

Förbundschefen ingår inte i några ledningsgrupper hos någon av medlemskommunerna. Granskningen visar också att det saknas ett etablerat forum där ekonomiansvariga i förbund och medlemskommuner diskuterar gemensamma frågor, exempelvis hänförliga till budget och bokslut. Förbundschefen anger i intervjuer att det har genomförts försök till att upprätta en sådan samverkan men att engagemanget från medlemskommunerna varit bristfälligt och att uppslutningen varit dålig. När det gäller mer operativa frågor sker en fortlöpande dialog, samråd och samverkan mellan förbundets personal och personal hos medlemskommunerna i form av deras kontaktpersoner.

Av enkätsvaren framkommer att det i huvudsak upplevs fungerande strukturer och processer för samverkan mellan förbundet och dess medlemskommuner avseende verksamhet och ekonomi:

Jag anser att det finns fungerande strukturer och processer för samverkan mellan förbundet och medlemskommuner avseende verksamhet och ekonomi?



Tabellen visar att 56 % av respondenterna till stor del instämmer i att det finns fungerande strukturer och processer för samverkan. Avseende huruvida medlemskommunerna hålls informerade om förbundets utveckling anger 69 % att så sker medan 17 % anger att det inte sker. Resterande 14 % anger att de ej vet.

### *Bedömning*

*Finns det fungerande strukturer och processer för samverkan mellan förbund och medlemskommuner avseende verksamhet och ekonomi? Fokus på områdena utveckling respektive resultat.*

Svaret på revisionsfrågan är *ja*.

Vi grundar bedömningen på att strukturer (forum) för samråd/samverkan finns både på verksamhetsnivå och politisk nivå genom att samtliga medlemskommuner är representerade i förbundsfullmäktige. Enligt vår mening är det en tillräcklig samverkan mot bakgrund av förbundets storlek, där annan politisk samverkan med samtliga medlemskommuner ter sig nästan omöjlig. Processer för samråd/samverkan kring förbundets resultat och utveckling finns i och med visionsdagar där dessa frågor diskuteras. Däremot finns det inte några strukturer eller processer för samverkan mellan ledande tjänstepersoner i medlemskommunerna och förbundet, men försök till det har gjorts. Vi konstaterar att det finns samverkan mellan förbundet och utsedda kontaktpersoner, men alltså inte mellan de ledande befattningarna.

## Faktisk samverkan avseende verksamhet och ekonomi

### Revisionsfråga 4: Sker samråd och samverkan med medlemskommuner avseende verksamhet och ekonomi?

#### *lakttagelser*

Av förbundsordningens 11 § framgår att förbundet fortlöpande ska tillställa förbundsmedlemmarna rapporter beträffande verksamhetens ekonomi och utveckling.

#### **Verksamhet**

Som tidigare nämnts beskrivs det i förbundsinterna styrdokument att samråd och samverkan med medlemskommuner ska genomföras. Förbundet bär ansvar för att samråda med medlemskommuner innan beslut tas i viktiga ärenden för verksamheten.

I handlingsprogrammet beskrivs flera verksamhetsområden där det ska ske samverkan mellan förbund och dess medlemskommuner genom olika nätverk. Det rör exempelvis nätverksträffar med centrala arkivorganisationen, registratorer, kommunikatörer och systemförvaltare.

Företrädare för förbundet upplever att på verksamhetsnivå finns en väl fungerande samverkan. Samråd och samverkan uppfattas vara mer utvecklad när det gäller operativa frågor än frågor av mer strategisk karaktär. Frågor av strategisk karaktär diskuteras en gång årligen på en strategidag/visionsdag där representanter från politiken såväl som från verksamheten deltar för att diskutera strategierna framåt. Enligt intervjuer finns ett behov att öka kunskapen hos medlemmarna vad kommunalförbundets uppdrag är och vad som ingår i bastjänster respektive anslutande tjänster.

#### **Ekonomi**

I förbundsordning anges att förbundsfullmäktige ska årligen fastställa budget för kommunalförbundet inom de ekonomiska ramar och i enlighet med de riktlinjer i övrigt som gäller enligt vad som förbundsmedlemmarna anger som budgetförutsättningar. Budgetarbetet ska enligt förbundsordningen samordnas med förbundsmedlemmarnas budgetarbete. Under budgetprocessen ska samråd ske med samtliga förbundsmedlemmar. Budgeten ska innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret och en ekonomisk plan för den kommande treårsperioden.

Granskningen visar att budgetarbetet under 2021 inte fullt ut hanterats enligt gällande anvisning. Vi har inte kunnat spåra att samråd skett med samtliga förbundsmedlemmar och samordnats med deras budgetprocess förutom det faktum att budgeten har behandlats i förbundsstyrelsen och i förbundsfullmäktige. Av granskningen framkommer dock att det vid kontaktpersonsträffar regelbundet tas upp kommande budget och årsredovisning vid varje sammanträde där budget eller redovisning hanteras av styrelsen eller fullmäktige, oavsett om det är ordinarie budget eller komplettering i november. I enkäten uppger 70 % att de ej vet om samråd skett gällande budgetarbetet. Värt att notera i sammanhanget är att medlemskommunerna är ålagda en fast

medlemsavgift om 27 kr/kommuninvånare samt vilket också förbundet utgår från i sin budget. Vidare är budgeten också beräknad på omfattningen av anslutande tjänster som har beräknats utifrån de avtal som gäller vid tillfället för framtagande av budget.

I enkätsvaren anger 59 % att samråd och samverkan sker mellan förbundet och medlemskommuner avseende verksamhet och ekonomi, 31 % anger att de ej vet och 9 % anger att det inte sker. Av de som har angett att samverkan och samråd sker beskrivs i fritextsvaren att det sker genom att representanter från fullmäktige eller kommunarkivarie (eller annan kontaktperson gentemot förbundet) återrappporterar. Vidare framkommer det av fritextsvaren att det förs dialog med kommunen innan förändringar görs som påverkar ekonomin samt att det sker regelbundna möten där medlemskommunerna bjuds in eller kallas.

### *Bedömning*

#### *Sker samråd och samverkan med medlemskommuner avseende verksamhet och ekonomi?*

Svaret på revisionsfrågan är *delvis*.

Samråd och samverkan med medlemskommuner avseende ekonomi och verksamhet sker delvis i enlighet med gällande direktiv.

Inom ekonomiområdet har samråd/samverkan inte bedrivits enligt förbundsinterna anvisningar. Detta då vi inte kunnat spåra att budgetarbetet samordnas med samtliga 36 medlemskommunerna budgetarbete. Det är enligt vår mening inte tillräckligt att frågan om budget enbart tas upp i kontaktpersonsträffar då detta inte är att likställa med att budgetarbetet samordnas med förbundsmedlemmarnas budgetarbete i enlighet med förbundsordningen. Dock är avgiften för de respektive medlemskommunerna på förhand avtalat, vilket gör att det inte kommer några oväntade intäkter eller kostnader i budgetarbetet, varken för förbundet eller medlemskommunerna.

Inom verksamhetsområdet finns en väl fungerande samverkan när det gäller operativa frågor. Samverkan gällande strategiska frågor sker främst i samband med visionsdagarna.

För framtiden föreslås att styrelsen initierar en översyn av förbundsordning med fokus på avsnittet ekonomi/budget. Syftet med översynen är att säkerställa att förbund och dess medlemskommuner följer gällande anvisningar.

## Rapportering

*Revisionsfråga 5: Sker rapportering från förbund till medlemskommuner i enlighet med gällande direktiv?*

### *lakttagelser*

I förbundsordning regleras formerna för hur rapportering från förbund till medlemskommuner ska ske. Det finns flera syften med denna återrapportering varav ett är att kommunstyrelsen i respektive medlemskommun ska kunna fullgöra sin uppsiktsplikt.

Granskningen visar att medlemmarna i förbundet ställer följande krav på rapportering:

- Revisionsberättelse ska tillsammans med årsredovisningen överlämnas till förbundsmedlemmarnas respektive fullmäktige, som var och en beslutar om ansvarsfrihet för förbundet i dess helhet. Det framgår dock inte när så ska ske.
- Budgetförslaget ska vara tillgängligt för allmänheten enligt vad som stadgas i 8 kap. 10 § i kommunallagen. Sammanträde vid vilket budgeten fastställs ska vara offentligt. Kungörelse om sammanträdet ska utfärdas.
- Kungörelse om sammanträde vid vilket budgeten ska fastställas ska anslås på förbundets officiella webbanslagstavla och på förbundets hemsida.

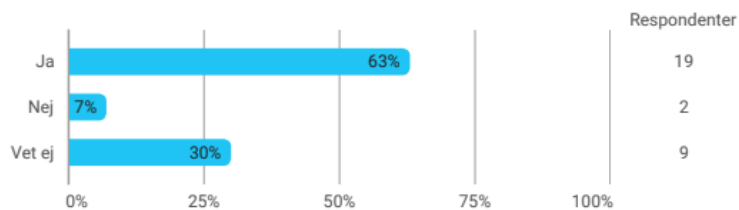
Inom ramen för granskningen har vi inte kunnat verifiera huruvida revisionsberättelse och årsredovisning tas upp i samtliga 36 medlemskommuner. Enligt intervju svar överlämnas årsredovisning och revisionsberättelse till samtliga medlemskommuner. Vi har i granskningen inte kunnat verifiera att det sker för samtliga 36 kommuner. Vi har dock gjort ett stickprov där vi för fem av kommunerna gått igenom protokoll från kommunfullmäktige under år 2021. I Karlshamn, Mörbylånga, Vellinge och Osby kommuner kan vi inte se att kommunfullmäktige har tagit upp revisionsberättelse eller årsredovisning för förbundet som särskilt ärende. I Åtvidabergs kommun togs årsredovisningen för år 2020 upp på kommunfullmäktiges sammanträde i juni månad.

Vi kan inte heller spåra om anslag för budgeten har gjorts på förbundets webbplats då anslaget inte längre är aktuellt.

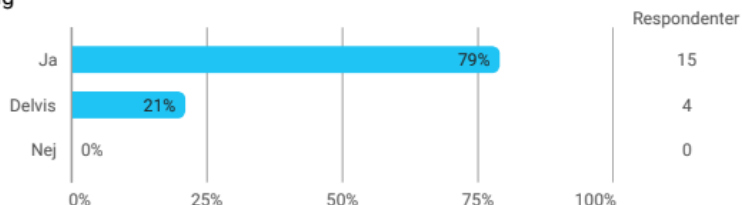
Eftersom återrapportering i övrigt enligt de intervjuade åligger respektive ledamot i förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse är det svårt att spåra hur den sker. Nedan följer enkätsvaren angående huruvida medlemskommunerna får ta del av rapporter:



Får ni som medlemskommun del av rapporter beträffande förbundets och dess verksamhets ekonomi och utveckling?



Är rapporteringen tillräcklig



Av enkätsvaren framkommer att medlemskommunerna i huvudsak anser sig få återrapportering avseende verksamhet och ekonomi och att den i huvudsak är tillräcklig. Av fritextsvaren framkommer att återkoppling kan ske i ganska liten omfattning och att den mesta informationen delges via kommunens representant. En annan respondent anger att ingen ekonomisk information har nått kommunen på politisk nivå förutom årsredovisning.

### *Bedömning*

*Sker rapportering från förbund till medlemskommuner i enlighet med gällande direktiv?*

Svaret på revisionsfrågan är *ja*.




Bedömningen grundar vi på att det finns direktiv för rapportering. Dock innehåller inte direktiven exempelvis datum för när rapportering ska ske innebär det en risk att vissa handlingar inte kommer upp alls för beslut i medlemskommunerna eller alldeles för sent. I vår granskning ser vi att för fyra av fem stickprovgranskade kommuner finns inget ärende kopplat till Sydarkiveras årsredovisning eller revisionsberättelse. För en av kommunerna kommer ärendet upp först i juni månad vilket enligt vår mening är för sent. Varje kommun ansvarar själva för att ta upp årsredovisningen och revisionsberättelsen för beslut, men med en datumangivelse i förbundsordningen för när rapportering ska kan risken minska vad gäller att årsredovisningen inte tas upp alls eller att den tas upp för sent hos förundsmedlemmarna. Vi noterar dock att en övervägande del av respondenterna i enkäten anger att de får tillräcklig återrapportering och att de är nöjda med den rapportering som sker.

# Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kommunalförbundet Sydarkivera genomfört en granskning av förbundets styrning, kontroll, rapportering, samråd och samverkan med medlemskommuner. Granskningens syfte är att pröva om styrning, kontroll, rapportering, samråd och samarbete bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att styrning, kontroll, rapportering, samråd och samarbete **inte helt** bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt att den interna kontrollen **inte helt** är tillräcklig.

## Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Är styrelsens övergripande styrning och kontroll över förbundets verksamhet förenlig med vad som anges i kommunallag och förbundsinterna styrdokument?	<b>Ja</b> Framtagna styrdokument bidrar till att styrelsen på en övergripande nivå utövar styrning och kontroll över förbundets verksamhet. Styrelsens kontroll av förbundets verksamhet kommer framför allt till uttryck i samband med behandling av delårsrapport och årsredovisning. Rapporteringen är heltäckande och fokuserar på måluppfyllelse, resultat och effekter.	
2. Är ansvars- och arbetsfördelning tydlig inom förbundets organisation avseende samråd och samarbete med medlemskommuner? Politisk nivå respektive verksamhetsnivå.	<b>Delvis</b> I reglementet för förbundsstyrelsen finns reglerat styrelsens ansvar för samråd och samarbete med medlemskommunerna. Vidare finns det en tydlig ansvarsfördelning i frågorna på tjänstepersonsnivå. Vi anser det däremot inte att det är tydligt att det åligger respektive ledamot i fullmäktige och styrelsen att framföra information till sina respektive kommuner.	
3. Finns det fungerande strukturer och processer för samverkan mellan förbund och medlemskommuner avseende verksamhet och ekonomi? Fokus på områdena utveckling respektive resultat.	<b>Ja</b> Strukturer (forum) för samråd/samverkan finns både på verksamhetsnivå och politisk nivå genom att samtliga medlemskommuner är representerade i förbundsfullmäktige. Processer för samråd/samverkan kring förbundets resultat och utveckling finns i och med visionsdagar där dessa frågor diskuteras. Däremot finns det inte några strukturer eller processer för samverkan mellan ledande tjänstepersoner i medlemskommunerna och förbundet.	

---

4. Sker samråd och samverkan med medlemskommuner avseende verksamhet och ekonomi?

**Delvis**

Samråd och samverkan med medlemskommuner avseende ekonomi och verksamhet sker delvis i enlighet med gällande direktiv. Inom ekonomiområdet har samråd/samverkan inte bedrivits enligt förbundsinterna anvisningar. Detta då vi inte kunnat spåra att budgetarbetet samordnas med samtliga 36 medlemskommunerna budgetarbete. Inom verksamhetsområdet finns en väl fungerande samverkan när det gäller operativa frågor. Samverkan gällande strategiska frågor sker främst i samband med visionsdagarna.



---

5. Sker rapportering från förbund till medlemskommuner i enlighet med gällande direktiv?

**Ja**

Det finns direktiv för rapportering, men vi har inte kunnat spåra huruvida den sker enligt gällande direktiv. I vår granskning ser vi att för fyra av fem stickprovsgranskade kommuner finns inget ärende kopplat till Sydarkiveras årsredovisning eller revisionsberättelse. Vi noterar dock att en övervägande del av respondenterna i enkäten anger att de får tillräcklig återrapportering och att de är nöjda med den rapportering som sker.



### Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar att formerna för hur samverkan och samarbete ska ske på politisk nivå dokumenteras i förbundsordningen
- Vi rekommenderar att det tas fram en instruktion för förbundschefen
- Vi rekommenderar att styrelsen framöver initierar en översyn av förbundsordning med fokus på avsnittet ekonomi/budget. Syftet med översynen bör vara att säkerställa att förbund och dess medlemskommuner följer gällande anvisningar
- Vi rekommenderar att gällande direktiv kompletteras med datum för när exempelvis rapportering av budget och årsredovisning ska ske till medlemskommunerna för att minimera risken att vissa handlingar inte kommer upp alls för beslut i medlemskommunerna eller att så sker alldeles för sent.

2022-03-10

Rebecca Lindström

Emma Ekstén

---

*Uppdragsledare*

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av kommunalförbundet Sydarkivera enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplanen. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.