
Arbetsrapport

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över bolagen

Strömsunds kommun

Anneth Nyqvist

November månad 2012



2012-10-25

Anneth Nyqvist, projektledare

Maj-Britt Åkerström, sakgranskning

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund och revisionskriterier	2
2.2	Metod	2
2.3	Avgränsning	2
3	Lagstiftning och styrande dokument	3
3.1	Kommunallagen	3
3.2	Kommunstyrelsens reglemente	3
3.3	Kommunens ledningssystem	4
3.4	Interna dokument gällande uppsiktsplikten	4
3.4.1	Finans- och borgenspolicy (Kf 12 juni 2002 § 53)	4
3.4.2	Övriga policy- och styrdokument	4
3.4.3	Budget 2012	5
3.4.4	Ägardirektiv för samtliga tre bolag	5
3.4.5	Bolagsordningar	5
3.4.6	Revisionell bedömning	5
4	Kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten	6
4.1	Gemensamma arenor	6
4.2	Kommunikation	6
4.3	Organisering av uppföljning och rapportering	6
4.4	Styrelsens begäran om upplysningar från bolagen	6
4.5	Uppföljning och återrapportering till fullmäktige	7
4.6	Revisionell bedömning	7

1 Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Strömsunds kommun har Kommunal Sektor inom PwC genomfört en granskning avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt över bolagen. Följande revisionsfråga har varit aktuell:

- Är kommunstyrelsens uppsikt över företagets verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig?

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens uppsikt över företagets verksamhet till stor del är ändamålsenlig och tillräcklig men att den kan utvecklas inom följande områden:

- Uppföljning av ägardirektiven bör formaliseras.
- I ägardirektiven bör framgå vilka styrdokument som bolagen har att förhålla sig till.
- Representanter från bolagen bör delta när strategiska frågor i kommunen diskuteras.
- Kommunstyrelsens roll gentemot bolaget bör förtydligas.
- Formerna för kommunstyrelsens dialog med bolagen bör diskuteras.
- Rutiner för överlämnande av uppdrag och direktiv från fullmäktige till bolagen bör ses över.
- Kommunstyrelsens rapportering till fullmäktige angående uppsiktsplikten skulle kunna formaliseras till en särskild punkt på fullmäktiges dagordning, ”kommunstyrelsens uppsiktsplikt”, detta gäller även uppsikten över nämnderna.

2 Inledning

2.1 Bakgrund och revisionskriterier

Enligt kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas och företagens verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning samt hos fullmäktige göra framställningar som behövs.

Följande revisionsfråga är aktuell:

- Är kommunstyrelsens uppsikt över företagens verksamhet ändamålsenlig och tillräcklig?

Följande kontrollmål är aktuella:

- Är formerna för uppsikten ändamålsenlig och fungerar dessa tillfredsställande?
- I vilken omfattning och till vilket innehåll sker styrelsens uppsikt?
- I vilken utsträckning begär styrelsen upplysningar från företagen? Fungerar begäran om upplysningar tillfredsställande?
- I vilken utsträckning sker rapporteringen till fullmäktige? Sker uppföljning och rapportering på ett sådant sätt att kommunstyrelsen kan fullgöra sina uppgifter?
- Vilken uppföljning sker av att ägardirektiven till respektive bolag efterlevs?
- Har kommunstyrelsen formaliserat sin uppsiktsplikt?

2.2 Metod

Granskningen sker genom dokumentgranskning (protokoll, rutiner, riktlinjer, ägardirektiv m m) och intervjuer med ordföranden i fullmäktige, kommunstyrelsen, ordförande i bolagen.

2.3 Avgränsning

I projektet ingår inte att granska och bedöma om uppställda mål, ändamål, riktlinjer och anvisningar i reglementen, bolagsordningar, ägardirektiv och förbundsordningar är optimalt utformade utifrån ett styrningsperspektiv.

3 Lagstiftning och styrande dokument

3.1 Kommunallagen

I 1991 års kommunallag infördes i 6 kap 1 § uttrycket "uppsikt över" för kommunstyrelsen avseende nämnder liksom för hel och delägda företag och senare även över kommunalförbund i vilka kommunen var medlem. Paragrafen är uppdelad i två stycken där kommunstyrelsens ledande funktion och ansvar för ledning och samordning av kommunens förvaltning tillsammans med uppsikten över nämnderna utgör första stycket. Det andra stycket beskriver uppsikten över företagen och kommunalförbunden. Ingenting särskilt sägs om denna uppdelning i förarbetena.

Förarbetena till 1991 års kommunallag utvecklar inte vad uppsikten skall innebära utan markerar, till skillnad mot tidigare, att även företagen är en del av den kommunala organisationen. Slutsatsen är att det i huvudsak är upp till kommunen att bestämma vad uppsikten skall bestå av och med vilka tidsintervall uppsikten skall utövas.

3.2 Kommunstyrelsens reglemente

I kommunstyrelsens **reglemente** framgår bl a följande beträffande uppsikt över bolagen:

§ 3 I kommunstyrelsens styrfunktion ingår att

- leda arbetet med riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten
- ha fortlöpande uppsikt och bevaka verksamheten i företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intressen i
- tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intressen i.

Av § 9 framgår att kommunstyrelsen ska regelmässigt till fullmäktige rapportera hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

3.3 Kommunens ledningssystem

Fullmäktige har § 63 beslutat om "Politiska prioriteringar 2013-2104, Budgetram 2013" där det framgår att budgeten är det övergripande och överordnande styrdokumentet för Strömsunds kommun och bolagsstyrelser. Budgeten anger kommunfullmäktiges viktigaste inriktningar och prioriteringar. Inriktningar och prioriterade mål i budgeten ska brytas ned och omsättas i praktik av nämnderna och styrelserna. Vidare att förvaltningar och bolag ska ha samma följsamhet mot budgetens inriktningar och prioriterade mål.

Kommunstyrelsen har 21 augusti § 217 beslutat om " Hantering av politiska prioriteringar för 2013 och 2014 i budgetprocessen och vid uppföljning". I denna finns ingen hänvisning till bolagen men vid intervjuer framkommer att den även ska gälla bolagen.

3.4 Interna dokument gällande uppsiktsplikten

3.4.1 Finans- och borgenspolicy (Kf 12 juni 2002 § 53)

I "Regler för medelshantering i Strömsunds kommunkoncern finanspolicy och borgenspolicy" framgår bl a:

Denna finanspolicy innefattar riktlinjer för penninghanteringen och omfattar kommunen och kommunens bolag. Den organisatoriska uppbyggnaden för den finansiella verksamheten ska vara sådan att bästa möjliga resultat uppnås för kommunkoncernen. Därför ska kommunkoncernen ha en central finansfunktion som sköter de externa kommersiella kontakterna i finansfrågor. Denna centrala finansfunktion utgörs av förvaltningsstab/ekonomi. För delägda bolag kan annan finansfunktion avtalas.

All upplåning för kommunkoncernen ska i princip ske centralt för att ge största möjliga samordnings-, storleks- och säkerhetsfördelar. Undantag kan göras för delägda bolag genom avtal.

3.4.2 Övriga policy- och styrdokument

Kommunens viktigare styrdokument återfinns på hemsidan under rubriken "Författningssamling". Det finns ett stort antal styrdokument och riktlinjer och en översyn pågår för att kunna minska ner och även slå ihop vissa av dessa.

Vi har gått igenom flera av dessa, exempelvis reglemente för budgetuppföljning, personalpolitiskt program, folkhälsoprogram, reglemente för intern kontroll där det inte framgår om de även avser de kommunägda bolagen. För följande dokument finns kommenterat att de även gäller bolagen:

- "Riktlinjer för benämning, fastställande och publicering av styrande dokument" framgår att helägda bolag rekommenderas att följa dessa riktlinjer.
- Riktlinjer för stöd, marknadsföring och sponsring.
- Attestreglemente, kommunala bolag där kommunen har ett väsentligt inflytande utfärdar egna riktlinjer som i tillämpliga delar ska beakta kommunens regler.

3.4.3 Budget 2012

I budget 2012 finns inga speciella direktiv till bolagen förutom Strömsunds Utvecklingsbolag, där det framgår att näringslivsfrågor har hög prioritet hos majoriteten och för att förstärka betydelsen av näringslivsfrågor i vår kommun avsätter vi medel för ordförandeskapet som ger ökade möjligheter att fokusera på näringslivsutveckling. Det finns inte angivet hur fullmäktige avser att följa upp om denna satsning ger några effekter.

3.4.4 Ägardirektiv

Ägardirektiv har fastställts för samtliga bolag; Strömsunds Hyresbostäder AB, Strömsunds Utvecklingsbolag AB samt Jämtlandsvärme AB. Till stor del är innehållet lika i de olika bolagens ägardirektiv. Av direktiven framgår att bolaget är en del av kommunens verksamhet och en resurs inom den kommunala koncernen. Bolaget står under kommunstyrelsens uppsikt och har att följa av kommunfullmäktige utfärdade direktiv. Förutom lag och annan förordning regleras bolagets verksamhet genom bolagsordning, ägardirektiv, avtal mellan kommunen och bolaget samt tillämpliga delar av för kommunen gällande riktlinjer och policier.

För samtliga bolag gäller att kommunfullmäktiges beslut ska inhämtas i frågor av principiell beskaffenhet.

Bolaget ska följa av kommunstyrelsens utfärdade tidsplaner som gäller för kommunens övriga verksamheter, vad gäller ekonomisk rapportering som budget, bokslut och delårsrapportering.

Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige har rätt att under året löpande kalla bolagets ledning för information om bolagets verksamheter och ekonomi. Bolaget redovisar aktuellt läge inom verksamheten samt viktigare frågor två gånger per år till kommunstyrelsen samt en gång per år till kommunfullmäktige.

Varje bolag har separata ekonomiska mål och avkastningskrav.

3.4.5 Bolagsordningar

Även av bolagsordningar framgår fullmäktiges yttranderätt i frågor av principiell betydelse samt att bolaget ska följa de ägardirektiv som fullmäktige har beslutat om.

Av bolagsordningarna finns även en paragraf angående kommunstyrelsens inspektionsrätt, där det framgår att kommunstyrelsen äger rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet.

3.4.6 Revisionell bedömning

Vi bedömer att befintliga styrdokument möjliggöra för kommunstyrelsen att utöva sin uppsiktsplikt men att det bör förtydligas i dokumenten om de avser bolagen eller inte. Dessutom menar vi att det kan vara lämpligt att i ägardirektiven ange vilka styrdokument eller åtminstone de viktigaste styrdokumenterna som bolagen ska förhålla sig till.

Kommunallagen ändrades 2002 så att begreppet "fullmäktiges yttranderätt" ändrades till "möjlighet att ta ställning", den nya formuleringen bör övervägas vid kommande översyner av ägardirektiv och bolagsordningar.

4 Kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten

4.1 Gemensamma arenor

Kommunen genomför en större budgetberedning årligen. VD för bolagen deltar inte i dessa. Ordförandena deltar i egenskap av att de har andra politiska uppdrag i kommunen. "Stora ordförandegruppen" genomförs fyra gånger per år och då deltar även ordförande i bolagen.

Eftersom flera styrelsemedlemmar i bolagen också är ledamöter i kommunstyrelsen sker informell information till kommunstyrelsen löpande. Detta innebär att man automatiskt har god insyn i bolagens verksamhet. Därmed uppfattar vissa att man levt upp till kraven på uppsikt över bolagens verksamhet.

Av intervjuerna framgår däremot att hela kommunstyrelsen sällan formellt träffar styrelserna i bolagen för att diskutera bolagens verksamhet och koncerngemensamma frågor. Merparten av kontakterna sköts av kommunstyrelsens presidium och information från träffarna sker sällan till hela kommunstyrelsen.

Vidare framförs från intervjuer att bolagen borde vara med och diskutera framtidsplaner och strategiska verksamhetsfrågor. Oftast är det bara när det är något fel som kontakt tas med bolagen.

4.2 Kommunikation

Vid intervjuer framförs att om nya poliys, ägardirektiv, uppdrag etc antas av fullmäktige som ska gälla bolagen bör detta överlämnas formellt av ombud på bolagsstämma. Om det är viktigt att snabbt överlämna det nya beslutet till bolaget kan en extra bolagsstämma genomföras. En bolagsstämma är med dagens teknik enkel både att planera och genomföra.

4.3 Organisering av uppföljning och rapportering

Uppföljning görs varje månad med några undantag. Större uppföljningar görs per april och augusti och i samband med årsredovisning. Bolagen lämnar då en helårsprognos samt kortfattade kommentarer till eventuella avvikelser. Någon speciell uppföljning av efterlevnad av ägardirektiven eller hur bolagen följer kommunens olika policys görs inte. Vid intervjuer framkommer att denna uppföljning förutsätts göras i samband med årsredovisningen.

4.4 Styrelsens begäran om upplysningar från bolagen

Kommunstyrelsen kallar in VD vid behov. VD kontaktar då ordföranden som har möjlighet att närvara eller kan ha synpunkter på vad VD bör informera om. Det är dock sällan det händer något speciellt och samtliga bolag har numera god kontroll

på ekonomin. Händelser som har ställt krav på styrelsens uppsiktsplikt är i samband med krisen inom bostadsbolaget och bostadsakuten var inkopplad.

Vid intervjuer framförs att det är viktigt att kommunstyrelsens ledamöter är medvetna om vad uppsikten innebär. Kommunstyrelsen eller enskild ledamot i kommunstyrelsen kan inte ge direktiv direkt till VD utan måste gå via fullmäktige som ger direktiv/uppdrag till bolagets styrelse.

4.5 Uppföljning och återrapportering till fullmäktige

Återrapportering till fullmäktige sker i samband med de större uppföljningarna per april, augusti och årsredovisning. Utöver dettas sker ingen regelbunden rapportering från kommunstyrelsen till fullmäktige.

Vid intervjuer framförs att det inte är helt självklart vilka frågor som hamnar inom ramen för principiell beskaffenhet. I ägardirektiven finns inte angivet några exempel eller vem som har tolkningsföreträde.

4.6 Revisionell bedömning

Vi bedömer att den informella informationen från bolag till kommunstyrelsen fungerar på ett tillfredsställande sätt. För att förtydliga bolagens roll i kommunen som framgår av ägardirektiven menar vi att representanter från bolagen bör delta i budgetberedning och andra arenor där strategiska frågor diskuteras.

Formerna för kommunstyrelsens dialog med bolagen bör diskuteras.

Kommunstyrelsens roll gentemot bolaget bör förtydligas och rutiner för överlämnande av uppdrag och direktiv till bolagen bör ses över.

Någon rapportering direkt knuten till kommunstyrelsens uppsiktsplikt sker inte till fullmäktige, varken gällande nämnder eller företag. En sådan rapportering skulle kunna formaliseras till en särskilt punkt på fullmäktiges dagordning; "kommunstyrelsens uppsiktsplikt".