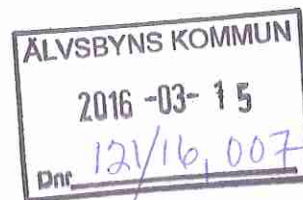


För kännedom:

Fullmäktiges presidium
Partiernas gruppledare
Styrelsen för Älvsbyns Kommunföretag AB
Styrelsen för Älvsbyns Energi AB
Styrelsen för Älvsbyns Fastigheter AB
Kommunchef
VD Älvsbyns Energi AB
VD Älvsbyns Fastigheter AB

Till:

Kommunstyrelsen



Granskning avseende Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

På vårt uppdrag har KPMG genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen. Uppdraget ingår i lekmannarevisorernas revisionsplan för år 2015.

Syftet med granskningen har varit att den ska ligga till grund för den slutliga ansvarsprövningen samt medföra att styrelsen återkommande tar ställning till hur man utövar den uppgift och når de mål som givits av fullmäktige.

Resultatet av granskningen redovisas i bilagd granskningsrapport. Beträffande synpunkter från granskningen hänvisas i första hand till granskningsrapporten. I rapporten besvaras nedanstående frågeställningar:

Finns en strategi för kommunstyrelsens uppsikt avseende de kommunala bolagen?

Nej, det finns ingen dokumenterad strategi.

I granskningen konstateras att det finns insatser, både formella och mer informella, för att säkerställa att kommunen har uppsikt över bolagen. Vi ser dock ett behov av att systematisera, tydliggöra samt stärka arbetet med uppsiktsskyldigheten. Det kan t.ex. ske genom att kommunen fastställer en strategi för hur uppsikten ska bedrivas. Sådan strategi saknas idag.

Motsvarar inriktning och genomförande av uppsiktsskyldigheten kommunstyrelsens strategi och övriga interna regelverk?

Strategi och interna regelverk saknas, se ovan. Det är därför svårt att bedöma detta. Kommunfullmäktige har beslutat om en företagspolicy, men vår bedömning är att policyn inte är känd. Vi finner detta anmärkningsvärt eftersom det i de uppdaterade ägardirektiven för år 2015 (beslutade i maj 2015) framgår att företagspolicyn är det viktigaste styrdokumentet som reglerar kommunens och bolagens förhållande. I samband med uppdatering av ägardirektiven borde således en översyn av företagspolicyn ha gjorts eftersom denna inte är aktuell, t.ex. utgör inte kommunstyrelsen styrelse i Älvsbyns Kommunföretag AB.

Utifrån vår granskning kan vi konstatera att det finns brister i kommunikation och dialog mellan ägaren och bolagen, där en stor del av detta idag sker informellt och där det finns brister gällande dokumentation av överenskommelser och beslut.

Vi konstaterar även att kommunstyrelsen, enligt lag (2012:390) om ändring av kommunallagen, årligen ska pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit har varit förenlig med det

fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Några sådana formella beslut har inte tagits. Vi utgår från att detta tas med i kommunstyrelsens reglemente och att kommunstyrelsen fortsättningsvis uppfyller detta krav.

Arbetar kommunstyrelsen och dess förvaltning löpande på ett bra sätt med uppsikten över bolagen? Bedrivs uppsiktsarbetet i tillräcklig omfattning och på ett effektivt sätt? Är resurserna tillräckliga?


Uppsiktsarbetet som bedrivits under 2015 bedömer vi inte som tillräckligt. Det behöver systematiseras och formaliseras i högre utsträckning än idag. Vår bedömning är att en allt för stor del av uppsikten genomförs via informell uppsikt som riskerar att stanna hos de som deltar i stället för som sig bör spridas till kommunstyrelsens samtliga ledamöter. Vi vill dock samtidigt påpeka vikten av att framhålla samtliga ledamöternas ansvar och befogenheter avseende uppsiktsskyldigheten.

Övriga viktiga iakttagelser från granskningen är att vi anser att ett gemensamt system för intern kontroll, för kommunen och bolagen, är ett bra verktyg för att stärka uppsiktsskyldigheten. Vi ser det som angeläget att kommunen prioriterar arbetet med att fastställa en policy för intern kontroll som även omfattar de kommunala bolagen.

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från kommunstyrelsen önskas senast 2016-06-10.

För Älvsbyns kommuns revisorer


Bo Johansson
Ordförande


Robert Lidström
Vice ordförande



Älvsbyns kommun

**Kommunstyrelsens uppsikt över de
kommunala bolagen
Revisionsrapport**

Advisory, Offentlig sektor

KPMG AB

2016-03-07

Antal sidor: 13

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	4
9.	Uppsikt enligt kommunallagen	5
10.	Resultat	5
10.1	Bolagens struktur	5
10.2	Styrande kommunala dokument	5
10.2.1	Kommunstyrelsens reglemente	5
10.2.2	Företagspolicy	6
10.2.3	Bolagsordningar och ägardirektiv	7
10.2.4	Övriga kommunala styrdokument	8
10.3	Strategi för uppsikten	10
10.4	Dialog och rapportering	10
11.	Bedömning	11

1. Sammanfattning

Vi har av Älvsbyn kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens system för styrning, uppföljning och kontroll, s.k. uppsiktsskyldighet över de kommunala bolagen. Syftet är att den ska ligga till grund för den slutliga ansvarsprövningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Älvsbyn kommuns revisorer bedömer att det finns en risk för att kommunstyrelsens arbete med styrning, uppföljning och kontroll inte är tillräcklig. Projektet ingår i revisorernas risk och väsentlighetsbedömning för 2015. I granskningen besvarar vi följande revisionsfrågor:

Finns en strategi för kommunstyrelsens uppsikt avseende de kommunala bolagen?

Nej, det finns ingen dokumenterad strategi.

I granskningen konstaterar vi att det finns insatser, både formella och mer informella, för att säkerställa att kommunen har uppsikt över bolagen. Vi ser dock ett behov av att systematisera, tydliggöra samt stärka arbetet med uppsiktsskyldigheten. Det kan t.ex. ske genom att kommunen beslutar om en strategi för hur uppsikten ska bedrivas, vilket saknas idag.

Om inriktning och genomförande av uppsiktsskyldigheten motsvarar kommunstyrelsens strategi och övriga interna regelverk?

Vi saknar en strategi och interna regelverk, se ovan, och därmed är det svårt att bedöma detta. Kommunfullmäktige har förvisso beslutat om en företagspolicy, vår bedömning är dock att policyn inte är känd. Vi finner detta anmärkningsvärt eftersom detta framgår i de uppdaterade ägardirektiven för år 2015 (beslutade i maj 2015) att företagspolicyn är det viktigaste styrdokumentet som reglerar kommunens och bolagens förhållande. I samband med uppdatering av ägardirektiven borde således en översyn av företagspolicyn ha gjorts eftersom denna inte är aktuell, t.ex. utgör inte kommunstyrelsen styrelse i Älvsbyns Kommunföretag AB.

Utifrån vår granskning kan vi konstatera att det finns brister i kommunikation och dialog mellan ägaren och bolagen, där en stor del av detta idag sker informellt och där det finns brister gällande dokumentation av överenskommelser och beslut.

Vi konstaterar i granskningen att kommunstyrelsen, enligt lag (2012:390) om ändring av kommunallagen, årligen ska pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Några sådana formella beslut har inte tagits. Vi utgår från att detta tas med i kommunstyrelsens reglemente och att kommunstyrelsen fortsättningsvis uppfyller detta krav.

Om kommunstyrelsen och dess förvaltning löpande arbetar på ett bra sätt med uppsikten över bolagen? Om uppsiktsarbetet bedrivs i tillräcklig omfattning och på ett effektivt sätt? Är resurserna tillräckliga?

Uppsiktsarbetet som bedrivits under 2015 bedömer vi inte som tillräckligt, det behöver systematiseras och formaliseras i högre utsträckning än idag. Vår bedömning är att en allt för stor

del av uppsikten genomförs via informell uppsikt som riskerar att stanna hos de som deltar i stället för som sig bör spridas till kommunstyrelsens samtliga ledamöter. Vi vill dock samtidigt påpeka vikten av att framhålla samtliga ledamöternas ansvar och befogenheter avseende uppsiktsskyldigheten.

Övriga viktiga iakttagelser från granskningen är att vi anser att ett gemensamt system för intern kontroll, för kommunen och bolagen, är ett bra verktyg för att stärka uppsiktsskyldigheten. Vi ser det som angeläget att kommunen prioriterar arbetet med att fastställa en policy för intern kontroll som även omfattar de kommunala bolagen.

2. Bakgrund

KPMG har av Älvsbyns kommuns revisorer samt bolagens lekmannarevisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens system för styrning, uppföljning och kontroll, s.k. uppsiktsplikt av de kommunala bolagen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015. Resultatet av vår granskning kan utgöra en del av ett underlag för kommunrevisorernas prövning om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt.

Kommunstyrelsen har en viktig uppgift när det gäller att leda, samordna och följa upp förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och kommunala bolags verksamhet, s.k. uppsiktsplikt. I detta ligger att kontrollera att nämnderna/bolagen bedriver sin verksamhet i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer samt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

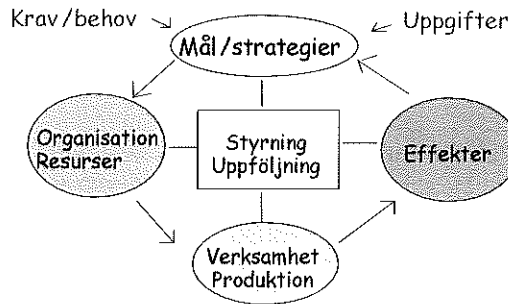
Kommunrevisionen har som uppgift att bereda fullmäktige underlag som ligger till grund för den årliga ansvarsprövningen. Detta är ett politiskt ansvar för verksamheten som regleras i kommunallagen och god revisionssed.

Älvsbyns kommuns revisorer bedömer att det finns en risk för att kommunstyrelsens arbete med styrning, uppföljning och kontroll inte är tillräcklig. Projektet ingår i revisorernas *risk och väsentlighetsbedömning* för 2015.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att den ska ligga till grund för den slutliga ansvarsprövningen samt medföra att styrelsen, nämnder och förvaltningar återkommande tar ställning till hur man utövar den uppgift och når de mål som givits av fullmäktige.

Som grund för strukturen i granskningen använder vi en allmän vedertagen modell som innehåller huvuddelarna mål, resurser, produktion och effekt där styrning och uppföljning är i centrum.



Delmålen för granskningen är att bedöma:

om strategi för kommunstyrelsens uppsikt finns avseende de kommunala bolagen?

om inriktning och genomförande av uppsiktsskyldigheten motsvarar kommunstyrelsens strategi och övriga interna regelverk?

om kommunstyrelsen och dess förvaltning löpande arbetar på ett bra sätt med uppsikten över bolagen?

om uppsiktsarbetet bedrivs i tillräcklig omfattning och på ett effektivt sätt? Är resurserna tillräckliga?

4. Avgränsning

Granskning har genomförts på en övergripande nivå och omfattar Älvsbyns Kommunföretag AB, Älvsbyns Fastigheter AB samt Älvsbyns Energi AB.

5. Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om kommunstyrelsens ansvarsutövning uppfyller/motsvarar vad kommunallagens 6 kapitel reglerar samt interna regelverk.

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Studier av gällande lagstiftning och gällande praxis.
- Genomgång av dokumentation.

- Vi dokumenterar Älvsbyns kommuns process för styrning av och uppsikten av de kommunala bolagen.
- Intervjuer med ledamöter från kommunstyrelsen, bolagens styrelser samt ansvariga tjänstemän.
- Analys- och rapporteringsfas.

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Kristian Damlin (konsult, KPMG) under ledning av Ingegerd Mannfeldt, kundansvarig för Älvsbyns kommun.

Rapporten har sakgranskats av kommunalråd, kommundirektör, ekonomichef, bolagens styrelseordförande samt bolagens VD:ar.

9. Uppsikt enligt kommunallagen

I kommunallagen 1 § 6 kap finns kravet att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över de kommunala bolagen. Det innebär bl.a. uppföljningsskyldighet vad gäller företagens ekonomiska utveckling, det kommunala ändamålet med verksamheten och efterlevnaden av verksamheten gentemot de fastställda direktiven.

Den 1 jan 2013 skärptes kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet över bolagen såtillvida att kommunallagen 1 § 6 kap kompletterades med att kommunstyrelsen i årliga beslut ska ta ställning till om ”den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.”

Kommunallagen har inte tidigare gett några tydliga upplysningar om uppsiktens innehåll, utformning eller genomförande. Detta har regeringen ansett vara en brist när det gäller redovisning av resultatet av uppsiktsskyldigheten när det gäller de kommunala företagens ändamål och kompetens. Det är mot den bakgrunden de nya bestämmelserna infördes om att styrelsen i årliga beslut ska bedöma verksamheten i förhållande till det ändamål fullmäktige har fastställt, samt i förhållande till de kommunala befogenheterna.

När det gäller kommunstyrelsens uppsikt i övrigt finns inte några tydliga anvisningar och regler för detta. Det är upp till kommunstyrelsen att själv fatta beslut om formerna för uppsikten.

Kommunstyrelsens befogenheter utifrån uppsiktsskyldigheten är i princip begränsade till att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i sin egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Styrelsen har rätt att begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter.

10. Resultat

10.1 Bolagens struktur

De bolag som ingår i granskningen ingår i en kommunkoncern, där moderbolaget är Älvsbyn Kommunföretag AB. Moderbolaget är dock inte något operativt bolag utan syftar främst till att genomföra en koncernbildning av företag för att åstadkomma samordning till gagn för ett optimalt resursutnyttjande. Bolaget ska därför bedriva verksamhet som syftar till optimal koncernnytta. För att åstadkomma detta ska bolaget aktivt verka för en samlad ledning och styrning av koncernen. Under moderbolaget ligger Älvsbyn Energi AB och Älvsbyn Fastigheter AB.

10.2 Styrande kommunala dokument

10.2.1 Kommunstyrelsens reglemente

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen är kommunens ledande organ för styrning och ledning. Den ansvarar för, samordnar, planerar och följer upp samtlig kommunal verksamhet

och har ansvaret för den kommunala verksamhetens utveckling och den kommunala ekonomin. Kommunstyrelsen leder och samordnar kommunens insatser för att uppnå gemensamma visioner och uppställda mål. Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter.

I kommunstyrelsens styrfunktion ingår att

- leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten
- ansvara för att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt
- ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag, som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen
- tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i
- fastställa regler och rutiner för intern kontroll, rapportering och kvalitetsutveckling för hela den kommunala verksamheten
- fastställa övriga administrativa regelverk och generella stödsystem för hela den kommunal verksamheten.

Som framgår ovan ska kommunstyrelsen övervaka att av fullmäktige fastställda mål efterlevs. Enligt våra intervjuer ska all verksamhet i kommunen, så även bolagen, förhålla sig till fullmäktiges inriktningsmål samt också i enlighet med kommunens direktiv rapportera måluppfyllelse.

10.2.2 Företagspolicy

Kommunfullmäktige beslutade 2005-11-28, KF § 62 om ny förtroendemannaorganisation. Dåvarande företagspolicy sågs över och revideras med anledning av organisationsförändringen som trädde i kraft 2007. Kommunfullmäktige fastställde 2006-10-30 (KF § 72) reviderad företagspolicy för Älvsbyns kommun.

I policyn slås fast att ägardirektiven årligen ska ses över, och vid behov revideras, i samband med kommunens budgetarbete samt att kommunstyrelsen ska följa upp ändamål, uppställda mål och andra ägardirektiv samt företagets ekonomiska utveckling. I företagspolicyn står att kommunstyrelsen tillika ska utgöra styrelse i Älvsbyns Kommunföretag AB. Det framgår också hur kommunens förvaltningsorganisation ska bistå styrelsen i Älvsbyns Kommunföretag AB.

10.2.3 Bolagsordningar och ägardirektiv

Bolagens uppdrag finns normalt formellt beskrivna i ägardirektiv och bolagsordningar. I bolagsordningarna finns de mer formella delarna av kontakterna.

I aktiebolagslagen 3 kap. regleras formerna för bolagsordning samt vad den ska innehålla. Bl.a. anges att föremålet för bolagets verksamhet ska anges.

Den 1 januari 2013 infördes nya regler i kommunallagen som innebär att följande ska anges i bolagsordningar för kommunala företag:

- Det kommunala ändamålet.
- De kommunala principer som utgör ram för verksamheten.
- Fullmäktiges möjlighet att ta ställning innan viktigare beslut fattas.

Syftet med lagändringen är att säkerställa att kommunala bolag bedriver sin verksamhet inom ramen för den kommunala kompetensen, följer de kommunala principerna och ger fullmäktige möjlighet att ta ställning inför viktigare beslut. De kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten tar sikte på de kommunalrättsliga principer som gäller för verksamheten. Det kan t.ex. vara lokaliseringsprincipen, självkostnadsprincipen eller likställighetsprincipen. Kravet gäller dock endast de kommunalrättsliga principer som är tillämpliga för den aktuella verksamheten. Om självkostnadsprincipen inte gäller, vilket t.ex. är fallet för allmännyttiga kommunala bolag, ska den naturligtvis inte anges. Med det kommunala ändamålet avses vad verksamheten syftar till att åstadkomma. Om det kommunala ändamålet inte avspeglas i en bestämmelse om syftet med verksamheten i bolagsordningen, kommer bolaget ha vinstmaximering som syfte.

Bolagsordningarna för de helägda bolagen är uppdaterade i enlighet med kommunallagens krav. I bolagsordningarna anges dock inga exempel på frågor som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Detta framgår dock i ägardirektiven för respektive bolag. I bolagsordningarna framgår också att kommunstyrelsen äger ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt informera sig om bolaget och dess verksamhet.

En del i denna granskning har varit att kontrollera i vilken utsträckning bolagens protokoll från bolagsstämmor och styrelsesammanträden delgivits kommunstyrelsen. I våra intervjuer har det framkommit att dessa delges kommunstyrelsen och att det finns möjlighet att ta del av detta via den webblösning som kommunen använder, den s.k. politikerwebben.

Ägardirektiv är ett redskap för kommunen att styra sina bolag. Det skiljer sig från bolagsordningen genom att det är ett frivilligt formellt styrinstrument. Ägardirektiv bör tydliggöra vad ägaren vill att bolagen ska åstadkomma och vilken nytta de förväntas tillföra kommunen och dess medborgare. Ägardirektiven i Älvsbyns kommun är i sin struktur identiska för dotterbolagen. I ägardirektiven framgår att bolagen och dess verksamhet förutom genom lag och författning regleras i förhållande till kommunen genom:

1. Företagspolicyn

2. Gällande bolagsordning
3. Gällande ägardirektiv
4. Av fullmäktige och kommunstyrelsen utfärdade särskilda direktiv
5. Förekommande avtal mellan kommunen och bolaget.

I ägardirektiven framgår att kommunstyrelsen ska ges den information och skickas de handlingar som den begär. Karaktären och omfattningen av den fortlöpande informationen ska fastställas efter samråd med bolagets styrelse. Bolagen ska årligen upprätta och fastställa en budget och denna ska delges kommunstyrelsen enligt de anvisningar och tidplaner som kommunstyrelsen årligen fastställer. Bolagen ska vidare tillhandahålla kommunstyrelsen det underlag som styrelsen begär för upprättande av kommunens sammanställda redovisning, både avseende delårs- och årsbokslut. Det åligger bolagen att till kommunen snarast översända:

1. Protokoll från bolagsstämma
2. Protokoll från styrelsesammanträde
3. Bolagets årsredovisning
4. Revisionsberättelse
5. Granskningsrapport

Bolagen förutsätts följa ägardirektiven och det sker en löpande rapportering i form av en verksamhetsberättelse enligt kommunens direktiv i samband med delårsrapport samt årsrapport. Rapporteringen innehåller dock ingen särskild del avseende uppföljning av ägardirektiven.

10.2.4 Övriga kommunala styrdokument

Kommunens finanspolicy anger att de kommunala företagen inom kommunkoncernen ska fastställa en finanspolicy enligt de ägardirektiv som fastställts på bolagsstämma för respektive företag. I granskningen har det framkommit att inget av de kommunala bolagen har en fastställd bolagsspecifik finanspolicy.

Även om denna granskning i huvudsak inte tar sikte på den interna kontrollen så finns det en stark koppling mellan uppsiktsskyldighet och intern kontroll. Den interna kontrollen är ett av få formella instrument politiken har för att utöva kontroll på verksamheterna. En väl fungerade intern kontroll ger också en ökad uppsikt över de olika verksamheterna. Det saknas idag en policy för intern kontroll i kommunen.

Kommentarer

I kommunstyrelsens reglemente framgår tydligt att styrelsen har till uppgift att ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de kommunala bolagen främst avseende ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv men även på övriga förhållanden som är av betydelse för

kommunen. Kommunstyrelsen ska också fastställa regler och rutiner för intern kontroll. Reglementet bör dock kompletteras med hänsyn till kommunallagens krav på att kommunstyrelsen årligen ska göra en bedömning av de kommunala bolagens verksamhet. Kommunallagen föreskriver inte att bedömningen ska föras vidare till fullmäktige om det inte är så att bolagen brustit i ändamålet för sin verksamhet och inte heller hur och när återrapporteringen av bedömningen ska ske. Regler för detta bör skrivas in i reglementet. Om så inte sker bör kommunstyrelsen upprätta en rutin och anvisningar för hur återrapporteringen ska gå till.

Kommunstyrelsen har i formell mening tagit del av styrelseprotokoll från bolagen i tillräcklig omfattning. I praktiken kan delgivning av protokoll från styrelsemöten i bolagen betraktas som ett slags miniminivå för att kommunstyrelsen ska kunna axla ansvaret för den lagstadgade uppsikten. I detta sammanhang är det samtidigt viktigt att påpeka att kommunstyrelsens uppsikt är ett ansvar för hela kommunstyrelsen. Varje ledamot bereds därmed möjlighet att kunna ta sitt ansvar för uppsikten.

I våra intervjuer framkommer att det förs diskussioner kring huruvida fastighetsbolaget tillhör allmännyttan eller ej. I fastighetsbolagets årsredovisning för 2015 står det att bolaget är ett allmännyttigt bostadsföretag. Ägaren gör dock en annan bedömning. Detta är något som behöver klargöras utifrån gällande lagstiftning, bolagsordning och ägardirektiv så att det blir tydligt huruvida bolaget är att betrakta som ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag eller ej. I det fall bolaget är ett allmännyttigt bostadsbolag har bolaget att verka i enlighet med lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. I anslutning till att lagen om allmännyttiga kommunala bostadsbolag trädde ikraft 2011-01-01 tog Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO, och Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, gemensamt fram en handledning om ägardirektiv. Nämnda organisationer konstaterar att "såväl kommunen som bostadsbolaget har mycket att vinna på tydliga ägardirektiv genom vilka kommunen klargör vad man vill med bolaget; vilken nytta det förväntas tillföra kommunen och dess invånare samt ramar och villkor för verksamheten." Utifrån handledningen från SABO och SKL konstaterar vi att Älvsbyns Fastigheter ABs ägardirektiv skulle kunna förtydligas vad gäller ägarstyrningen.

Vi kan också konstatera att det i ägardirektiven hänvisas till att bolagen ska följa kommunens företagspolicy, vår bedömning är dock att policyn inte är känd. Vi finner detta anmärkningsvärt eftersom detta framgår i de uppdaterade ägardirektiven för år 2015 (beslutade i maj 2015) att företagspolicyn är det viktigaste styrdokumentet som reglerar kommunens och bolagens förhållande. I samband med uppdatering av ägardirektiven borde således en översyn av företagspolicyn ha gjorts eftersom denna inte är aktuell, t.ex. utgör inte kommunstyrelsen styrelse i Älvsbyns Kommunföretag AB. I Vi vill dock framhålla att vi inte anser att det är lämpligt med en fullständig personunion mellan kommunstyrelsen och moderbolagets styrelse. Från år 2013 ställs utökade krav gällande kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen. Lagstiftningens intentioner är att kommunstyrelsen ska utöva en kritisk uppsikt över de kommunala bolagen. Vi ser risker med att skapa en personunion mellan kommunstyrelsen och moderbolagets styrelse i form av att:

- Kommunstyrelsens uppsikt inte utövas på ett tillräckligt kritiskt sätt
- Förtroendet för kommunen kan skadas om det saknas en oberoende uppsikt över de kommunala bolagen.

Det har samtidigt framkommit att det finns brister i kommunikation och dialog mellan kommunen och deras bolag vilket bl.a. innebär att bolagen inte ges möjlighet att vara med i tillräcklig utsträckning i utformning av styrdokument och policys. I ägardirektiven framgår att kommunstyrelsen ska ges den information och skickas de handlingar som den begär. Karaktären och omfattningen av den fortlöpande informationen ska fastställas efter samråd med bolagets styrelse, vi har inte i vår granskning kunnat säkerställa att så sker.

Vi bedömer att uppsikten vad gäller de kommunala bolagens interna kontroll är bristfällig och det saknas en policy för intern kontroll i Älvsbyns kommun. Som framgår ovan finns en osäkerhet kring kommunens styrdokument samt efterlevnaden av dessa vilket indikerar att det finns anledning att uppmärksamma detta inom ramen för kommunens interna kontroll. Vi rekommenderar kommunen att fastställa en policy för intern kontroll samt tillämpningsanvisningar.

10.3 Strategi för uppsikten

Det finns ingen formellt beslutad strategi för uppsikten över bolagen. Det som lyfts fram som kommunstyrelsens strategi för uppsikten över bolagen är kraven på bolagens rapportering till kommunstyrelsen, de strategiska dagarna samt bolagens löpande rapportering (se 10.4 Dialog och rapportering).

Kommentar

I bolagens styrelser finns inga kommunstyrelseledamöter representerade. Det har tidigare funnits en personunion mellan kommunstyrelsen och moderbolagets styrelse och det framhålls att det var bättre förutsättningar att hålla sig informerad om bolagets verksamhet i och med det. Det är möjligt att detta har påverkat kommunens arbete med uppsikten över de kommunala bolagen i negativ bemärkelse, dvs. utifrån personunionen har det inte bedömts nödvändigt att utforma den struktur och systematik som uppsiktsarbetet kräver. Det är av vikt att betona att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen ska beredas möjlighet att fullgöra sin uppsiktsskyldighet, vilket kräver att alla är tillräckligt informerade om såväl verksamhet och ekonomi som intern kontroll i de kommunala bolagen. Utifrån aspekten att alla beslutande ledamöter har samma ansvar för uppsikten, bör detta också utgå från att alla har samma tillgång till information och underlag gällande bolagen. Vi rekommenderar att kommunen fastställer en strategi för uppsikten över de kommunala bolagen vilket också kan ligga till grund för kommunstyrelsens årliga prövning om den verksamhet som bolaget har bedrivit har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

10.4 Dialog och rapportering

Uppsikten i kommunen hanteras både formellt och informellt. De formella delarna består t.ex. utav budget, verksamhetsberättelser etc. och krav på att dessa samt styrelseprotokoll skickas till kommunstyrelsen. I samband med fullmäktiges sammanträden anordnas s.k. ordförandeträffar där representanter från nämnder och bolagsstyrelser deltar, dock förs inga noteringar från dessa möten. Det anordnas även s.k. strategidagar (2-3 gånger per år) där moderbolagets styrelse samt styrelseordförande och Vd:ar från dotterbolagen deltar.

Bolagen upplever att det är med kort varsel de ska inkomma med uppgifter till t.ex. sammanställd redovisning, inrapportering av delårs- och årsrapport och att tidplaner för detta inte kommuniceras i tid. Från ägarens sida lyfts fram att det finns beslutade tidplaner och att bolagen och deras ledning även har ett eget ansvar att se till att hålla sig informerade om beslutade tidplaner. Vi har i vår granskning tagit del av dokumentation innehållandes tidplan och anvisningar för delårs- och årsbokslut som skickats till bolagens VD:ar.

I våra intervjuer framkommer det att de intervjuade kommunstyrelseledamöterna upplever att det är en bra dialog med de kommunala bolagen och att det är lätt att få kontakt med VD i respektive bolag, i det fall det finns behov av ytterligare information. I samband med viktiga händelser i bolaget informerar även VD kommunledningen. För enskilda ärenden/frågor sker också möten i olika konstellationer.

Bolagens vd:ar deltar inte i kommunens ledningsgrupp och det lyfts fram att detta är något som de valt själva.

Kommentar

Vår rekommendation är att kommunen och bolagen träffas för att stämma av tidplan och bokslutsanvisningar. Vår bedömning är att detta skulle underlätta kommunikation och dialog mellan parterna.

Bolagens VD:ar deltar inte i kommunens ledningsgrupp, vi ser dock att utifrån kommunens inställning och det som uttrycks i ägardirektiven i form av koncernnytta och samordning samt att suboptimering ska undvikas så vore det av vikt att bolagens VD:ar ingår i kommunens ledningsstruktur, detta skulle kunna hanteras genom att en gång i kvartalet eller liknande ha en förstärkt ledningsgrupp, vilket innebär att bolagens VD:ar kallas till ledningsgruppen. I det fall detta inte bedöms lämpligt så är vår bedömning att det behövs ett annat forum.

11. Bedömning

Utifrån revisionsfrågorna och vad som framkommit i denna granskning gör vi följande bedömning.

- Finns det en strategi för kommunstyrelsens uppsikt?

Det finns ingen formellt beslutad strategi för uppsikten över bolagen men det som lyfts fram som kommunstyrelsens strategi för uppsikten över bolagen är kraven på bolagens rapportering till kommunstyrelsen, de strategiska dagarna samt bolagens löpande rapportering. Hela kommunstyrelsen är dock inte delaktig i dessa forum och det finns inte heller tillräckligt utvecklade system för informationsöverföring till hela kommunstyrelsen. Därmed kan inte kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen anses vara tillfredsställande utan det finns brister. Denna bedömning gör vi mot bakgrund av att uppsikten är ett ansvar för hela kommunstyrelsen. Samtliga ledamöter måste få tillräcklig information för att på en rimlig nivå kunna säkerställa att såväl verksamhet som ekonomi som intern kontroll i de kommunala bolagen sköts i enlighet med lagstiftning samt kommunens mål och intentioner.

- Motsvarar inriktningen på uppsikten kommunstyrelsens strategi och/eller övriga interna regelverk?

I avsaknad av strategi kring uppsiktsskyldigheten gör vi här vår bedömning grundat på bolagsordningar samt ägardirektiv. Bolagen lämnar verksamhetsberättelser två gånger per år och dessa innehåller beskrivning av verksamheten, ekonomisk utveckling, måluppfyllelse avseende kommunfullmäktiges mål samt redovisning av särskilda uppdrag. Innehållet i dessa verksamhetsberättelser ger endast begränsade svar på de krav som ställts i ägardirektiv.

Vi ser fördelar med en samordning av kommunens och bolagens interna kontroll. En policy för intern kontroll saknas idag men vi bedömer att detta skulle vara ett led i att stärka kommunens uppsikt över de kommunala bolagen. Vi rekommenderar således att kommunfullmäktige fastställer en policy för intern kontroll under 2016. Vidare anser vi att uppföljning av kommunövergripande policys bör vara en del av internkontrollsystemet.

- Sker det löpande arbetet med uppsikten över bolagen på ett bra sätt?

Vi redovisar i denna granskning flera insatser som görs för att uppfylla uppsiktsskyldigheten. Insatserna är av såväl formell som informell karaktär. Vår bedömning är att uppsikten sker i flera forum. Vår bedömning är att kommunstyrelsen genom att arbeta fram en strategi och en processkartläggning skulle kunna göra arbetet både mer effektivt och mer heltäckande för de inblandade och då främst för kommunstyrelsens ledamöter där var och en ansvarar för uppsikten.

- Bedrivs uppsiktsarbetet i tillräcklig omfattning och på ett effektivt sätt? Är resurserna tillräckliga?

Uppsiktsarbetet som bedrivits under 2015 bedömer vi inte som tillräckligt, den behöver systematiseras och formaliseras i högre utsträckning än idag. Vår bedömning är att en allt för stor del av uppsikten genomförs via informell uppsikt som riskerar att stanna hos de som deltar i stället för som sig bör spridas till kommunstyrelsens samtliga ledamöter. Vi vill dock samtidigt påpeka vikten av att framhålla samtliga ledamöternas ansvar och befogenheter avseende uppsiktsskyldigheten. Samtliga protokoll från styrelsemöten i de kommunala bolagen finns möjlighet att ta del av via politiker-webben och samtidigt framhålls att det är lätt att kontakta respektive VD för ytterligare information.

Vi saknar vidare ett formellt beslut om att kommunstyrelsen utövat sin uppsiktsskyldighet i enlighet med lag (2012:390) om ändring av kommunallagen. Vi utgår från att detta tas med i kommunstyrelsens reglemente och att kommunstyrelsen fortsättningsvis uppfyller detta krav. Vi anser att det behövs en uttalad strategi för hur kommunstyrelsen ska arbeta med uppsikten och att ovanstående formella beslut ska omfatta ett beslutsunderlag som redogör för hur kommunen har utövat densamma.

Det finns inga särskilda resurspersoner vikta för arbetet gällande uppsiktsplikten utan det ankommer i mångt och mycket på kommundirektören samt i viss mån på ekonomichef.

Övriga viktiga iakttagelser från granskningen är att vi anser att ett gemensamt system för intern kontroll, för kommunen och bolagen, är ett bra verktyg för att stärka uppsiktsskyldigheten. Vi

ser det som angeläget att kommunen prioriterar arbetet med att fastställa en policy för intern kontroll som även omfattar de kommunala bolagen.

Vi ser det också som nödvändigt att kommunen hittar ett sätt att säkerställa att överenskommelser och beslut mellan kommun och de kommunala bolagen formaliseras/dokumenteras för att öka transparens och kännedom om beslut samt minimera risken för missförstånd mellan ägare och bolag.

KPMG, dag som ovan



Kristian Damlin
Konsult



Ingegerd Mannfeldt
Certifierad kommunal revisor
Kundansvarig