

Sammanträdesdatum
2014-04-22

Dnr 2014/336

§ 110 Revisionsrapport – Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen

INLEDNING

Revisionen har i "Revisionsrapport Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen" granskat om kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt avseende bolagen i tillräcklig omfattning. Revisionens sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens uppsikt av de kommunala bolagen inte är tillräcklig.

Beredning

Bilaga KS 2014/105/1, yttrande från ekonomikontoret.
Bilaga KS 2014/105/2, revisionsrapport.

Jenny Nohage föredrar ärendet. Lennart Björk deltar vid ärendets behandling.



Yrkanden

Per-Olov Rapp (S) yrkar
att ledningsutskottet beslutar
att överlämna ärendet till kommunstyrelsen för beslut.

BESLUT

Ledningsutskottet beslutar
att överlämna ärendet till kommunstyrelsen för beslut.

Utdrag
Kommunstyrelsen

| | | | |
|---|--|--|---|
| Justerandes sign  | | | Utdragsbestyrkande  |
|---|--|--|---|

KOMMUNSTYRELSENS FÖRVALTNING
EKONOMIKONTORET

| | |
|------------------------------|-------------|
| SALA KOMMUN | |
| Kommunstyrelsens förvaltning | |
| Ink. 2014 -04- 15 | |
| Diarienum: 2014/336 | Aktbilaga 3 |
| Dpb: | |

Revisionsrapport - Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen

Revisionen har i "Revisionsrapport Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen" granskat om kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt avseende bolagen i tillräcklig omfattning.

Revisionens sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens uppsikt av de kommunala bolagen inte är tillräcklig. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Kommunstyrelsens uppsiktsplikt utövas inte på ett formaliserat sätt där kommunstyrelsen har lagt upp rutiner för hur styrning och uppföljning ska ske.
- Kommunstyrelsens roll kan tydliggöras i styrelsens reglemente, riktlinjer för ägarstyrning och / eller i ägardirektiv där formerna för hur styrningen och uppföljningen av bolagen kan tydliggöras.
- Kommunstyrelsen har inte utformat sin kontroll, styrning och ledning av kommunens bolag på ett ändamålsenligt sätt. Inga särskilda direktiv har lämnats av kommunstyrelsen till bolagen.
- Vid regelbundna ägardialoger och koncernledningsträffar informeras om pågående ärenden och fattade beslut mellan kommunen och bolagen. Beslut som avser bolagsordningar, ägardirektiv och principiella frågor delges på årsstämmor.
- Kommunstyrelsen har inte genom direktiv eller andra dokument beslutat om hur uppsiktsplikten ska utövas utifrån förändringarna i kommunallagen från 1 januari 2013.

Relationen mellan kommunen och dess företag kan regleras på olika sätt. För att uppnå en effektiv styrning, uppföljning och uppsikt kan kommunen utnyttja följande verktyg.

- Bolagsordning (lagreglerat)
- Företagspolicy
- Ägardirektiv
- Sammanställd redovisning (lagreglerat)
- Löpande uppföljning (lagreglerat)
- Samordnad revision (lagreglerat)

Bolagsordningar

Revisionen konstaterar att en översyn behöver göras av bolagsordningarna.

Företagspolicy - Riktlinjer för ägarstyrning

Revisionen konstaterar att riktlinjer saknas. Revisionen bedömer att kommunen i ett särskilt dokument om ägarstyrning ska lämna riktlinjer för hur ägarrollen ska utövas och hur relationen mellan kommunen som ägare och bolagen ska formaliseras.

Ägardirektiv – ledningsfunktion

Kommunfullmäktige bestämmer genom lämnad delegation till kommunstyrelsen i vilken omfattning kommunstyrelsen kan lämna ägardirektiv till de kommunala bolagen. Kommunstyrelsen har inte fått något utökad delegation i avseende på ägarfunktionen från fullmäktige. Revisionen bedömer att ägardirektiv snarast ska upprättas för samtliga hel- och delägda bolag som ingår i "kommunkoncernen".

Information

I uppsiktsplikten ligger att kommunstyrelsen skall lägga upp ett system för hur information skall överföras, när den skall överföras och vilken information som skall lämnas från de hel- resp. delägda företagen. Revisionen anser att kommunstyrelsen skall lägga upp ett system för information.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att revisionens synpunkter i tillämpliga delar ska beaktas i samband med kommunchefens uppdrag att se över ägarstyrningen av de kommunala bolagen

att kommunstyrelsens roll tydliggörs i samband med översyn av kommunstyrelsens reglemente i samband med valet i september

att i enlighet med förändringen i kommunallagen från och med 1jan 2013 varje år, i särskilda beslut, för varje bolag pröva om bolagets verksamhet har bedrivits enligt det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna

att överlämna yttrandet till revisionen

Kommunstyrelsens förvaltning



REVISORERNA

| | |
|------------------------------|-------------|
| SALA KOMMUN | |
| Kommunstyrelsens förvaltning | |
| Ink. 2014 -02- 2 4 | |
| Diarienum: 2014/336 | Aktbilaga 1 |
| Dpb: | |

2014-02-17

Till:
Kommunstyrelsen

För kännedom till:
Kommunfullmäktige

Revisionsrapport – Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen

Kommunens förtroendevalda revisorer har givit PwC i uppdrag att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt gällande de kommunala bolagen.

Den revisionsfråga som ska besvaras är *om kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt avseende bolagen i tillräcklig omfattning.*

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att kommunstyrelsens uppsikt av de kommunala bolagen inte är tillräcklig. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Kommunstyrelsens uppsiktsplikt utövas inte på ett formaliserat sätt där kommunstyrelsen har lagt upp rutiner för hur styrning och uppföljning ska ske.
- Kommunstyrelsen roll kan tydliggöras i styrelsens reglemente, riktlinjer för ägarstyrning och/eller i ägardirektiv där formerna för hur styrningen och uppföljningen av bolagen kan tydliggöras.
- Kommunstyrelsen har inte utformat sin kontroll, styrning och ledning av kommunens bolag på ett ändamålsenligt sätt. Inga särskilda direktiv har lämnats av kommunstyrelsen till bolagen.
- Vid regelbundna ägardialoger och koncernledningsträffar informeras om pågående ärenden och fattade beslut mellan kommunen och bolagen. Beslut som avser bolagsordningar, ägardirektiv och principiella frågor delges på årsstämmor.
- Kommunstyrelsen har inte genom direktiv eller andra dokument beslutat om hur uppsiktsplikten ska utövas utifrån förändringarna i kommunallagen fr o m 1 januari 2013.

Revisorerna önskar svar på de synpunkter som framgår i rapporten senast 22 maj 2014.

FÖR SALA KOMMUNS REVISORER


Sven-Erik Carlsson
Ordförande


Fredrik Alm
Sekreterare

| | |
|------------------------------|--------------|
| SALA KOMMUN | |
| Kommunstyrelsens förvaltning | |
| Ink. 2014-02-24 | |
| Dokument: 2014/336 | Aktbilaga: 2 |
| Dpb: | |

Revisionsrapport

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bo- lagen

Lars Wigström
Cert. kommunal revisor
Januari 2014

Sala kommun

Innehållsförteckning

| | | |
|-----------|---|----------|
| 1. | Sammanfattning..... | 1 |
| 2. | Inledning..... | 3 |
| 2.1. | Bakgrund..... | 3 |
| 2.2. | Revisionsfråga..... | 3 |
| 2.3. | Metod, material och avgränsning..... | 3 |
| 3. | Beskrivning av koncernens företag | 5 |
| 4. | Kommunstyrelsens uppsiktsplikt enligt lag och reglemente..... | 6 |
| 5. | Kommunens styrning och uppföljning av företagen | 9 |
| 5.1. | Har KL 3:17 och 3:18 följts vid överlämnandet av en kommunal angelägenhet..... | 9 |
| 5.1.1. | Bolagsordningar..... | 10 |
| 5.2. | Kommunens styrning och ledning | 11 |
| 5.2.1. | Riktlinjer för ägarstyrning - Företagspolicy..... | 11 |
| 5.2.2. | Ledningsfunktionen..... | 11 |
| 5.2.3. | Ägardirektiv..... | 13 |
| 5.2.4. | Samordning..... | 14 |
| 5.3. | Information till fullmäktige (ägaren) och kommunstyrelsens uppsikt över företagens verksamhet..... | 15 |

Bilaga 1 Bolagsordningar - sammanställning

Bilaga 2 Kommunstyrelsens protokoll – uppföljning bolagens dokument

1. *Sammanfattning*

Kommunens förtroendevalda revisorer har givit PwC i uppdrag att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt gällande de kommunala bolagen.

Granskningen har främst inriktats mot de bolag där kommunen har betydande ägarintressen. Övriga intresseorganisationer har kommunen liten ägarandel i och/eller att deras verksamhet är av ringa omfattning.

Den **revisionsfråga** som ska besvaras är om kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt avseende bolagen i tillräcklig omfattning.

Vår övergripande bedömning är att kommunstyrelsens uppsikt av de kommunala bolagen inte är tillräcklig.

Vi bedömer att kommunstyrelsens uppsiktsplikt inte utövas på ett formaliserat sätt där kommunstyrelsen har lagt upp rutiner för hur styrning och uppföljning ska ske. Vi bedömer att ägardialogen numera fungerar genom olika träffar mellan kommunen och bolagens representanter. Då det till stor del saknas tydliga styrdokument kan kommunstyrelsen utveckla sin uppsikt genom att i ett dokument tydliggöra relationen mellan ägaren (kommunen) och bolagen. Ett sådant styrdokument ska redovisas hur, vad och när information skall delges mellan kommunen och dess bolag.

Koncernen Sala kommun består, förutom av kommunen, av flera hel- och delägda bolag. Detta ställer krav på att kommunstyrelsen formalisar sin styrning och uppföljning av bolagen. En skärpning i kommunallagen från 1 jan 2013 innebär att kommunstyrelsen varje år, i särskilda beslut, för varje ska bolag pröva om bolagets verksamhet har bedrivits enligt det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Kommunens styrdokument för de kommunala företagen framgår av bolagsordning, kommunstyrelsens reglemente, ägardirektiv (endast för Salabostäder AB), samt övriga direktiv (gäller främst vissa dokument som styr och reglerar förhållandet till Sala-Heby Energi AB med dess dotterbolag).

Granskningen har inriktats mot följande fyra granskningsmål:

Är kommunstyrelsens roll avseende de kommunala bolagen definierade utöver uppsiktsplikten?

Vad som ligger i uppsiktsplikten är inte tydligt fastlagt i lagstiftningen.

Kommunstyrelsen har inte getts någon utökad ägarfunktion som framgår av styrelsens reglemente.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen roll kan tydliggöras i styrelsens reglemente, riktlinjer för ägarstyrning och/eller i ägardirektiv där formerna för hur styrningen och uppföljningen av bolagen kan tydliggöras.

Utformar kommunstyrelsen sin kontroll, styrning och ledning över kommunens bolag på ett ändamålsenligt vis?

Kommunstyrelsen har inte utformat sin kontroll, styrning och ledning av kommunens bolag på ett ändamålsenligt sätt. Inga särskilda direktiv har lämnats av kommunstyrelsen till bolagen.

Vår bedömning grundar sig på att samtliga bolagsordningar inte är uppdaterade, att relationen mellan ägaren (kommunen) och bolagen inte har tydliggjorts i exempelvis riktlinjer för ägarstyrning (företagspolicy), att kommunstyrelsen inte har utformat regler för hur uppsiktsplikten ska utövas.

Vår bedömning är att styrelsen skall lägga upp ett system för hur informationen skall överföras till de kommunala företagen, när den skall överföras och vilken information som skall lämnas från de kommunala bolagen.

Säkerställs att samråd sker och information går ut vid kommunala beslut och bolagsbeslut som påverkar annan part inom koncernen?

Vid regelbundna ägardialoger och koncernledningsträffar informeras om pågående ärenden och fattade beslut mellan kommunen och bolagen. Beslut som avser bolagsordningar, ägardirektiv och principiella frågor delges på årsstämmor.

Har kommunstyrelsen anpassat sitt arbete med uppsiktsplikten med anledning av förändringarna i kommunallagen 1 jan 2013?

Kommunstyrelsen har inte genom direktiv eller andra dokument beslutat om hur uppsiktsplikten ska utövas utifrån förändringarna i kommunallagen fr o m 1 jan 2013.

För att utveckla kommunstyrelsens uppsiktsplikt rekommenderar vi att

- former för hur kommunstyrelsens uppsiktsplikt ska utövas dokumenteras
- bolagsordningar revideras för att uppfylla lagens krav på ändamålsbeskrivningen
- riktlinjer för ägarstyrning och/eller ägardirektiv antages för samtliga bolag i "kommunkoncernen"

2. Inledning

Kommunens förtroendevalda revisorer har givit PwC i uppdrag att göra en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt gällande de kommunala bolagen.

2.1. Bakgrund

Kommunallagen ändrades 1 jan 2013 vilket innebär att kommunstyrelsens ansvar för de kommunala bolagen utökas. Bland annat ska styrelsen i årliga beslut pröva om varje enskilt bolag bedrivit en verksamhet som varit förenlig med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om så inte är fallet ska styrelsen lämna förslag om åtgärder till kommunfullmäktige.

Revisorerna har utifrån analys av väsentlighet och risk bedömt att kommunstyrelsens utökade ansvar bör granskas.

2.2. Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är: **Utövar kommunstyrelsen sin uppsiktsplikt avseende bolagen i tillräcklig omfattning.**

Granskningen ska belysa följande frågeställningar:

- Är kommunstyrelsens roll avseende de kommunala bolagen definierade utöver uppsiktsplikten?
- Utformar kommunstyrelsen sin kontroll, styrning och ledning över kommunens bolag på ett ändamålsenligt vis?
- Säkerställs att samråd sker och information går ut vid kommunala beslut och bolagsbeslut som påverkar annan part inom koncernen?
- Har kommunstyrelsen anpassat sitt arbete med uppsiktsplikten med anledning av förändringarna i kommunallagen 1 jan 2013?

2.3. Metod, material och avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsens uppsikt av de kommunala företagen.

Granskningen har genomförts genom följande intervjuer:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Oppositionsråd
- Kommunchefen
- VD i Salabostäder AB
- VD i Sala-Heby Energi AB

Därtill har vi studerat och gått igenom följande dokument:

- Kommunstyrelsens reglemente
- Sala kommuns årsredovisning för 2012 och delårsrapport för 2013
- Bolagsordningar för Salabostäder AB, Sala-Heby Energi AB, Sala-Heby Energi Elnät AB, Heby-Sala Bioenergiutvecklings AB, Sala Silvergruva AB, samt Sala Industrifastigheter AB
- Ägardirektiv för Salabostäder AB
- Konsortialavtal och en ekonomisk analys och plan för framtida resultatutveckling avseende SHE-koncernen
- Kommunstyrelsens protokoll för 2013
- Kommunens strategiska plan år 2013 och 2014
- Kommunens och bolagens årsredovisningar för 2012

3. Beskrivning av koncernens företag

Kommunen har valt att driva viss kommunal verksamhet i bolagsform för att tydliggöra och renodla rollerna mellan verksamheterna. Det är även ett sätt att effektivisera, samordna och skapa en dynamik i dessa verksamheter.

De företag som ingår i kommunens sammanställda redovisning är de företag som kommunen har ett bestämmande eller betydande inflytande i. Följande företag och förbund har Sala kommun i sin sammanställda redovisning:

Helägda bolag:

- Salabostäder AB (100 %)
- Sala Industrifastigheter AB (100 %)
- Sala Heby Energi AB (87,5 %), inklusive koncernens dotterbolag Sala-Heby Energi Elnät AB och Heby-Sala Bioenergiutvecklings AB
- Sala Silvergruva AB (81 %)

Utöver de företag som ingår i den sammanställda redovisningen har kommunen intressen i följande företag och organisationer. Ägarandel redovisas i parantes:

- Västmanlands Avfalls AB (VAFAB) (7,29%)
- Västmanlands Samtrafikförbund
- Norra Västmanlands samordningsförbund
- Kommuninvest
- Kommunaktiebolaget

4. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt enligt lag och reglemente

I **kommunallagen** 6 kap. 1 § anges styrelsens uppgifter

§ 1 i 2 st. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

I kommunallagen infördes två nya paragrafer att gälla from 1 januari 2013, 6 kap. §§ 1 a och 1 b, där det nya tillägget om styrelsens uppgifter lyder som följer:

§ 1 a. Styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ pröva 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.

§ 1 b. Styrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17 och 18 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i dessa bestämmelser.”

I **kommunstyrelsens reglemente** finns flera paragrafer/avsnitt som berör kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Här kan främst nämnas:

Kommunstyrelsen har uppsiktsplikt över ekonomi och finanser samt ansvarar för att den kommunala verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används på ett ändamålsenligt sätt så att god ekonomisk hushållning upprätthålls.

§ 1. Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ansvar 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 planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter.

§ 3. I kommunstyrelsens styrfunktion ingår att:

- leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, göra framställningar i målfrågor som inte i lag är förbehållna annan nämnd,
- övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt,
- tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under

budgetåret,

- ansvara för samordningsträffar med nämndpresidierna och förvaltningscheferna,
- ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller har väsentliga intressen i och det kommunalförbund som kommunen är medlem i främst vad gäller efterlevnaden av de mål för verksamheten och ekonomin som fastställts av kommunfullmäktige, men också i övrigt beträffande förhållanden som har betydelse för kommunen
- tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor eller liknande sammanträden.”

§ 15. Ansvar och rapporteringsskyldighet

Kommunstyrelsen ska organisera och utveckla verksamheterna mot de mål och inom de ramar som bestäms av kommunfullmäktige. Behovet av samverkan med verksamheternas intressenter ska ägnas särskild uppmärksamhet.

Kommunstyrelsen ska i en delårsrapport inför kommunfullmäktige presentera en uppföljning över ekonomin och verksamheten. I uppföljningen ska särskilt redovisas av kommunfullmäktige delegerade uppgifter och särskilda uppdrag som getts av kommunfullmäktige.

Styrelsen har i övrigt att följa de regler och riktlinjer som fastställs av kommunfullmäktige.

§ 24. ”Det åligger kommunstyrelsens ordförande att

- Närmast under kommunstyrelsen ha uppsikt över kommunens nämnder,
- Med uppmärksamhet följa frågor om kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor,
- Främja samverkan mellan kommunstyrelsen och kommunens övriga nämnder ...”

I en **kommunallagskommentar**, utgiven av Kommentus förlag 2011, sidorna 398-399 finns följande att läsa i detta ämne:

”Styrelsen har en särställning bland nämnderna genom att lagstiftaren förutsätter att den har en ledande och samordnande roll

Med styrelsens ledande ställning följer att den har till uppgift att skaffa sig överblick över hela kommunförvaltningen. Styrelsen ska ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Man måste dock observera att kommunallagen inte ger styrelsen några extrema maktmedel. Uppsikten måste i princip anses vara begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i sin egenskap av högsta beslutande organ ingriper

Av 1 § framgår det att styrelsen ska ha uppsikt även över kommunal verksamhet som bedrivs av kommunala företag Härvid bör dock märkas att styrelsen inte direkt på grund av kommunallagen kan begära in yttranden och upplysningar på samma sätt som gäller i fråga om nämnderna enligt 3 §. För att styrelsen ska kunna fullgöra sin uppsiktsskyldighet bör företagen genom ägardirektiv åläggas att lämna styrelsen de uppgifter som den anser sig behöva.....

Kommunstyrelsen har alltså en skyldighet att utöva löpande tillsyn, och styrelsen måste utöva sin kontrollfunktion i någon omfattning även om man inte fått någon konkret anledning till granskningen. Kommunstyrelsen bestämmer formerna hur tillsynen skall gå till.”

Vägledning för styrning av kommunala bolag finns även att hämta i SKL: skrift ”Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag”. Principerna har utvecklats av en expertgrupp och en referensgrupp sammankallande av Sveriges Kommuner och Landsting.

Med ovanstående citat från kommunallagen, Sala kommunstyrelses reglemente samt kommentarer till kommunallagen som utgångspunkt redovisas granskningens resultat.

5. *Kommunens styrning och uppföljning av företagen*

Relationen mellan kommunen och dess företag kan regleras på olika sätt. För att uppnå en effektiv styrning, uppföljning och uppsikt kan kommunen utnyttja följande verktyg.

- Bolagsordning (lagreglerat)
- Företagspolicy
- Ägardirektiv
- Sammanställd redovisning (lagreglerat)
- Löpande uppföljning (lagreglerat)
- Samordnad revision (lagreglerat)

För att en tillräcklig uppsikt ska kunna utövas så krävs en tydlig styrning och ledning av kommunstyrelsen.

I det följande redovisar vi hur styrningen och uppföljningen av de kommunala företagen utövas av Sala kommun – ägaren.

5.1. *Har KL 3:17 och 3:18 följts vid överlämnandet av en kommunal angelägenhet*

De villkor som gäller för att vården av en kommunal angelägenhet skall få lämnas över till ett aktiebolag är att fullmäktige genom beslut skall:

- fastställa det kommunala ändamålet med företagets verksamhet,
- se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen (nytt),
- utse samtliga styrelseledamöter,
- se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. (Nytt att det ska anges i bolagsordningen).

Nya regler i har införts i KL 3 kap. 17 § fr o m 1 jan 2013 som ställer större krav på vad som ska ingå i bolagsordningen, se ovan.

Fullmäktige skall också utse minst en lekmanarevisor i aktiebolag där kommunen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Ovanstående gäller enbart helägda företag. Vad som gäller för delägda företag regleras i 3 kapitlet 18 §. Där sägs att vilka åtgärder som skall vidtagas beror på vad som är rimligt med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och övriga omständigheter.

Kravet på att fullmäktige ska fastställa det kommunala ändamålet, utse samtliga styrelseledamöter m m enligt 3 kap 17 § KL gäller fr o m 1 jan 2007 även för indirekt ägda bolag (dotterbolag) där kommunen indirekt innehar samtliga aktier.

5.1.1. Bolagsordningar

Fullmäktige har beslutat om bolagsordningar för bolagen. Vid en genomgång av gällande bolagsordningar framgår att villkoren i KL 3 kap. 17 och 18 §§ till vissa delar inte är uppfyllda. En översikt redovisas i bilaga 1 för de företag som ingår i den sammanställda redovisningen.

I samtliga bolag är *ändamålet* inskrivet i bolagsordningen, med undantag för Sala Silvergruva AB.

I bolagsordningarna framgår i flertalet fall inte på ett tydligt sätt vilka *kommunala principer* som utgör ramen för verksamheten. Skrivningar såsom "att med iakttagande av tillämpliga delar av de kommunalrättsliga principerna främja ..." kan inte anses tillräckliga. De nya kraven innebär att de principer som är aktuella för den aktuella verksamheten ska anges.

Fullmäktige har *utsett ledamöter* till samtliga bolagsstyrelser inklusive dotterbolag.

Av kommunallagen framgår att kommunfullmäktige skall se till *att fullmäktige får ta ställning* innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Detta är inskrivet i samtliga bolagsordningar med undantag för Sala Silvergruva AB där formuleringen är att bolaget ska lämna sådant rådrum att frågan hinner behandlas av majoritetsägaren kommunfullmäktige i Sala. Avsikten med den nya regeln är att det så långt som möjligt skapas garantier för att fullmäktige tar ställning i sakfrågan och att kommunens ställningstagande grundas på tillräckligt noggranna överväganden.

Idag sker informella dialoger med kommunen i frågor som kan vara en principiell fråga och om fullmäktige ska ta ställning.

Lekmannarevisor. I samtliga bolagsordningar framgår att fullmäktige väljer minst en lekmannarevisor.

Inspektionsrätt. Kommunstyrelsens rätt att inspektera bolaget är inskrivet i samtliga bolagsordningar för kommunens bolag.

Ändring av bolagsordning. Det framgår av samtliga bolagsordningar att ändringar får ske endast efter fullmäktiges godkännande.

Bedömning

Vi bedömer att kommunen vid överlämnandet av en kommunal angelägenhet till sina hel- och delägda företag i vissa delar inte uppfyller villkoren i kommunallagen.

Vår bedömning är att de förändringar som skett i lagstiftningen under senare år och fr o m 1 jan 2013 innebär att en översyn behöver göras av bolagsordningarna.

Vår bedömning är att

- det kommunala ändamålet ska anges i bolagsordningen för Sala Silvergruva AB
- flera av bolagsordningarna måste förtydligas i avseende på vilka kommunala principer som utgör ramen för verksamheten
- tydliggöra begreppet att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas i bolagsordningen för Sala Silvergruva AB
- i bolagsordningen alt i ägardirektiv för resp bolag förtydliga vilka frågor som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt och där fullmäktige ska ta ställning.

5.2. Kommunens styrning och ledning

Kommunens styrdokument för de kommunala företagen framgår av bolagsordning, kommunstyrelsens reglemente, kommunens strategiska plan och i förekommande fall särskilda uppdrag.

5.2.1. Riktlinjer för ägarstyrning - Företagspolicy

Kommunen har inte fastställt några riktlinjer för ägarstyrning som beskriver styrningen av kommunens bolagsverksamhet utifrån ett helhets- och koncernperspektiv. Sådana riktlinjer kan reglera bl a ägaransvaret, strategiska och övergripande principer, organ för ägarrollen, ägaridéer, anvisningar för ägardirektiv, ägardialog, arbetsformer och ansvar.

I riktlinjerna kan även ingå frågor som rör ombud vid bolagsstämma, arvode till ledamöter och revisorer.

I kommunens **strategiska plan** framgår att kommunens vision gäller för kommunala nämnder, bolag och styrelser i Sala kommun. Visionen är att *"År 2024 har Sala kommun passerat 25 000 invånare och är ett långsiktigt hållbart samhälle med livskraft och god livskvalitet i hela kommunen"*. Fyra perspektiv har fastställts – *Hållbart samhälle – Medborgare – Medarbetare – Ekonomi*. Till dessa har kopplats ett antal mål och indikatorer.

Hur visionen och de fyra perspektiven har påverkat bolagens visioner och mål är svårt att följa förutom för Salabostäder där vissa kopplingar finns.

5.2.2. Ledningsfunktionen

Kommunfullmäktige bestämmer genom lämnad delegation till kommunstyrelsen i vilken omfattning kommunstyrelsen kan lämna ägardirektiv till de kommunala bolagen. Utan delegation har kommunstyrelsen endast till uppgift att utöva den "uppsikt" över företagen som föreskrivs i 6 kap. 1 § andra stycket i kommunallagen.

I kommunstyrelsens reglemente framgår nedanstående avseende de kommunalägda företagen.

I kommunstyrelsens **styrfunktion** ingår att:

- leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, göra framställningar i målfrågor som inte i lag är förbehållna annan nämnd,
- övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt,
- tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret,
- ansvara för samordningsträffar med nämndpresidierna och förvaltningscheferna,
- ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller har väsentliga intressen i och det kommunalförbund som kommunen är medlem i, främst vad gäller efterlevnaden av de mål för verksamheten och ekonomin som fastställts av kommunfullmäktige, men också i övrigt beträffande förhållanden som har betydelse för kommunen,
- tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor eller liknande sammanträden.

Kommunstyrelsen ska organisera och utveckla verksamheterna mot de mål och inom de ramar som bestäms av kommunfullmäktige. Behovet av samverkan med verksamheternas intressenter ska ägnas särskild uppmärksamhet.

Kommunstyrelsen har inte fått något utökad delegation i avseende på ägarfunktion från fullmäktige.

Ägarmöten sker med företrädare (kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd och kommunchef) för kommunerna Sala och Heby och ordförande och VD i Sala Heby Energi AB.

Ägarmöten sker även med Sala Silvergruva AB.

Sala-Heby Energi AB har vid sporadiska tillfällen informerat fullmäktige i Sala kommun.

Kommunstyrelsens ordförande har regelbundna kontakter med respektive ordförande i de kommunala bolagen.

Koncernledningsträffar där kommunchef, förvaltningschefer, kontorschefer och bolagens VD, samt chefen för företagscentrum träffas har startat upp under 2013. Avsikten är att dessa informationsträffar ska ske 4 gånger per år. Två viktiga syften med dessa träffar är att regelbundet utbyta information om gemensamma frågor och diskutera koncernnytta.

Representanter från bolagen deltar vid kommunens budgetplanering, genomgång av bokslut och delårsrapportering. Vid dessa träffar deltar hela kommunstyrelsen och har då möjlighet att ställa nödvändiga frågor till bolagen. Det avsätts även särskild tid för bolagen att informera om ekonomi och verksamhet.

För övrigt träffar kommunstyrelsen eller ledningsutskottet representanter från bolagen när det aktualiseras av en särskild fråga. Under 2013 informerade Salabostäder AB om s k "swappar", beslutades om nya villkor för Sala-Heby Energi AB:s reverslån, tilldelningsbeslut i upphandlingen av kommunens förvaltningsnät som gjorts tillsammans med Salabostäder AB, omstruktureringen av VAFAB.

Kommunstyrelsen lämnar vid enstaka tillfällen särskilda uppdrag till de kommunala bolagen.

En viktig roll som kommunstyrelsen har utifrån sin uppsiktsplikt och reglemente är att instruera kommunens ombud vid årsstämmor eller liknande forum. Inga instruktioner lämnas till kommunens röstombud inför årsstämmor om inte speciella frågor ska behandlas. De instruktioner som åtminstone bör lämnas inför en årsstämma är i regel

- Att fastställa resultat- och balansräkningen
- Att vinsten disponeras enligt förslag i förvaltningsberättelsen
- Att styrelsen och verkställande direktören beviljas ansvarsfrihet
- Att fastställa arvoden till styrelse och lekmannarevisorer
- Att i övrigt godkänna förslag som kan komma att redovisas till årsstämman och som ej är av principiell karaktär.

Vid behov ska även lämnas instruktioner om ändringar i bolagsordning och ägardirektiv.

Det förekommer ingen formell uppföljning av kommunalförbunden utöver den lagstadgade rapporteringen av delårsrapport och årsredovisning. Enstaka protokoll från kommunalförbunden finns anmälda till kommunstyrelsen.

Samtliga intervjuade anser att ägardialoger är viktiga men att uppsikten behöver formaliseras så att hela kommunstyrelsen aktivt medverkar i uppsiktsplikten.

5.2.3. Ägardirektiv

Under 2013 har ägardirektiv lämnats till Salabostäder AB på deras årsstämma. Till övriga bolag har inga ägardirektiv upprättats.

För Sala-Heby Energi AB finns ett konsortialavtal mellan Sala och Heby kommuner, vilket innehåller punkter som har att göra med bolagets verksamhet och hur det ska styras. Ett annat viktigt styrdokument, "En ekonomisk analys och plan för framtida resultatutveckling avseende SHE-koncernen, beslutades under 2012 av kommunstyrelsen i Sala kommun. Bolaget arbetar även efter de långsiktiga mål som anges i Sala kommuns klimatstrategi från 2006. Dessa dokument har en koppling till kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

För övriga bolag har inga ägardirektiv tagits fram.

Under intervjuerna har framkommit att gällande bolagsordningar ska ses över och att ägardirektiv ska upprättas för samtliga kommunala bolag.

5.2.4. Samordning

I kommunstyrelsens reglemente framgår inte att samordning skall ske i den totala kommunala organisationen inklusive verksamheten i de kommunala företagen. I ett ekonomiskt perspektiv är samordningen i olika avseenden mellan företagen och kommunen förmodligen det mest betydelsefulla.

Det finns ingen uttalad ambition från kommunstyrelsens sida att åstadkomma samordning i olika former.

Inom bolagskoncernen sker till viss del samordning vid upphandling, IT, upplåning och fastighetsskötsel.

Kommunen lämnar borgen fullt ut till Salabostäder AB och delvis till Sala-Heby Energi AB för att skapa fördelaktigare räntevillkor för dessa bolag.

Flera av de intervjuade har angett att samordningen kan utökas/förbättras inom likviditetsplanering.

I riktlinjer för ägarstyrning alt ägardirektiv kan framgå i vilken omfattning samordning ska ske.

Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen utifrån kommunallagen, sitt reglemente och uppsiktsplikt har förutsättningar för att utöva sin ledning, styrning och uppföljning av sina bolag.

Vi bedömer att kommunstyrelsens uppföljning av kommunens bolag kan utvecklas utifrån nedanstående bedömningar:

Vi bedömer att kommunen i ett särskilt dokument om ägarstyrning ska lämna riktlinjer för hur ägarrollen ska utövas och hur relationen mellan kommunen som ägare och bolagen ska formaliseras.

Vi bedömer att kommunstyrelsen tydligare ska förankra kommunens övergripande vision och mål i tillämplig omfattning i de kommunala bolagen.

Vi bedömer att ägardialogen numera fungerar genom olika träffar mellan kommunen och bolagens representanter.

Vi bedömer att kommunstyrelsens löpande uppföljning av bolagen inte är tillräcklig då inga protokoll eller andra handlingar delges kommunstyrelsen.

Vi bedömer att styrelsen ska ge röstombuden instruktioner inför bolagens årsstämmor.

Vi bedömer att ägardirektiv snarast ska upprättas för samtliga hel- och delägda bolag som ingår i "kommunkoncernen".

Vi bedömer att samordningen inom koncern kan utvecklas för att uppnå optimal koncernnytta.

5.3. *Information till fullmäktige (ägaren) och kommunstyrelsens uppsikt över företagens verksamhet*

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt utgår från KL 6 kap 1 §. Där framgår också att styrelsen skall ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.

I kommunstyrelsens reglemente framgår att det i *styrfunktion* skall ingå att

- ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller har väsentliga intressen i och det kommunalförbund som kommunen är medlem i, främst vad gäller efterlevnaden av de mål för verksamheten och ekonomin som fastställts av kommunfullmäktige, men också i övrigt beträffande förhållanden som har betydelse för kommunen.

I uppsiktsplikten ligger att kommunstyrelsen skall lägga upp ett system för hur informationen skall överföras, när den skall överföras och vilken information som skall lämnas från de hel- resp delägda företagen.

Av kommunstyrelsens protokoll går inte att utläsa att KS aktivt efterfrågar och följer upp bolagens verksamhet.

I kommunstyrelsens protokoll är informationen sparsam om protokoll, årsredovisningar, delårsrapporter, löpande uppföljning m m inkommit och delgivits kommunstyrelsen från de hel- och delägda bolagen. Av kommunstyrelsens protokoll framgår inte om någon dialog och information har skett mellan styrelsen och bolagen.

Uppföljning och rapportering har inte skett utifrån ägardirektiv då inga gällande ägardirektiv förelåg för 2012.

Den information som inhämtas av ledamöterna i kommunstyrelsen i sina kontakter med bolagen och från deras funktion som styrelseledamöter återrapporteras inte till kommunstyrelsen, åtminstone finns inte något sådant dokumenterat.

I kommunens årsredovisning och delårsrapport sker en viss återrapportering från de kommunala bolagen. I bolagens informationsskyldighet ligger att underlag skall lämnas till ekonomiavdelning inför upprättande av kommunens sammanställda redovisning i delårsrapport och årsredovisning. Bolagens årsredovisningar lämnas till ekonomiavdelningen inför upprättandet av kommunens årsredovisning. Inga anvisningar inför upprättande av kommunens årsredovisning lämnas till de kom-

munala bolagen om vilken information som ska lämnas med undantag av den ekonomiska rapporteringen inför den sammanställda redovisningen. Information redovisas om bolagens verksamhet. Dock inte hur bolagen har följt och uppnått kommunens vision och mål som framgår av den strategiska planen. Ej heller går att utläsa om bolagen följer ändamålet med verksamheten och om verksamheten håller sig inom den kommunala kompetensen.

Budget och flerårsplaner från bolagen finns tillgängliga för budgetberedningen inför upprättandet av kommunens budget med flerårsplan.

I uppsiktsplikten ligger även att tillse att de fullmäktigebeslut som berör bolagen och de ägardirektiv som lämnas verkställs genom bolagsstämmebeslut. I protokoll från årsstämman våren 2013 framgår att Salabostäder har givits ägardirektiv beslutade av fullmäktige.

För att stärka uppsiktsplikten har de nya bestämmelserna i KL 6 kap 1a och 1b ställt krav på att kommunstyrelsen i årliga beslut dels ska bedöma verksamheten i förhållande till det ändamål fullmäktige har fastställt och dels verksamheten i förhållande till de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen i sin årliga prövning finner att bolagens verksamhet inte uppfyller kraven i 3 kap 17 och 18 §§ i KL ska KS vidtaga nödvändiga åtgärder för att säkerställa att kraven uppfylls.

För att kunna utöva uppsiktsplikten på ett tillfredsställande sätt bör det även framgå av ägardirektiv att bolagens styrelse årligen i förvaltningsberättelsen ska redovisa hur verksamheten bedrivits och utvecklats mot bakgrund av vad som framgår av bolagsordningen och lämnade ägardirektiv.

Någon rapportering direkt knuten till kommunstyrelsens uppsiktsplikt sker inte till fullmäktige. En sådan rapportering skulle kunna formaliseras till en särskild punkt på fullmäktiges dagordning; "Kommunstyrelsens uppsiktsplikt".

Bedömning

Vår bedömning är att det brister i styrelsens uppsikt över de hel- och delägda bolagen i kommunkoncernen, samt kommunalförbunden då uppsikten inte sker aktivt på ett strukturerat sätt eller i tillräcklig omfattning.

Vår bedömning är att styrelsen skall lägga upp ett system för hur informationen skall överföras till de kommunala företagen, när den skall överföras och vilken information som skall lämnas från de kommunala bolagen.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen regelbundet bör informera fullmäktige hur kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt.

2014-02-17



Lars Wigström

Projektledare



Fredrik Alm

Uppdragsledare

Bilaga 1**Bolagsordningar**

Fullmäktige har beslutat om bolagsordningar för bolagen. Av bolagsordningarna framgår bl a följande:

| Bolag | Bolagsordning beslut i KF | Ändamålet framgår i bolagsordningen | Kommunala befogenheter anges i bolagsordningen | KF utser styrelseledamöter | KF får ta ställning | KF utser lekmanna-revisor | KS har inspektions-rätt |
|------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|--|----------------------------|---|---------------------------|-------------------------|
| Salabostäder AB | Ja, 2011 | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Sala Industri. fastigheter AB | Ja, | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Sala Heby Energi AB | Ja, 2004 Revidering under 2014 | Ja | Iakttagande av tillämpliga delar av de kommunal- rättsliga principerna | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Sala-Heby Energi Elnät AB | Ja, 2003 | Ja | Som ovan | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Heby-Sala Bioenergi-utvecklings AB | Ja, 2010 | Ja | Som ovan | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Sala Silvergruva AB | Ja, | Nej | Nej | Ja | Lämna rådrom så att KF hinner behandla frågan | Ja | Ja |

Bilaga 2

En genomgång av kommunstyrelsens protokoll för 2013 visar att information från bolagen är mycket sparsam. Se bilaga 2.

| Handlingar | Sala- bostäder AB | Sala Industri- fastigheter AB | Sala Heby Energi AB | Sala Heby Energi Elnät AB | Sala Heby Bu AB | Sala Silver- gruva AB |
|---|----------------------------------|--|--|--|--------------------------------|--|
| Årsredovisning inkl rev.ber. | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Stämmodirektiv | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Protokoll årsstämma | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Mål o verksam- hetsplan | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Budget | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Delårsrapporter | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Styrelseprotokoll | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| Kvartalsrapport o andra frågor | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |