

Sammanträdesdatum
2020-09-09

Dnr 2020/439 - 5

§ 111

Yttrande över revisionsrapport "Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt"

INLEDNING

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sala kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Revisionsfrågan som besvarats lyder: *Är kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och bolag lag- och ändamålsenlig?*

Beredning

Bilaga KS 2020/141/1, uppdrag från kommunrevisionen

Bilaga KS 2020/141/2, revisionsrapport "Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt"

Bilaga KS 2020/143/3, yttrande över revisionsrapport

Revisor Charlie Winde, PwC och kommunjurist Arminé Kanakanian föredrar ärendet.

Christina Forsgren, kommunrevisionens ordförande deltar vid ärendets beredning.

Yrkanden

Anders Wigelsbo (C) yrkar

att kommunstyrelsen beslutar

att avge yttrande över revisionsrapport "Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt", i enlighet med Bilaga KS 2020/143/3.

Ulrika Spårebo (S) yrkar bifall till Anders Wigelsbos (C) yrkande med tillägg att kommunstyrelsen beslutar

att uppdra till kommunchef att återkomma på kommunstyrelsens sammanträde i december och redovisa hur arbetet går kring de åtgärder som föreslås i yttrandet för revisionsrapport *Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt*.

Hanna Westman (SBÄ) yrkar bifall till Ulrika Spårebos (S) tilläggsyrkande.

Proposition

Ordförande ställer proposition på sitt eget yrkande mot avslag och finner sitt eget yrkande bifallet.

Ordförande ställer proposition på Ulrika Spårebos (S) tilläggsyrkande och finner tilläggsyrkandet bifallet.

BESLUT

Kommunstyrelsen beslutar

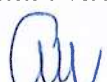


att avge yttrande över revisionsrapport "Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt", i enlighet med Bilaga KS 2020/143/3, samt

att uppdra till kommunchef att återkomma på kommunstyrelsens sammanträde i december och redovisa hur arbetet går kring de åtgärder som föreslås i yttrandet för revisionsrapport *Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt*.

Utdrag

PwC, Kommunchef, Kommunjurist

Exp. 200915

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
			

2020-03-16

SALA KOMMUN	
Kommunstyrelsens förvaltning	
Ink.	2020 -03- 17
Diarienumr	2020/439-1
Dpb:	

Till: Kommunstyrelsen för yttrande

För kännedom till:
Kommunfullmäktige

REVISIONSRAPPORT – Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sala kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Revisionsfrågan som besvarats lyder: *Är kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och bolag lag- och ändamålsenlig.*

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens uppsiktsplikt är **delvis** lag- och ändamålsenlig.

Vår bedömning baseras på följande iakttagelser:

- I kommunstyrelsens reglemente regleras den utökade uppsiktsplikten över kommunens bolag. I reglementet finns ett formaliserat system för kommunstyrelsens årliga beslut om kommunstyrelsens uppsiktsplikt. I ägardirektivet för bolaget Sala-Heby Energi AB anges att bolaget systematiskt ska översända dokumentation och information till kommunstyrelsen för att hålla dem upplysta kring verksamhetens utveckling. Däremot saknas denna reglering för kommunens två andra kommunala bolag, då det för dem inte finns beslutade ägardirektiv som reglerar detta. Av intervjuer framgår att de får ta del av dessa handlingar även från de andra kommunala bolagen. Kommunstyrelsen kan ta del av bolagens protokoll och övriga handlingar varje månad, om de så önskar, men det är inget som presenteras på kommunstyrelsens sammanträden.
- Kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna finns reglerad i reglementet som följer kommunallagen. Någon tydlig systematik över uppsiktsplikten regleras dock inte i reglementet utan istället kan det ur kommunstyrelsens årshjul utläsas att kommunstyrelsens får en formell rapportering av nämndernas verksamhet i samband med delår och bokslut samt en ekonomisk rapportering vid minst fem tillfällen under året.
- Årligt beslut om uppsiktsplikt över de kommunala bolagen har inte fattats av kommunstyrelsen. Då det är ett krav enligt kommunallagen så utgör avsaknad av beslut en brist. Kommunstyrelsen tar del av bolagets årsredovisning och ledamöterna kan om de önskar ta del av protokoll och andra handlingar från de kommunala bolagen, som sätts in i en pärm. Utöver detta sker bokslutsberedning samt ägarmöten cirka fyra gånger per år, men där deltar inte hela kommunstyrelsen.
- Vi kan konstatera att det under 2018 inte förekom några ekonomiska rapporter såsom anges i årshjulet, men vi ser positivt på att detta infördes i och med beslut i januari 2019 om månatlig uppföljning av kommunens ekonomi. En redovisning av nämndernas verksamhet sker vid delår och bokslut samt vid bokslutsberedningen.
- Det fattas beslut om åtgärder och uppföljning av åtgärder utifrån uppsiktsplikten i de fall det finns ett behov. Protokollgenomgången bekräftar också att det vid ett flertal tillfällen, när det funnits behov har fattats beslut om åtgärder. Däremot

PR [Signature]

framgår det inte tydligt av reglemente eller annat styrdokument hur processen ser ut vid beslut om åtgärder för nämnder och kommunala bolag.

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- Att tydligt formalisera kommunstyrelsens uppsiktsplikt över såväl nämnder och bolag
- Att samtliga kommunala bolag styrs utifrån beslutade ägardirektiv
- Att kommunstyrelsen årligen beslutar om uppsiktsplikt över de kommunala bolagen
- Att kommunstyrelsen tillförsäkrar sig om att få tillräckligt med information för kunna pröva bolagens uppsiktsplikt
- Att processen kring åtgärder utifrån uppsiktsplikten formaliseras

Revisorerna önskar svar på vilka åtgärder kommunstyrelsen avser vidta med anledning av de brister som identifierats i bilagd rapport. Svar önskas senast den 16 juni 2020. Revisorerna samt konsult finns tillgängliga för föredragning av rapporten om så önskas.


Christina Forsgren
Ordförande


Petra Ribba
Sekreterare

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Sala kommun

Mars 2020

Charlie Lindström

Nina Törling

SALA KOMMUN	
kommunstyrelsens förvaltning	
Ink.	2020-15-17
Ärendenummer	2020/439-2
Ordnr.	



Innehållsförteckning

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning.....	3
Bakgrund.....	3
Syfte och revisionsfråga/-or.....	3
Revisionskriterier	3
Kontrollmål.....	3
Avgränsning	3
Metod	3
2. Lagar och styrdokument	4
Att överlämna vården av kommunala angelägenheter till juridiska personer	4
Kommunstyrelsens uppsiktsplikt.....	4
Laglighetsprövning	5
Uppsiktsplikt enligt kommunstyrelsens reglemente.....	5
Ägardirektiv	6
3. Iakttagelser och bedömningar.....	7
Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik.....	7
Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik.....	8
Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag	9
4. Revisionell bedömning	11
Rekommendationer	11
5. Bedömningar utifrån kontrollmål	12

Sammanfattning

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt utifrån följande fråga:

Är kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och bolag lag- och ändamålsenlig?

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt syftar till att kommunstyrelsen ska kunna följa utvecklingen i nämnder, förbund samt kommunala bolag för att kunna säkerställa att de har nödvändig information. Detta bidrar till att kommunstyrelsen kan vidta åtgärder om det uppstår avvikelser i verksamheterna. Efter genomförd granskning är den sammanfattade bedömningen att kommunstyrelsens uppsiktsplikt är delvis lag- och ändamålsenlig. Den sammanfattande bedömningen grundar sig på de individuella bedömningarna för nedanstående kontrollmål.

1. Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik

Delvis uppfyllt

2. Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik

Ej uppfyllt

3. Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag

Delvis uppfyllt

Rekommendationer

- Att tydligt formalisera kommunstyrelsens uppsiktsplikt över såväl nämnder som bolag.
- Att samtliga kommunala bolag styrs utifrån beslutade ägardirektiv.
- Att kommunstyrelsen årligen beslutar om uppsiktsplikt över de kommunala bolagen.
- Att kommunstyrelsens tillförsäkras sig om att få tillräckligt med information för kunna pröva bolagens uppsiktsplikt.
- Att processen kring åtgärder utifrån uppsiktsplikten formaliseras.

1. Inledning

Bakgrund

Enligt kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas, förbundens och eventuella bolags verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning samt hos fullmäktige göra de framställningar som behövs. Uppsiktsplikten innebär en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt om det är nödvändigt, lämna förslag till fullmäktige om förändringar.

Syftet med uppsiktsplikten är att kommunstyrelsen, på ett systematiskt sätt, ska kunna följa utvecklingen inom nämnder, förbund samt kommunala bolag. Kommunstyrelsen ska därför tillse att få nödvändig information så att kommunstyrelsen kan vidta åtgärder om det uppstår avvikelser i verksamheterna.

De förtroendevalda revisorerna i Sala kommun har utifrån sin riskbedömning valt att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Syfte och revisionsfråga/-or

Syftet med granskningen är att besvara revisionsfrågan:

- Är kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och bolag lag- och ändamålsenlig?

Revisionskriterier

Revisionskriterierna för denna granskning har hämtats ur följande:

- Kommunallagen
- Kommunstyrelsens reglemente
- Kommundirektörs instruktion
- Protokoll
- Bolagsordningar
- Ägardirektiv
- Övriga relevanta styrdokument

Kontrollmål

Med utgångspunkt från revisionskriterierna har följande kontrollmål formulerats:

- Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik
- Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik
- Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag

Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsens ansvar enligt 6 kap. 1, 9-11 §§ KL och omfattar kommunens nämnder och tre kommunala bolag. Granskningen avser kommunstyrelsens genomförda uppsiktsplikt för verksamhetsår 2018.

Metod

Granskningen har genomförts genom telefonintervjuer med tillförordnad kommunchef, kommunstyrelsens ordförande och andre vice ordförande samt genom dokumentstudier.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av ovanstående personer.

2. Lagar och styrdokument

Att överlämna vården av kommunala angelägenheter till juridiska personer

Enligt 10 kap 1 § kommunallag (2017:725) (KL) gäller att kommuner efter beslut av fullmäktige får lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person. Om sådant överlämnande sker till ett helägt kommunalt bolag ska fullmäktige:

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
3. utse samtliga styrelseledamöter,
4. 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,
5. utse minst en lekmannarevisor, och
6. se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.”

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Enligt 6 kap. 1 § KL gäller att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och bolags verksamhet. Syftet med uppsiktsplikten är att kommunstyrelsen, på ett systematiskt sätt ska kunna följa utvecklingen inom kommunen samt de kommunala bolagen.

Kommunstyrelsen ska se till att få nödvändig information så att kommunstyrelsen kan vidta åtgärder om det uppstår avvikelser i verksamheterna. Viktigt är även att kommunstyrelsen enligt 6 kap 11 § KL ska följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning varför nämnder och bolag bör redovisa ekonomiska överväganden och effekter av beslut när detta är relevant.

Enligt 6 kap 9 § KL ska kommunstyrelsen efter genomförd uppsiktsplikt årligen besluta huruvida kommunala bolags verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Genom besluten ska styrelsen pröva om den verksamhet som bedrivits av aktiebolaget under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslut ska fattas för varje sådant bolag till vilken kommunen överlämnat vården av en kommunal angelägenhet. Bestämmelsen ger därför uttryck för en förstärkt uppsiktsplikt över kommunala bolag. Den förstärkta uppsiktsplikten gäller inte för verksamhet som bedrivs i nämnder men kommunstyrelsen ska likväl uppsikt över nämndernas verksamhet.

I brist på detaljreglering i KL har den förstärkta uppsiktsplikten omfattning varit föremål för diskussioner. Högsta förvaltningsdomstolen framhöll i HFD 2018 ref. 33 att kommunstyrelsen inte är skyldig att granska samtliga enskilda affärshändelser som har förekommit under kalenderåret i fråga. Granskningen ska dock vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten som helhet har haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetensenlig. Hur granskningen ska ske och vilket underlag som krävs får bedömas utifrån förhållandena i det enskilda fallet med hänsyn till omfattningen av och komplexiteten i den verksamhet som bedrivits.

Om styrelsen vid sitt årliga beslut kommer fram till att ett kommunalt bolag bedriver verksamhet i strid med den kommunala kompetensen ska styrelsen lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Syftet med reglerna om uppsiktsplikt är bland annat att utöka den fortlöpande kontrollen över bolagen för att säkerställa att bolagens verksamhet bedrivs i enlighet med gällande bolagsordning och ägardirektiv samt är i enlighet med den kommunala kompetensen. Vidare ska nämnas att ett annat syfte med den förstärkta uppsiktsplikten är att uppställa ett krav på kommunstyrelsen att redovisa resultatet av uppsiktsplikten i beslut, vilket ligger i kommunmedlemmar intresse. Årliga beslut om uppsiktsplikt kan således laglighetsprövas enligt KL vilket ger kommunmedlemmar möjlighet till rättslig prövning av kommunala bolags verksamhet, se avsnitt nedan.

Laglighetsprövning

Enligt 13 kap. 1 § KL gäller att varje medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga hos förvaltningsrätten. Ett laglighetsprövat beslut ska upphävas av domstol om det exempelvis strider mot lag.

Beslut i kommunala bolag kan inte laglighetsprövas enligt KL men då kommunstyrelsen årligen ska fatta beslut om uppsiktsplikt avseende de kommunala bolagen enligt 6 kap 9 § KL, ges kommunmedlemmar möjlighet att laglighetspröva detta beslut. Således skapas i och med reglerna om uppsiktsplikt en indirekt besvärsmöjlighet gällande bolagens verksamhet. Kommunmedlemmar ges därför en möjlighet att laglighetspröva kommunstyrelsens beslut om de exempelvis, till skillnad från kommunstyrelsen, inte anser att ett bolag bedrivit sin verksamhet i enlighet med det fastställda kommunala ändamålet. En sådan laglighetsprövning kan således leda till att åtgärder behöver vidtas mot ett bolags verksamhet.

Uppsiktsplikt enligt kommunstyrelsens reglemente

Av reglementet¹ framgår att kommunstyrelsens uppgift är att förbereda och verkställa kommunfullmäktiges beslut samt ansvara för all verksamhet som inte faller under vård- och omsorgsnämnden, skolnämnden, kultur- och fritidsnämnden eller den myndighetsutövning som hör till bygg- och miljönämnden.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår ansvar för hela förvaltningsorganisationen och att vara arbetsgivare för densamma. Kommunstyrelsen ska bevaka att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande arbetsmiljölagstiftning.

Kommunstyrelsen har uppsikt 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 hushållnings upprätthålls.

Kommunstyrelsen fullgör kommunens förpliktelser som räddningsnämnd, krisledningsnämnd och arbetslöshetsnämnd.

Av reglementet, under punkten styrfunktionen, framgår också att i kommunstyrelsens styrfunktion ingår att:

- leda arbetet 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 och ansvara för att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för att verksamhet och ekonomi efterlevs och att den löpande förvaltning fungerar rationellt och ekonomiskt tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret

¹ Reglemente för kommunstyrelsen, Sala kommun, KFS 072 revision 07, Antagen 2014-12-15, GÄLLER FRÅN OCH MED: 2015-01-01 ERSÄTTER: 429/2008,- 401/2007,- 305/1999,- 289/1997

- ansvara för samordningsträffar med nämndpresidierna, förvaltningschef och kontorscheferna
- ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller har väsentliga intressen i och de 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
- löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap § 17- 18 KL är uppfyllda
- årligen, innan mars månads utgång, pröva om den verksamhet som bedrivits i de kommunala aktiebolagen föregående år varit förenlig med de fastställda kommunala ändamålen och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet delges fullmäktige. Om styrelsen finner att brister förelegat lämnas förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Det åligger kommunstyrelsens ordförande att närmast under kommunstyrelsen ha uppsikt över kommunens nämnder, med uppmärksamhet följa frågor för kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor, främja samverkan mellan kommunstyrelsen och kommunens övriga nämnder samt representera kommunstyrelsen vid uppvaktningar hos myndigheter, konferenser och sammanträden om inte kommunstyrelsen bestämt annat i ett särskilt fall. Kommunstyrelsens ordförande och oppositionsrådet får närvara vid sammanträde med samtliga nämnder. Ordföranden får därvid delta i överläggningarna men inte i besluten. Närvarorätten gäller inte ärenden som rör myndighetsutövning mot någon enskild.

Ägardirektiv

En kommun utövar sin ägarstyrning över sina bolag i huvudsak genom av fullmäktige beslutade ägardirektiv.

Här granskas det helägda bolaget Salabostäder AB och de delägda bolagen Sala-Heby Energi AB (87,5%) och Sala Silvergruva AB (81%).

I Sala-Heby Energi AB ägardirektiv, 2019-02-19, framgår att det åligger koncernen att till ägarna översända kopior av:

- Protokoll från bolagens styrelsemöte och årsstämmor
- Bolagens årsredovisningar
- Bolagens revisionsberättelser/revisionsrapporter
- Underlag för sammanställningar av ägarnas koncernredovisning

Enligt uppgift från kommunen finns det inga gällande beslutade ägardirektiv för Salabostäder AB och Sala Silvergruva AB.

3. Iakttagelser och bedömningar

Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik

Iakttagelser

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen ska ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller har väsentliga intressen i och de 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.

Det ingår även i kommunstyrelsens styrfunktion att årligen, innan mars månads utgång, pröva om den verksamhet som bedrivits i de kommunala aktiebolagen föregående år varit förenlig med de fastställda kommunala ändamålen och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet delges fullmäktige. Om styrelsen finner att brister förelegat lämnas förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

I Sala-Heby Energi AB:s (koncernen) ägardirektiv anges att det åligger koncernen att till ägarna översända kopior såsom protokoll, bolagens årsredovisningar, bolagens revisionsberättelser/revisionsrapporter och underlag för sammanställningar av ägarnas koncernredovisning.

Kommunstyrelsens har uppsikt 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.

Det åligger kommunstyrelsens ordförande att närmast under kommunstyrelsen ha uppsikt över kommunens nämnder, med uppmärksamhet följa frågor för kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor, främja samverkan mellan kommunstyrelsen och kommunens övriga nämnder samt representera kommunstyrelsen vid uppvaktningar hos myndigheter, konferenser och sammanträden om inte kommunstyrelsen bestämt annat i ett särskilt fall. Kommunstyrelsens ordförande och oppositionsrådet får närvara vid sammanträde med samtliga nämnder. Ordföranden får därvid delta i överläggningarna men inte i besluten. Närvarorätten gäller inte ärenden som rör myndighetsutövning mot någon enskild.

Ett årshjul har tagits fram för att förstärka kommunstyrelsens uppsiktsplikt². Årshjulet visar när under året kommunstyrelsen fattar återkommande årliga beslut. Bland annat så hålls bokslutsberedning i mars och april där alla nämnder och kommunala bolag deltar. April, maj och juni lämnas uppföljning av nämnderna från föregående månad som redovisas till kommunstyrelsens ledningsutskott. I september behandlar nämnderna delårsrapporten som överlämnas till kommunfullmäktige i oktober. Uppföljning för oktober lämnas av nämnderna i november. I intervjuer anges att månadsuppföljningarna rör nämndernas ekonomi. Tidigare var det kommunstyrelsens ledningsutskott som genomförde dessa uppföljningar, något som kommunstyrelsen valt att ändra på, för att tillförsäkra uppsiktsplikten.

I intervjuer framkommer att det inte finns någon beslutad formalisering kring uppsiktsplikten och hur den ska utövas, förutom det som regleras i reglementet.

De anges i intervjuer att kommunstyrelsen får ta del av samtliga bolags styrelseprotokoll. Dessa sätts in en pärm så styrelseledamöter kan gå och läsa dem om de vill. Fyra gånger per år hålls ägarmöten med Salabostäder AB, däremot har vi inte

² Årshjul kommunstyrelsen, dokument- och ärendehanteringbok, kommunstyrelsens förvaltning, s 11.

fått någon uppgift om att kommunstyrelsen även håller ägarmöten med Sala Silvergruva AB och Sala Heby Energi AB.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

I kommunstyrelsens reglemente regleras den utökade uppsiktsplikten över kommunens bolag såsom också anges i kommunallagen. I reglementet finns ett formaliserat system för kommunstyrelsens årliga beslut om kommunstyrelsens uppsiktsplikt. I ägardirektivet för bolaget Sala- Heby Energi AB anges att bolaget systematiskt ska översända dokumentation och information till kommunstyrelsen för att hålla dem upplysta kring verksamhetens utveckling. Däremot saknas denna reglering för kommunens två andra kommunala bolag, då det för dem inte finns beslutade ägardirektiv som reglerar detta. Det framkommer i intervjuer att de får ta del av dessa handlingar även från de andra kommunala bolagen. Vi bedömer därför att det till viss del finns ett system för att ge kommunstyrelsen förutsättningar för att arbeta fram ändamålsenliga beslutsunderlag inför kommunstyrelsens årliga beslut om uppsiktsplikt. Kommunstyrelsen kan ta del av bolagens protokoll och övriga handlingar varje månad, om de så önskar, men det är inget som presenteras på kommunstyrelsens sammanträden. Detta anser vi utgöra en systematisk brist.

Ett ändamålsenligt beslutsunderlag är en förutsättning för att uppfylla uppsiktsplikten då medborgare ska kunna få tillräckligt med information om bolagets verksamhet under föregående verksamhetsår för att kunna ta ställning till om de vill laglighetspröva kommunstyrelsens beslut eller inte.

Kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna finns reglerad i reglementet som följer kommunallagen. Någon tydlig systematik över uppsiktsplikten regleras dock inte i reglementet utan istället kan det ur kommunstyrelsens årshjul utläsas att kommunstyrelsens får en formell rapportering av nämndernas verksamhet i samband med delår och bokslut samt en ekonomisk rapportering vid minst fem tillfällen under året. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen delvis utövar en tydlig och ändamålsenlig systematik över nämnderna.

Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik

lakttagelser

Av reglementet framgår att kommunstyrelsens årligen, innan mars månads utgång, ska pröva om den verksamhet som bedrivits i de kommunala aktiebolagen föregående år varit förenlig med de fastställda kommunala ändamålen och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet delges fullmäktige. Om styrelsen finner att brister förelegat lämnas förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Vi har i granskningen inte fått del av de beslut för 2017 och 2018 där kommunstyrelsen har prövat huruvida de kommunala bolagen bedrivit en ändamålsenlig verksamhet enligt 6 kap 9 § kommunallagen. I intervjuer anges att det inte finns särskilt beslut utan att det i sådant fall kan stå om detta i årsredovisningen. Vi har genomsökt Sala kommuns årsredovisning för 2017 och 2018 men inte funnit någon sådan prövning från kommunstyrelsen.

I intervjuer anges att det fyra gånger per år hålls så kallade ägarmöten med Salabostäder AB. Här deltar kommunstyrelsens presidium och bolagens ledning. Vid dessa möten informerar bolaget bland annat om verksamhetens utveckling. Under bokslutsberedningen berättar bolaget också om hur verksamheten har genomförts under året, här deltar kommunstyrelsens ledningsutskott som består av presidium och fem ledamöter. Det finns ingen stående rutin om att bolagen deltar på kommunstyrelsens sammanträden för att informera om sin verksamhet. I intervjuer medges att hela kommunstyrelsen inte har samma insyn i bolagens verksamhet som exempelvis

presidiet. Vidare har vi inte fått ta del av protokoll eller anteckningar från ägarmöten eller bokslutberedningen.

Enligt kommunstyrelsens årshjul deltar nämnderna vid bokslutsberedning samt lämnar ekonomiska rapporter fem gånger per år, något som också bekräftas i intervjuer. Det förekommer inga nämnddialoger eller forum där nämnderna deltar på kommunstyrelsens sammanträden för att informera om verksamheten. I intervjuer anges att det är vid delår och bokslut som kommunstyrelsen får del av nämndernas måluppfyllelse utifrån satta verksamhetsmål.

I intervjuer anges att kommunledningen har möten varje vecka för att diskutera verksamheten.

Efter en protokollgenomgång av kommunstyrelsens sammanträden under 2018 kan konstateras att bokslut för 2017 togs upp på mötet i april 2018 och att delårsrapporterna för kommunens nämnder fastställdes av kommunstyrelsen på sammanträdet i oktober 2018. Några ekonomiska rapporter har inte presenterats på kommunstyrelsens sammanträden under året.

På sammanträdet i januari 2019 beslutade kommunstyrelsen att det vid varje sammanträde ska ges en noggrann ekonomisk analys över kommunens aktuella ekonomi, samt redovisning om hur arbetet fortlöper med den ekonomiska handlingsplanen för att balansera underskottet. Redovisning av åtgärder för att få den kommunala budgeten i balans redovisades sedan i februari, mars, april, maj, juni, augusti, september, oktober och december samma år.

Kommunens bokslut för 2018 togs i april och kommunens delårsrapport togs på sammanträdet i oktober 2019.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Utifrån ovanstående kan vi konstatera att årligt beslut om uppsiktsplikt över de kommunala bolagen inte har fattats av kommunstyrelsen. Då det är ett krav enligt kommunallagen så utgör avsaknad av beslut en brist. Kommunstyrelsen tar del av bolagets årsredovisning och ledamöterna kan om de önskar ta del av protokoll och andra handlingar från de kommunala bolagen, som sätts in i en pärm. Utöver detta sker bokslutsberedning samt ägarmöten cirka fyra gånger per år, men där deltar inte hela kommunstyrelsen. Vi är av den uppfattningen att den sammantagna informationen som kommunstyrelsen får till sig under året inte är tillräcklig för att kunna göra en ändamålsenlig prövning kring bolagens verksamhet.

Kommunstyrelsens granskning inför årliga beslut om uppsiktsplikt ska vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten som helhet haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetensenlig.

Vi kan konstatera att det under 2018 inte förekom några ekonomiska rapporter såsom anges i årshjulet, men vi ser positivt på att detta infördes i och med beslut i januari 2019 om månatlig uppföljning av kommunens ekonomi. En redovisning av nämndernas verksamhet sker vid delår och bokslut samt vid bokslutsberedningen. Genom detta är vår bedömning att den löpande uppsiktsplikten gentemot nämnderna numera bedrivs enligt fastställd systematik.

Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag

lakttagelser

Enligt intervjuer finns det ingen särskild systematik som kommunstyrelsens följer gällande beslut om åtgärder, åtgärdsplan och uppföljning för nämnder och bolag. Beslut om åtgärder fattas utifrån behov och kan se lite olika ut beroende på vad det rör sig om.

På sammanträdet i september 2018 beslutade kommunstyrelsen att uppdra till nämnder och styrelser som prognostiserar underskott att senast den 28 oktober 2018, lämna en åtgärdsplan för att få respektive budget i balans.

I intervjuer framkommer att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder gällande kommunens ekonomi. Bland annat beslutade kommunstyrelsens på sammanträdet i januari 2019 att det vid varje sammanträde ska ges en noggrann ekonomisk analys över kommunens aktuella ekonomi, samt redovisning om hur arbetet fortlöper med den ekonomiska handlingsplanen för att balansera underskottet. De nämnder som riskerar ett underskott har fått presentera åtgärder för en budget i balans, åtgärder som sedan har följts upp.

I november 2019 fattade kommunstyrelsen beslut om extra medel för Sala Silvergruva AB. I intervjuer framkommer att gruvan under en längre tid inte gått med vinst och att bolaget begärde tillskott för att, med hjälp av en konsult, kunna utveckla gruvan och dess lönsamhet. Arbetet kommer fortsättningsvis att följas upp.

Enligt intervjuer har kommunstyrelsen inte fattat beslut om åtgärder för verksamhetsmålen och det anges att uppföljning och styrning av den löpande verksamheten kan förbättras.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att det i granskningen anges att det fattas beslut om åtgärder och uppföljning av åtgärder utifrån uppsiktsplikten i de fall det finns ett behov. Protokollgenomgången bekräftar också att det vid ett flertal tillfällen, när det funnits behov har fattats beslut om åtgärder. Däremot framgår det inte tydligt av reglemente eller annat styrdokument hur processen ser ut vid beslut om åtgärder för nämnder och kommunala bolag. Det finns en förbättringspotential avseende systematiken och därför är vår bedömning att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

4. Revisionell bedömning

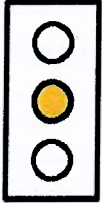
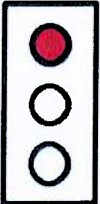
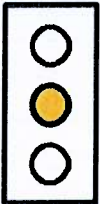
Efter genomförd granskning är den sammanfattade bedömningen att kommunstyrelsens uppsiktsplikt är delvis lag- och ändamålsenlig. Den sammanfattande bedömningen grundar sig på de individuella bedömningarna för kontrollmålen.

Rekommendationer

Baserat på de iakttagelser vi gjort inom ramen för granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Att tydligt formalisera kommunstyrelsens uppsiktsplikt över såväl nämnder som bolag.
- Att samtliga kommunala bolag styrs utifrån beslutade ägardirektiv.
- Att kommunstyrelsen årligen beslutar om uppsiktsplikt över de kommunala bolagen.
- Att kommunstyrelsens tillförsäkrar sig om att få tillräckligt med information för kunna pröva bolagens uppsiktsplikt.
- Att processen kring åtgärder utifrån uppsiktsplikten formaliseras.

5. Bedömningar utifrån kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik	Delvis uppfyllt Vi bedömer att det till viss del finns ett system för att ge kommunstyrelsen förutsättningar för att arbeta fram ändamålsenliga beslutsunderlag inför kommunstyrelsens årliga beslut om uppsiktsplikt. Kommunstyrelsen kan ta del av bolagens protokoll och övriga handlingar varje månad, om de så önskar, men det är inget som presenteras på kommunstyrelsens sammanträden. Detta anser vi utgöra en systematisk brist.	
Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik	Ej uppfyllt Utifrån ovanstående kan vi konstatera att årligt beslut om uppsiktsplikt över de kommunala bolagen inte har fattats av kommunstyrelsen. Då det är ett krav enligt kommunallagen så utgör avsaknad av beslut en brist.	
Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag	Delvis uppfyllt Granskningen bekräftar att det vid ett flertal tillfällen, när det funnits behov har fattats beslut om åtgärder. Däremot framgår det inte tydligt av reglemente eller annat styrdokument hur processen ser ut vid beslut om åtgärder för nämnder och kommunala bolag. Det finns därför en förbättringspotential avseende systematiken.	

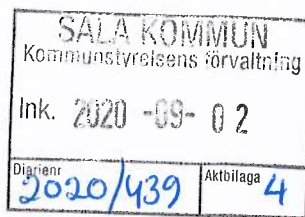
2020-03-16

Rebecka Hansson

Charlie Lindström

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Sala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 3 juni 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

KOMMUNSTYRELSENS FÖRVALTNING
Kommunchefens stab
Arminé Kanakanian



Svar på revisionsrapport "Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt", dnr 2020/439

Kommunrevisorerna (PwC) har på uppdrag av kommunfullmäktige, genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Granskningen har resulterat i rekommendationer. I denna skrivelse redovisas svar samt åtgärder per rekommendation.

Rekommendationer

- Att tydligt formalisera kommunstyrelsens uppsiktsplikt över såväl nämnder som bolag.
- Att samtliga kommunala bolag styrs utifrån beslutade ägardirektiv.
- Att kommunstyrelsen årligen beslutar om uppsiktsplikt över de kommunala bolagen.
- Att kommunstyrelsens tillförsäkras sig om att få tillräckligt med information för kunna pröva bolagens uppsiktsplikt.
- Att processen kring åtgärder utifrån uppsiktsplikten formaliseras.

Kommunstyrelseförvaltningens planerade åtgärder per rekommendation

- Att tydligt formalisera kommunstyrelsens uppsiktsplikt över såväl nämnder som bolag.
- Att processen kring åtgärder utifrån uppsiktsplikten formaliseras.

Det pågår ett kontinuerligt arbete med att se över kommunens reglemente och övriga styrdokument. Kommunstyrelseförvaltningen har planerat att förtydliga uppsiktsplikten genom att bl.a. formalisera processen vid beslut om åtgärder för nämnder och bolag. Resultatet förväntas skapa tydlighet när behov uppstår av att vidta åtgärder.

Kommunstyrelsens förvaltning
Kommunchefens stab

- Att samtliga kommunala bolag styrs utifrån beslutade ägardirektiv.

Ett ägardirektiv är ett frivilligt formellt styrinstrument. Bolaget behöver inte ha ägardirektiv, men om det finns ägardirektiv är det juridiskt bindande för styrelse och VD. För detta krävs att det fastställs av kommunfullmäktige och därefter av bolagsstämman, antingen på årsstämman eller på en extra bolagsstämma. Vid avsaknad av ägardirektiv är det bolagets bolagsordning som utgör ett slags ägardirektiv. Det är kommunens uppgift att initiera och driva arbetet med ägardirektiv. Kommunstyrelseförvaltningen har därför planerat in en rad arbetsmöten under hösten med representanter från kommunen samt bolagen. Kommunstyrelseförvaltningen anser att bäst resultat kan åstadkommas genom att ägardirektiven arbetas fram i en öppen och konstruktiv dialog mellan kommunen och bolagen.

Idag har ett av kommunens bolag ett gällande ägardirektiv, Sala Heby Energi AB. Sala Bostäder AB har ett ägardirektiv vars giltighet begränsats till år 2016. För Sala Salasilvergruva AB saknas ägardirektiv. Det är i kommunstyrelseförvaltningens mening gynnsamt att utarbeta nya ägardirektiv åt samtliga bolag för att stärka banden mellan ägare och bolag och förtydliga ägaridén.

- Att kommunstyrelsen årligen beslutar om uppsiktsplikt över de kommunala bolagen.

Kommunstyrelsen ska årligen sammanfatta sina iakttagelser av uppsikten över bolagen i ett beslut (ett beslut per bolag). I beslutet ska kommunstyrelsen ta ställning till om det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna följs i bolagens verksamhet. Beslutet ska sedan överlämnas till kommunfullmäktige. I samband med detta ska även förslag på eventuella åtgärder överlämnas. Kommunstyrelseförvaltningen anser att detta lämpligen bör göras i samband med att den kommunala årsredovisningen lämnas. Förvaltningen anser även att beslutet ska utgöra ett underlag i ägardialogen med bolagen. Genom att skapa detta flöde stärker kommunen rättssäkerheten och dialogen på en saklig grund.

- Att kommunstyrelsen tillförsäkrar sig om att få tillräckligt med information för kunna pröva bolagens uppsiktsplikt.

I arbetet med ägardirektiven planeras att en punkt om rapportering till kommunstyrelsen ska läggas till i samtliga ägardirektiv. Kommunstyrelseförvaltningen anser att bolagen kvartalsvis ska rapportera till kommunstyrelsen om fattade beslut inom bolagen samt reflektion från bolagen över de gångna kvartalet.