

Handläggare
Kommunens revisorer

Datum
2015-10-15

Till
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Ernst & Young AB (EY) har på uppdrag av revisorerna i Kalmar Kommun genomfört en granskning av hur kommunstyrelsen bedriver uppsikt över kommunens bolag. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt av bolag utövas på ett ändamålsenligt sätt.

Den sammanfattande bedömningen är att delar av kommunstyrelsen har en god uppsikt över bolagen, men att det saknas en dokumenterad strategi som ger hela kommunstyrelsen goda förutsättningar för att utöva sin uppsiktsplikt. En dokumenterad strategi bör upprättas som definierar kommunstyrelsens syn och inriktning på uppsiktsplikten. Därutöver bör möten bli mer formella till sin karaktär och information ges på ett mer strukturerat sätt. Det är av stor vikt att det är kommunstyrelsen som beslutar om hur och vilken information som skall lämnas av bolagen.

För att förbättra förutsättningarna för att en mer ändamålsenligt utförd uppsiktsplikt lämnas ett flertal rekommendationer och förbättringsområden. Vi ställer oss bakom dessa rekommendationer.

För ytterligare information om granskningens resultat och bedömningar hänvisar vi till bifogad rapport.

Kommunens revisorer överlämnar härmed granskningsrapporten till kommunstyrelsen och önskar svar på rapportens rekommendationer samt vilka åtgärder som man planerar att vidta. Svar önskas senast 2016-01-15.

För kommunens revisorer

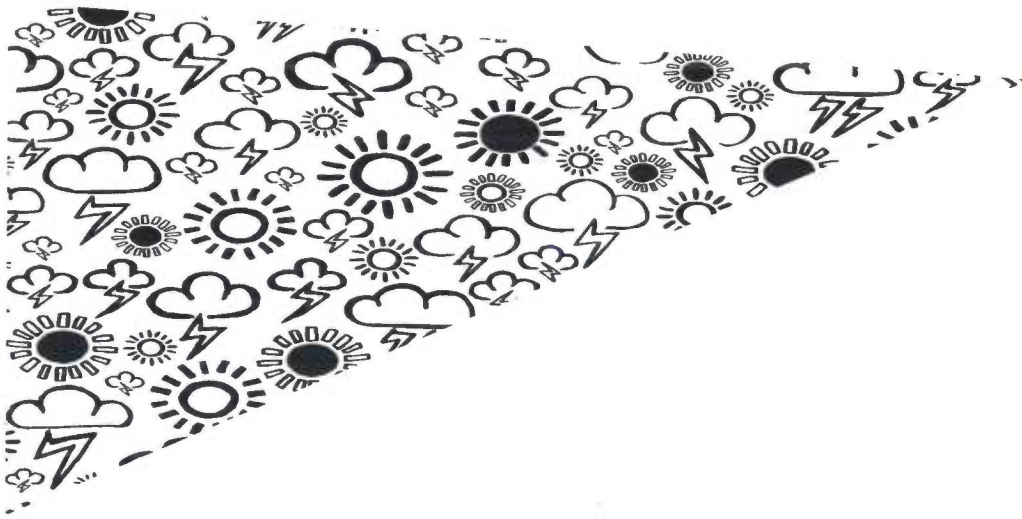

Eva Örtengren Björk
Ordförande


Jan Bengtsson
Vice ordförande



Kalmar kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över kommunalägda bolag



Innehåll

1. Sammanfattning.....	2
2. Inledning.....	4
2.1. Bakgrund	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor.....	4
2.3. Revisionskriterier	5
2.4. Granskningens avgränsning och genomförande	5
3. Utgångspunkt.....	6
3.1. Uppsikt enligt kommunallagen	6
3.2. Kriterier för utövande av uppsiktspflicht	7
3.3. Uppsikt i Kalmar kommun	7
3.4. Kommunstyrelsens reglemente.....	8
3.5. Ägardirektiv.....	8
3.6. Bolagsordningar.....	8
4. Arbetsätt.....	10
4.1. Kommunstyrelsen	10
4.2. Kommunägda bolag – information och uppföljning till kommunstyrelsen.....	11
5. Sammanfattande bedömning och svar på revisionsfrågor.....	14
5.1. Identifierade utvecklingsområden.....	15

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kalmar kommun granskat hur kommunstyrelsen bedriver uppsikt över kommunens bolag. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt av bolag utövas på ett ändamålsenligt sätt.

Vår sammanfattande bedömning är att uppsiktsplikten delvis utövas på ett ändamålsenligt sätt. Denna bedömning gör vi mot bakgrund av att delar av kommunstyrelsen aktivt, och främst genom den personunion som finns mellan moderbolagets styrelse och kommunstyrelsens arbetsutskott, följer bolagen. Därutöver finns ett flertal forum av informell karaktär där ledamöter får information om de kommunägda bolagens verksamhet.

De personunioner som etableras genom att ledamöter från kommunstyrelsen också sitter i bolagens styrelser fråntar inte hela kommunstyrelsen dess skyldighet att utöva uppsikt över bolagen. Hela kommunstyrelsen omfattas av uppsiktsplikten och rutiner för hur information sprids till ledamöter behöver tas fram och inarbetas. Möten bör vara formella till sin karaktär med i förväg fastställd dagordning och protokoll/minnesanteckningar. En sådan information bör kunna delges ledamöterna i syfte att underlätta deras uppsiktsansvar.

Kommunstyrelsen har inte i en dokumenterad strategi fastlagt någon samlad syn på hur uppsiktsplikten ska definieras och inriktas. Det är viktigt att kommunstyrelsen har en tydlig uppfattning om vilket syfte uppsikten har, vad den ska inriktas på och hur den ska genomföras.

Under våren 2015 har kommunstyrelsens arbetsutskott bestämt att rapporteringen till kommunstyrelsen ska förstärkas och att respektive dotterbolags representanter ska redovisa sin verksamhet för hela kommunstyrelsen en gång per år. Vi ser positivt på denna förändring och gör bedömningen att kommunstyrelsens möjlighet att utöva uppsiktsplikten på detta sätt förstärks.

Ett flertal styrdokument och riktlinjer, såsom ägardirektiv, bolagsordningar och riktlinjer avseende rapportering har upprättats. Vår uppfattning är att detta har en stor betydelse för styrning av bolagen, men får även effekt på uppsiktsplikten då de innehåller regler kring hur bolagen ska hålla kommunstyrelsen informerad. Dokumenten fråntar dock inte hela kommunstyrelsen dess ansvar för uppsikt över bolagen. Därutöver gör vi bedömningen att samtliga riktlinjer som hanterar hur information ska hanteras inom kommunstyrelsen är av sådan art att de bör tas upp och behandlas av kommunstyrelsen.

Den redovisning som görs i årsredovisningar och delårsrapporter bedöms inte i sig vara tillräcklig för att kommunstyrelsen ska kunna utöva sin uppsiktsplikt på det sätt kommunallagen avser. Den är allmänt hållen och beskriver årets verksamhet på ett övergripande plan.

Vi ger följande förslag för fortsatt utvecklingsarbete:

- ▶ Utforma en strategi för genomförandet av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Av strategin bör framgå
 - Vad uppsikten ska inriktas mot och hur den ska genomföras
 - Vilken information som behövs från verksamheterna för att fullgöra uppsikten.
 - Hur informationen ska samlas in och återföras till kommunstyrelsen
- ▶ Omfattningen av kommunstyrelsens uppsiktsansvar bör framgå av kommunstyrelsens reglemente. Den förstärkta uppsikten av bolagen och rutiner för att möta lagens krav bör framgå i reglementet.
- ▶ Kommunstyrelsen bör till kommunfullmäktige årligen redovisa hur uppsikten har fullföljts
- ▶ Vi noterar att representanter från dotterbolagen framgent kommer att redogöra för sin verksamhet hos kommunstyrelsen vid ett tillfälle per år. Detta bedömer vi förstärker kommunstyrelsens möjlighet att utöva sin uppsiktsplikt. För att möjliggöra detta på ett

effektivt och ändamålsenligt sätt är det viktigt att kommunstyrelsen styr vilken information som ska lämnas samt omfattningen härav.

- ▶ Bolagens styrelseprotokoll sänds inte till hela kommunstyrelsen. Styrelseprotokollen anser vi vara en viktig informationskälla för att följa bolagens verksamhet. Kommunstyrelsen bör därför hitta alternativa sätt för att på ett formellt sätt delge hela kommunstyrelsen den information som ges på bolagens styrelsemöten.
- ▶ Om årsredovisning och delårsbokslut ska ge kommunstyrelsen vägledning i uppsiktsplikten bör informationen utvidgas, förtydligas och inriktas mot årets faktiska utfall, måluppfyllelse samt vidtagna åtgärder för att möta kommunens krav.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Reglerna om uppsiktsplikt finns i kommunlagens 6 kapitel. I lagen framgår bland annat att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet samt ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana bolag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ och kommunalförbund som kommunen är medlem i.

Kommunstyrelsen har en speciell ställning genom att lagstiftaren förutsätter att den har en ledande och samordnande roll. För att kunna leda och samordna måste styrelsen ha en överblick över hela den kommunala verksamheten. Avgörande frågor för en effektiv uppsikt är vad den ska riktas mot och hur den fortlöpande ska genomföras.

Regeringen har infört en ny bestämmelse med innebörden att styrelsen i årliga beslut ska bedöma verksamheten dels i förhållande till det ändamål fullmäktige har fastställt, dels i förhållande till de kommunala befogenheterna. Reglerna trädde i kraft 2013-01-01 (KL 6:1 a-b). En viktig fråga som lyfts fram är vilka möjligheter kommunstyrelsen har för att skaffa sig underlag för sina årliga beslut. Kommunstyrelsen ska pröva om verksamheten som kommunägda bolag bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och om det har utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen finner att så inte är fallet ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

EY har på uppdrag av revisorerna i Kalmar kommun granskat hur kommunstyrelsen bedriver uppsikt över kommunens bolag.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt av bolag utövas på ett ändamålsenligt sätt. Granskningen är inriktad på följande tre områden:

- ▶ Identifiera kommunstyrelsens strategi för genomförande av sin uppsiktsplikt gentemot bolag
- ▶ Bedöma hur uppsiktsplikten genomförs i praktiken
- ▶ Bedöma om kommunstyrelsen genomför sin uppsiktsplikt på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen ska svara på följande revisionsfrågor

- ▶ Utövar kommunstyrelsen sin uppsiktsplikt på ett ändamålsenligt sätt?
- ▶ Har kommunstyrelsen en strategi för sin uppsiktsplikt gentemot de kommunalt ägda bolagen?
- ▶ Har kommunen upprättat rutiner för att möta de nya kraven på förstärkt uppsiktsplikt?
- ▶ Lämnar kommunstyrelsen eller bolagen information av väsentlig art vidare till kommunfullmäktige?
- ▶ Hur säkerställer kommunstyrelsen att bolagen verkställer kommunfullmäktiges beslut?

2.3. Revisionskriterier

Kommunallagen och dess förarbeten ger inga tydliga anvisningar om hur uppsiktsplikten ska utformas och genomföras. EY har valt att definiera ett antal utgångspunkter/kriterier som bör vara hanterade för att styrelsen ska ha förutsättningar att genomföra sin uppsiktsplikt på ett tillfredsställande sätt. Revisionskriterierna kommer vidare att utgöra grund för analys och slutsatser i granskningen.

Följande utgångspunkter/revisionskriterier kommer att användas i granskningen:

- ▶ Kommunstyrelsen måste göra sin egen tolkning/bedömning av vad som innefattas i begreppet uppsikt. Det innebär att:
 - Kommunstyrelsen ska ha klargjort vad som menas med uppsikt och vad den i huvudsak ska omfatta.
 - Kommunstyrelsen har tydliggjort vilken information som behövs för uppsikten i allmänhet och vilken särskild information som kan behövas från vissa bolag.
 - Det finns system och rutiner för hur denna information regelmässigt ska fångas in.
 - Informationen analyseras och hanteras
- ▶ För att kunna definiera vad kommunstyrelsen behöver inrikta sin uppsikt emot, förutom den information som behövs generellt och fortlöpande, krävs en bedömning av respektive bolags situation.
- ▶ Tillgången till en gemensam modell för intern kontroll som "ägs" av kommunstyrelsen underlättar och stödjer kommunstyrelsens möjlighet att utöva en effektiv uppsikt.

2.4. Granskningens avgränsning och genomförande

De metoder som valts för att ge underlag för granskningen är dokumentanalys och intervjuer. Genomgång kommer ske av relevanta styr- och policydokument som berör granskningsområdet.

Intervjuer har genomförts med ansvariga politiker (kommunalråd, oppositionsråd och ordförande i KIFAB i Kalmar AB och i Destination Kalmar AB), tjänstemän vid kommunledningskontoret (kommunchef och ekonomichef) samt med VD i Kalmar Kommunbolag AB, i KIFAB i Kalmar AB och i Destination Kalmar AB.

3. Utgångspunkt

3.1. Uppsikt enligt kommunallagen

Enligt kommunallagen¹ ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha **uppsikt** över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 3 kap. 16 a–18 b §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

Kommunstyrelsen har en speciell ställning genom att lagstiftaren förutsätter att den har en ledande och samordnande roll. För att kunna leda och samordna måste styrelsen ha en överblick över hela den kommunala verksamheten. Avgörande frågor för en effektiv uppsikt är vad den ska riktas mot och hur den fortlöpande ska genomföras.

Kommunstyrelsen har även uppsikt över kommunal verksamhet som drivs av kommunala bolag. Styrelsen har dock inte direkt på grund av kommunallagen rätt att begära in yttranden och upplysningar på samma sätt som gäller i en fråga om nämnderna. Kommunallagen tar nämligen inte över aktiebolagslagen och i den finns inga regler om kontinuerlig information till aktieägarna. För att kommunstyrelsen ska kunna fullgöra sin uppsiktsplikt bör bolagen genom ägardirektiv åläggas att lämna styrelsen de uppgifter den anser sig behöva. Uppsiktsplikten gäller även delägda bolag.

Regeringen har infört en ny bestämmelse med innebörden att styrelsen i årliga beslut ska bedöma verksamheten dels i förhållande till det ändamål fullmäktige har fastställt, dels i förhållande till de kommunala befogenheterna. Reglerna trädde i kraft 2013-01-01 (KL 6:1 a-b).

En viktig fråga som lyfts fram är vilka möjligheter kommunstyrelsen har för att skaffa sig underlag för sina årliga beslut. Kommunstyrelsen ska pröva om verksamheten som kommunägda bolag bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och om det har utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen finner att så inte är fallet ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. Vid vilken tidpunkt och på vilket sätt återrapportering ska göras bör enligt förarbeten styrelsen själv kunna besluta om.

Det finns inget hinder för att ledamöter i kommunstyrelsen också är ledamöter i styrelsen för ett kommunalt bolag. Det betyder att sådana ledamöter i praktiken deltar i en kontroll av sin egen funktion i bolaget. Personunioner fritar inte kommunstyrelsen från skyldigheten att utöva uppsikt över bolaget.

Kommunstyrelsen har alltså en skyldighet att utöva löpande tillsyn, och styrelsen måste utöva sin kontrollfunktion i någon omfattning även om det inte finns någon konkret anledning till granskning. Det är styrelsen som bestämmer formerna för hur tillsynen ska gå till.

Uppsiktsplikten går aldrig att delegera och gäller kommunstyrelsen i dess helhet. Den gäller samtliga bolag och ska bedrivas på ett systematiskt sätt där kommunstyrelsen på egna meriter måste skaffa sig underlag för att fastställa hur verksamheterna har bedrivits.

¹ KL 6 kap, § 1

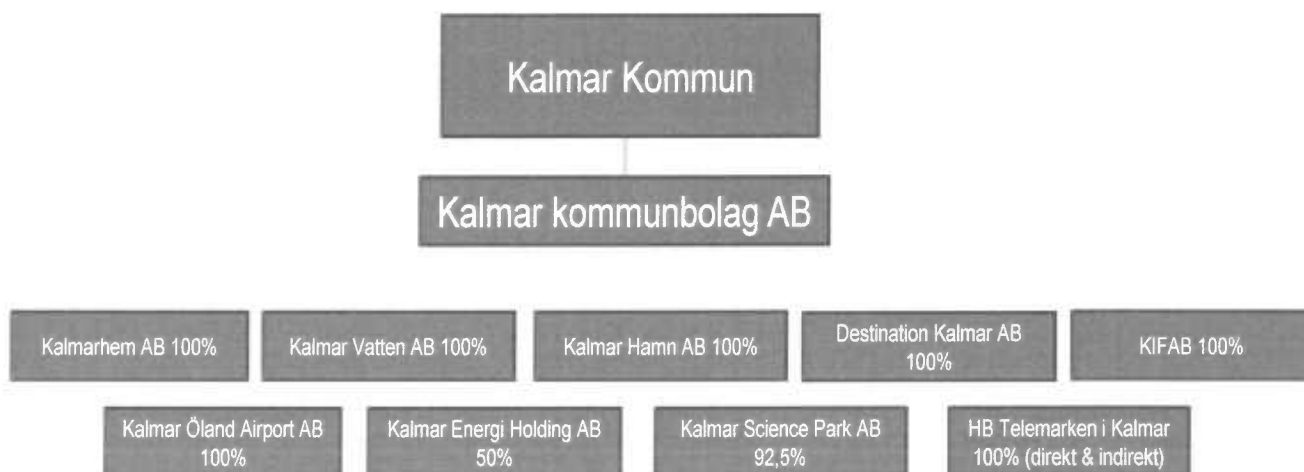
3.2. Kriterier för utövande av uppsiktsplikt

För att kunna utöva uppsikten på ett tillfredsställande sätt måste kommunstyrelsen göra sin egen tolkning/bedömning av vad som innefattas i begreppet uppsikt. Nedanstående förutsättningar är grundläggande för att kunna utöva uppsikten på ett effektivt sätt:

- ▶ Kommunstyrelsen ska ha klargjort vad som menas med uppsikt och vad den i huvudsak ska omfatta.
- ▶ Kommunstyrelsen ska ha tydliggjort vilken information som behövs för uppsikten i allmänhet och vilken särskild information som kan behövas från nämnder och bolag.
- ▶ Det finns rutiner för hur nödvändig information regelmässigt ska fångas in samt forum för dialog mellan kommunledning och berörd styrelse.
- ▶ Den information som framkommer till följd av uppsikten ska analyseras och vid behov ska åtgärder vidtas.

3.3. Uppsikt i Kalmar kommun

Den uppsikt som kommunstyrelsen har att utöva enligt 6 kap 1 § KL innefattar även, utöver kommunens nämnder, kommunens hel- och delägda bolag. Nedan framgår vilka bolag som har identifierats vilka kommunstyrelsen förväntas ha uppsikt över. Viss verksamhet bedrivs i HB Telemarken. Denna verksamhet ses som integrerad i KIFAB och frågor av operativ art hanteras av detta bolag.



3.4. Kommunstyrelsens reglemente

Kommunfullmäktige har antagit ett reglemente för kommunstyrelsen. Reglementet anger styrelsens uppgifter utöver vad som föreskrivs i kommunallagen.

Av reglementet framgår att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över såväl nämndernas verksamhet som över den verksamhet som bedrivs i bolag som kommunen helt eller delvis äger eller har intresse i. Vidare framgår av 9 § att styrelsen ska se till att verksamheten bedrivs enligt mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt och att lagar, föreskrifter och förordningar efterlevs.

För heltidsengagerade förtroendevalda gäller särskild rätt att få kallelser, föredragningslistor, handlingar och protokoll som gäller för kommunägda bolag i samma utsträckning som ledamöter. De har också rätt att närvara vid nämnders och bolagsstyrelsers sammanträden, så länge det inte strider mot lag eller annan författning. Detta framgår av reglementets 25 §.

3.5. Ägardirektiv

I reglementet framgår som nämnts ovan att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över kommunägda bolag. Ägardirektiven är ett dokument som kommunfullmäktige fattat beslut om och som årligen ska antas för Kalmar Kommunbolag AB med sina dotterbolag. Ägardirektiven avser att styra bolagens verksamhet men ger också vissa anvisningar till bolagen hur information och uppföljning ska lämnas. Detta bör ge förutsättningar för kommunstyrelse att utöva sin uppsiktsplikt.

Kommunfullmäktige har den 30 mars 2015 fattat beslut att anta ägardirektiv för Kalmar Kommunbolag AB med sina dotterbolag. Ägardirektiven består dels av gemensamma direktiv och dels av bolagsspecifika ägardirektiv.

De gemensamma direktiven behandlar insyn i bolagens verksamhet, samråd mellan kommunens och bolagens revisorer, utgångspunkter för bolagens verksamhet, såsom ekonomisk planering och redovisning, personal- och lönepolitik, medverkan i annan planering, administrativa system och beredskap och säkerhet. Därutöver behandlas verksamhetens inriktning som fastslår att bolagen ska följa fullmäktiges budget, mål, uppdrag och andra direktiv. De bolagsspecifika ägardirektiven är relativt allmänt hållna och tar upp vilken verksamhet bolagen ska bedriva.

Enligt ägardirektiven ska bolagen i årsredovisningen lämna uppgifter så att kommunstyrelsen kan bedöma om den verksamhet som bolagen har bedrivit varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. I bolagens årsredovisning ska tydligt framgå hur bolagen uppfyllt de bolagsspecifika ägardirektiven.

I ägardirektiven framgår att den ekonomiska planeringen och redovisningen ska vara sådan att den kan samordnas med kommunens. Bolagen ska rapportera i enlighet med instruktioner från kommunen. Utöver detta framgår inte av ägardirektiven hur rapportering av verksamhetsuppföljning eller ekonomiskt utfall ska ske.

3.6. Bolagsordningar

En bolagsordning är ett aktiebolags regelverk som tillsammans med lagstiftningen anger ramar för bolagets verksamhet. Bolagsordningen för respektive bolag är beslutad av kom-

munfullmäktige. Detta är själva grunden i styrningen av bolaget och här anges bl.a. bolagets verksamhet, aktiekapital, styrelse, revisorer, ärenden på årsstämman m.m. Uppgifterna i bolagsordningen utgår från kraven i aktiebolagslagen och tar även upp kommunstyrelsens rätt till information.

Enligt bolagsordningarna för de bolag som omfattas av granskningen omnämns att kommunstyrelsen i samband med årsredovisningen ska pröva om verksamheten bedrivits på ett sätt som är förenligt med det kommunala ändamålet och inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Av bolagsordningen för moderbolaget, Kalmar kommunbolag AB, framgår att bolaget ska bereda kommunfullmäktige i Kalmar kommun möjlighet att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. I bolagsordningar och ägardirektiv för dotterbolagen framgår att också dotterbolagen ska bereda kommunfullmäktige en sådan möjlighet.

4. Arbetssätt

4.1. Kommunstyrelsen

Styrdokument och strategier

Kalmar kommun saknar en dokumenterad och uttalad strategi för hur uppsikten ska utövas i de kommunägda bolagen. Av våra intervjuer framkommer att kommunstyrelsen inte diskuterat och aktivt tagit ställning till vilken inriktning uppsiktsplikten ska ha. En övervägande del av de intervjuade anser att uppsikten spänner över samtliga områden såsom ekonomi och verksamhet, styrning och kontroll. Vissa anser att uppsikten till övervägande del är av ekonomisk inriktning.

Genom olika styrdokument som reglemente och ägardirektiv, bolagsordningar, rapporteringsrutiner och rapporteringsverktyg, samt ett flertal olika forum har kommunstyrelsen lagt grunden för en struktur för att kunna utöva sin uppsikt. Styrdokumentens innehåll presenterades i avsnitt 3.

Löpande dialog

Det finns ett flertal forum för dialoger. Kommunalråd, förvaltningschefer och bolagens verkställande direktörer träffas två gånger per år för att diskutera aktuella och strategiska frågor. På separata möten träffas kontinuerligt nämnders och styrelsers ordförande respektive vice ordförande. Här sker ett kontinuerligt och aktivt informationsutbyte. Utöver den presentation av delårs- och årsbokslut som görs från moderbolaget får kommunstyrelsen som helhet ingen information kring bolagen.

Från och med höstens möten kommer samtliga dotterbolag att redovisa sin verksamhet hos kommunstyrelsen.

Löpande information och uppföljning

Bolagens årsbokslut och delårsbokslut rapporteras till kommunstyrelsen vid tre tillfällen per år. Denna redovisning sker av och genom moderbolagets representanter. Budgetuppföljning gällande verksamhetsmål sker via kommunens system Hypergene. Denna information sammanställs på en övergripande nivå och kommunstyrelsen får en uppföljning av måluppfyllelsen för kommunen som helhet. Den ekonomiska uppföljningen sammanställs av moderbolaget. Såväl moderbolagets som dotterbolagens årsredovisningar finns att tillgå tillsammans med kallelsen till sammanträdet som behandlar densamma. Den 2 juni 2015 föredrogs bolagskoncernens delårsrapport per april 2015 för kommunstyrelsen. I delårsrapporten redogörs kortfattat för respektive bolags verksamhet, mål samt ekonomiska utveckling.

Den information och de underlag som kommunstyrelsen erhåller gällande dotterbolagen kommer via moderbolaget. Till viss del kanaliseras även kommunens tjänstemäns underlag till styrelsen. Moderbolagets och tjänstemännens roll i informationsgivning blir på detta sätt central. I ägardirektiven framgår att kommunfullmäktige ser vikten av ett kommunalt koncerntänkande och har samlat de kommunala bolagen i en aktiebolagsrättslig koncern under kommunen. Detta ger en koncernstruktur med ett helägt bolag som i sin tur äger ett flertal dotterbolag. I några intervjuer har de intervjuade lyft fram att Kalmar kommun har skapat en koncern med syfte att moderbolaget som ägare till dotterbolagen ska företräda ägaren med uppdraget samordning och koncernstyrning.

Intern kontroll

Uppföljning av bolagens interna kontroll ligger inom ramen för uppsiktsplikten. Kalmar Kommunbolag AB beslutade 2014 om policy och riktlinjer för intern kontroll och riskhantering i de kommunala bolagen. Kommunstyrelsen har inte fattat beslut om dessa. Årligen ska bolagen

utifrån en riskanalys upprätta en kontrollplan. I samband med tertialuppföljning och vid årsbokslut ska bolagen lämna en rapport till moderbolaget om hur uppföljningen av den interna kontrollen fungerat. Moderbolaget har ansvaret för att sammanställa informationen och rapportera till kommunstyrelsen. I lämnad delårsrapport för april 2015 kommenteras mycket översiktligt arbetet med intern kontroll.

Förstärkt uppsiktsplikt

Årligen bedömer kommunstyrelsen om verksamheterna som bedrivits i kommunens bolag har varit förenliga med det fasställda kommunala ändamålet och inom ramen för de kommunala befogenheterna, i enlighet med reglerna i KL 6:1 a-b. I kommunstyrelsens protokoll från 2015-05-05 gör kommunstyrelsen, utifrån en tjänsteskrivelse från kommunledningskontoret, bedömningen att verksamheterna som bedrivits får anses ha varit förenliga med fastställt ändamål och inom ramen för de kommunala befogenheterna. Kommunledningskontoret har enligt skrivelsen översiktligt gått igenom den verksamhet som bedrivits i kommunens hel- och delägda bolag. Detta har skett genom styrelseprotokoll, bolagsordning, ägardirektiv, lekmannarevisorernas granskningsrapporter, årsredovisningar och den auktoriserade revisorns revisionsberättelser.

4.2. Kommunägda bolag – information och uppföljning till kommunstyrelsen

Bolagens verksamhet regleras av aktiebolagslagen, kommunallagen, bolagsordning och ägardirektiv. Vi har i avsnitt 3 beskrivit de olika styrdokumentens innehåll. I nedanstående avsnitt redogör vi för hur uppföljning av respektive bolag sker. Den information som bolagen lämnar bör ge förutsättningar för att kommunstyrelsen ska kunna utöva sin uppsiktsplikt.

4.2.1. Kalmar kommunbolag AB

Syftet med moderbolagets verksamhet är att med iakttagande av kommunal likställighets- och självkostnadsprincip uppnå en samordning och ett utvecklat samarbete mellan bolagen i koncernen för att uppnå en så effektiv organisation som möjligt. Vidare ska bolaget genom näringslivsprojekten främja sysselsättningen i kommunen.

Styrelsen utses av kommunfullmäktige i Kalmar kommun som också utser ordförande och vice ordförande. I moderbolagets styrelse sitter sex ledamöter från kommunstyrelsen, vilket inkluderar kommunstyrelsens ordförande. På detta sätt har kommunalråd och oppositionsråd, det vill säga delar av kommunstyrelsen, möjlighet att följa upp att verksamheten bedrivs i enlighet med ägardirektiv, bolagsordning, fastställda mål och uppdrag.

Respektive VD i de kommunala bolagen deltar på moderbolagets styrelsemöten i den mån det är nödvändigt med hänsyn till behov av information och underlag i särskilda frågor. Månadsvis och inför styrelsemöten i moderbolaget träffas VD-gruppen, som består av respektive VD i de kommunala bolagen och VD för moderbolaget. Vid dessa träffar hanteras övergripande frågeställningar, ekonomisk rapportering och olika verksamhetsfrågor. Dessa möten protokollförs inte.

Kommunstyrelsen i Kalmar kommun har rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper och i övrigt informera sig om bolaget och dess verksamhet. Detta gäller dock endast i den mån ej hinder uppstår på grund av författningsreglerad sekretess.

Moderbolaget har tagit fram riktlinjer för hur rapportering, verksamhetsuppföljning och ekonomiskt utfall ska ske. Moderbolagets styrelse har antagit dessa och de uppdateras årligen

av styrelsen. Riktlinjerna ges ut i form av en anvisning för ekonomi- och verksamhetsuppföljning. En riktlinje upprättad hanterar styrning av och avkastning på de majoritetsägda bolagen till Kalmar kommunbolag AB. Riktlinjen innehåller bland annat moderbolagets rätt till insyn och information i dotterbolaget, skyldigheten för dotterbolagen att hålla moderbolaget underrettad om dess verksamhet samt moderbolagets ansvar för beredning av ärenden inom koncernen. I ett avsnitt gällande ekonomisk planering och redovisning hänvisas till särskild anvisning.

Uppföljning av moderbolagets och dotterbolagens verksamhet sker formellt tre gånger per år (april, augusti och december). Innehållet i de rapporter som upprättas, delårsrapporter och årsredovisning, ska ge svar på om de krav som ställs i ägardirektiv och i övriga styrdokument, såsom budget, uppfylls. Informationen i årsredovisningarna ges på ett övergripande och översiktligt sätt där bolagens verksamhet under året i korthet presenteras. Rapporterna godkänns först av respektive bolagsstyrelse och lämnas därefter till moderbolaget.

Moderbolagets ledamöter, tillika delar av kommunstyrelsen, får styrelseprotokoll från respektive dotterbolag. Dessa sänds inte vidare till samtliga ledamöter i kommunstyrelsen.

4.2.2. Dotterbolagen

Kommunstyrelsen i Kalmar kommun har rätt att ta del av dotterbolagens handlingar och räkenskaper på samma sätt som för moderbolaget (se avsnitt 4.2.1).

Rapportering från dotterbolagen till moderbolaget sker varje tertiäl. Rapporteringen innehåller en verksamhetsöversyn där ekonomi och måluppfyllelse är centralt. Som exempel kan nämnas ekonomiskt utfall, jämförelse med budget, lånesituation, vakanser samt övriga händelser av väsentlig art. När styrelsen fastställer bolagens mål, utifrån fastställda mål från kommunfullmäktige, förs de in i databasen Hypergene. Rapportering av måluppfyllelse gällande de verksamhetsmål som bolagen berörs av sker via Hypergene och sammanställs av kommunledningskontoret för redovisning till kommunstyrelsen. Den ekonomiska uppföljningen samt en övergripande verksamhetsbeskrivning från dotterbolagen som rapporteras till moderbolaget, sammanställs och vidarebefordras till kommunstyrelsen vid delår- och årsbokslut.

Varje bolags representanter får tid till förfogande vid budgetmöte/höst för att informera om budget och framtid.

Styrelseordförandena i respektive bolag träffas varje måndag för att informera om verksamheten i bolagen. Detta sker tillsammans med kommunstyrelsens ordförande samt nämndernas ordförande. Även bolagens vice ordförande har regelbundna möten. Alla nämndsordförande och styrelseordförande i bolagen träffas på informella möten, det vill säga möten som inte protokollförs. Kommunstyrelsen och dotterbolagens representanter har inga regelbundna träffar. Kommunbolagets VD och ekonomichef har löpande informationsutbyte med dotterbolagen.

De bolagsspecifika ägardirektiven är som nämnts ovan allmänt hållna, så gäller även för redovisningen i årsredovisningen. Bolagen beskriver i korthet sin verksamhet samt de målsättningar bolaget har.

Dotterbolagens styrelseprotokoll skickas enbart till moderbolagets styrelseledamöter. Bolagen publicerar inte sina styrelseprotokoll på hemsidan eller på intranätet med hänvisning till känslig affärsinformation och sekretess.

4.2.3. Delägda bolag

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen ska ha uppsikt över såväl majoritetsägda som delägda bolag. De delägda bolag som berörs är Kalmar Science Park AB och Kalmar Energi Holding AB

Kommunstyrelsens uppsikt i ovan nämnda bolag sker på samma sätt som gäller för de majoritetsägda bolagen, det vill säga med rapportering vid delårsbokslut och årsbokslut. Däremot sänds inte styrelseprotokollen till kommunstyrelsen. På grund av att protokollen inte är offentliga har kommunen valt att låta kommundirektörens kansli ta del av protokollen och vidarebefordra information som bedöms nödvändig för att utöva uppsikten. Moderbolagets VD informerar också moderbolagets styrelse i aktuella ägarfrågor.

5. Sammanfattande bedömning och svar på revisionsfrågor

Kommunstyrelsen har inte i en dokumenterad strategi fastlagt någon samlad syn på hur uppsiktsplikten ska definieras och inriktas. Det är viktigt att kommunstyrelsen har en tydlig uppfattning om vilket syfte uppsikten har, vad den ska inriktas på och hur den ska genomföras. Styrelsen kan utveckla sitt arbete genom att klargöra vad som ligger i ansvaret kring uppsiktsplikten, vad den ska omfatta och även hur styrelsen ska arbeta med frågan på ett sammanhållet sätt.

Hela kommunstyrelsen omfattas av uppsiktsplikten och rutiner för hur information sprids till alla ledamöter av kommunstyrelsen behöver tas fram och inarbetas. De personunioner som etableras genom att ledamöter från kommunstyrelsen också sitter i bolagens styrelser fråntar inte kommunstyrelsen uppsiktsansvaret. Vi noterar att ett flertal forum och möten finns där delar av kommunstyrelsen får information om de kommunägda bolagens verksamhet. Detta är också en av anledningarna till att möten mellan företrädare för kommunstyrelsen och deras tjänstemän samt bolagsledningarna bör vara formella till sin karaktär med i förväg fastställd dagordning och protokoll/minnesanteckningar. En sådan information bör kunna delges ledamöterna i kommunstyrelsen i syfte att underlätta deras uppsiktsansvar. Ett sådant förfarande menar vi ligger i linje med 6 kap. 1 § KL.

Under våren 2015 har kommunstyrelsens arbetsutskott bestämt att rapporteringen till kommunstyrelsen ska förstärkas och att respektive dotterbolags representanter ska redovisa sin verksamhet för hela kommunstyrelsen en gång per år. Vi ser positivt på denna förändring och gör bedömningen att kommunstyrelsens möjlighet att utöva uppsiktsplikten på detta sätt förstärks.

Kalmar kommunfullmäktige har fastställt ägardirektiven för såväl moderbolag som de majoritetsägda dotterbolagen. Enligt vårt sätt att se det blir då kommunstyrelsens roll i uppsikten över dotterbolagen än viktigare. I ägardirektiven framgår att kommunfullmäktige ser vikten av ett kommunalt koncerntänkande och har samlat de kommunala bolagen i en aktiebolagsrättslig koncern under kommunen. I några intervjuer har de intervjuade lyft fram att Kalmar kommun har skapat en koncern med syfte att moderbolaget som ägare till dotterbolagen ska företräda ägaren med uppdraget samordning och koncernstyrning. Vår tolkning av ägardirektiven är att detta har en stor betydelse för styrningen av bolagen, men fråntar inte hela kommunstyrelsen dess ansvar för uppsikt över bolagen.

De riktlinjer som är upprättade av moderbolaget och som hanterar styrning av och avkastning på de majoritetsägda bolagen till Kalmar kommunbolag AB är behandlade av moderbolagets styrelse, men inte av kommunstyrelsen. Frågor som rör hur information ska hanteras inom kommunkoncern anser vi vara av sådan art att den bör tas upp och behandlas av kommunstyrelsen.

Den redovisning som görs i årsredovisningar och delårsrapporter bedöms inte i sig vara tillräcklig för att kommunstyrelsen ska kunna utöva sin uppsiktsplikt på det sätt kommunallagen avser. Den är allmänt hållen och beskriver årets verksamhet på ett övergripande plan.

Bolagens styrelseprotokoll sänds idag endast till moderbolagets styrelseledamöter, vilket innebär att endast delar av kommunstyrelsen får informationen. Motiveringen till denna hantering är att känslig information inom bolagssfären kan äventyra bolagens verksamhet. Styrelseprotokollen anser vi vara en viktig informationskälla för att följa bolagens verksamhet. Kommunstyrelsen bör därför hitta alternativa sätt för att på ett formellt sätt delge hela kommunstyrelsen den information som ges på bolagens styrelsemöten.

Revisionsfråga

Genomför kommunstyrelsen sin uppsiktsplikt på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt?

Svar

Delvis. Den personunion som råder mellan KSAU och moderbolagets styrelse, samt ett flertal forum för dialog ger delar av KS möjlighet att utöva en god uppsikt. Ett flertal styrdokument och riktlinjer finns upprättade. Dock saknas en dokumenterad strategi för hur uppsikten skall utövas och som säkerställer att **hela** styrelsen har samma möjlighet att utöva sin uppsikt på ett ändamålsenligt sätt.

Har kommunstyrelsen en strategi för genomförandet av sin uppsiktsplikt gentemot kommunalt ägda bolag?

Nej, inte nedtecknad.

Har kommunen upprättat rutiner för att möta de nya kraven gällande den förstärkta uppsiktsplikten?

Ja.

Lämnar kommunstyrelsen eller bolagen information av väsentlig art vidare till kommunfullmäktige?

Ja. Begreppet frågor av principiell beskaffenhet är dock svårdefinierat och bygger därmed till stor del på enskilda personers uppfattning av vad som är av väsentlig art.

Hur säkerställer kommunstyrelsen att bolagen verkställer kommunfullmäktiges beslut?

Uppdrag som lämnas till bolagen ska ske via budgetdokumentet. Det är ytterst ovanligt att särskilda uppdrag lämnas utöver detta. Uppföljning sker enligt ordinarie rutiner vid delårs- och årsbokslut.

5.1. Identifierade utvecklingsområden

Vi ger följande förslag för fortsatt utvecklingsarbete:

- ▶ Utforma en strategi för genomförandet av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Av strategin bör framgå
 - Vad uppsikten ska inriktas mot och hur den ska genomföras
 - Vilken information som behövs från verksamheterna för att fullgöra uppsikten.
 - Hur informationen ska samlas in och återföras till kommunstyrelsen
- ▶ Omfattningen av kommunstyrelsens uppsiktsansvar bör framgå av kommunstyrelsens reglemente. Den förstärkta uppsikten av bolagen och rutiner för att möta lagens krav bör framgå i reglementet.
- ▶ Kommunstyrelsen bör till kommunfullmäktige årligen redovisa hur uppsikten har fullföljts
- ▶ Vi noterar att representanter från dotterbolagen framgent kommer att redogöra för sin verksamhet hos kommunstyrelsen vid ett tillfälle per år. Detta bedömer vi förstärker kommunstyrelsens möjlighet att utöva sin uppsiktsplikt. För att möjliggöra detta på ett effektivt och ändamålsenligt sätt är det viktigt att kommunstyrelsen styr vilken information som ska lämnas samt omfattningen härav.

- ▶ Bolagens styrelseprotokoll sänds inte till hela kommunstyrelsen. Styrelseprotokollen anser vi vara en viktig informationskälla för att följa bolagens verksamhet. Kommunstyrelsen bör därför hitta alternativa sätt för att på ett formellt sätt delge hela kommunstyrelsen den information som ges på bolagens styrelsemöten.
- ▶ Om årsredovisning och delårsbokslut ska ge kommunstyrelsen vägledning i uppsiktsplikten bör informationen utvidgas, förtydligas och inriktas mot årets faktiska utfall, måluppfyllelse samt vidtagna åtgärder för att möta kommunens krav.

Kalmar 2015-10-15

Kristina Lindstedt
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Helena Hallgren
Verksamhetsrevisor