

Kommunstyrelsen – för yttrande

Kommunfullmäktige – för kännedom
Falun Stadshus AB – för kännedom
Falun Förvaltning AB – för kännedom
Falun Energi och Vatten AB- för kännedom
Falun Kraft AB – för kännedom
Falun Elnät AB – för kännedom
Kopparstaden AB – för kännedom
Lugnet i Falun AB – för kännedom
Västra Falun AB – för kännedom

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

KPMG har av Falu kommuns revisorer samt de kommunala bolagens lekmannarevisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens system för styrning, uppföljning och kontroll, s.k. uppsiktsplikt av de kommunala bolagen

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen har ett ändamålsenlig och effektivt system för att hantera uppsiktsplikten. Vi har i granskningen dels talat med ledamöter från kommunstyrelsen och centrala tjänstemän och dels i enkätform frågat bolagen om hur de upplever och bidrar till systemet för uppsikt.

Bedömningen är att det finns en tillräcklig uppsikt över de kommunala bolagen, men att det också finns åtgärder att vidta för att ytterligare stärka effektiviteten och ändamålsenligheten med uppsikten. Det första steget som vi ser är att ta fram en strategi där man dokumenterar och strukturerar uppsikten.

Revisionen begär yttrande över bifogad rapport från kommunstyrelsen, senast 2015-06-01.

På de förtroendevalda revisorerna i Falu kommuns vägnar



e.u. Per Skalk, KPMG



Falu kommun

Uppsikt över kommunala bolag

Revisionsrapport

Advisory, offentlig sektor

KPMG AB

Februari 2015

Antal sidor: 15

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	4
9.	Granskningens genomförande	5
10.	Resultat	5
10.1	Bolagens struktur	5
10.2	Relationen mellan ägaren och bolagen	6
10.3	Styrande dokument	6
10.3.1	Bolagsordning	6
10.3.2	Ägardirektiv	7
10.3.3	Bolagsstämmor	7
10.3.4	Policys och riktlinjer	7
10.3.5	Intern kontroll	8
10.4	Dialog och rapporteringar	8
10.5	Beslut av större ekonomisk vikt eller principiell betydelse	9
10.6	Kommunstyrelseledamöters bild	9
10.7	Framtiden	10
10.8	Övrigt	10
11.	Revisionell bedömning och kommentarer	11
11.1	Finns strategi för kommunstyrelsens uppsikt?	11
11.2	Motsvarar inriktning och genomförande av uppsiktsplikten interna regelverk?	11
11.3	Arbetar kommunstyrelsen och dess förvaltning effektivt med uppsikten?	11
11.4	Bedrivs uppsiktsarbetet bedrivs i tillräcklig omfattning?	11
	Övriga kommentarer	12

1. Sammanfattning

KPMG har av Falu kommuns revisorer samt de kommunala bolagens lekmannarevisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens system för styrning, uppföljning och kontroll, s.k. uppsiktsplikt av de kommunala bolagen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014. I granskningen besvarar vi ett nedanstående revisionsfrågor:

Finns en strategi för kommunstyrelsens uppsikt finns avseende de kommunala bolagen?

I granskningen konstaterar vi att det finns en mängd insatser, både formella och mer informella, för att säkerställa att ägaren, kommunen, har uppsikt över bolagen. Vi ser dock ett behov av att systematisera och effektivisera uppsiktsplikten, vilket kan ske genom framtagande av en strategi för hur uppsikten ska bedrivas, vilket vi i dagsläget saknar. (avsnitt 11.1 samt 11.3)

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

Vi saknar enligt ovan en strategi och interna regelverk. Vi konstaterar i granskningen att kommunstyrelsen, enligt lag exempelvis, årligen ska fatta beslut om att uppsikten har bedrivits och på vilket sätt detta har skett. (lag 2012:390). Dessa beslut har så vitt vi kunnat bedöma inte fattats. (avsnitt 11.4)

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

Vi anser sammanfattningsvis att det arbete som genomförts under 2014 med undantag för formellt fattat beslut angående uppsiktsplikten har varit tillräckligt (avsnitt 11.4), men förbättringsåtgärder enligt ovan finns för att stärka kommunstyrelsens uppsikt. Vi anser att det uppdrag som enligt uppgift givits till förvaltningen rörande hur beslutsunderlag och beslut ska utformas rörande uppsiktsplikten skyndsamt ska genomföras. Detta för att under 2015 ha möjlighet att arbeta på ett mer systematiskt sätt med uppsiktsplikten.

Övriga viktiga iakttagelser från granskningen är att vi anser att ett integrerat system mellan kommunen och bolagen rörande intern kontroll, rätt hanterat, kan vara ett verktyg för att stärka uppsiktsplikten. Vi anser också att efterlevnaden av kommunövergripande policies bör vara ett område som bör ingå i den interna kontrollen. (avsnitt 11.2)

Vi ser vidare med intresse på vilka effekter kommunens nya organisation som träder i kraft vid årsskiftet 14/15, kommer att få på bolagsstyrning och uppsikt över de kommunala bolagen. Vi vill i detta sammanhang dock påpeka att det är kommunstyrelsen som kollektivt som är ansvariga för uppsiktsplikten och inte något enskilt utskott.

2. Bakgrund

KPMG har av Falu kommuns revisorer samt de kommunala bolagens lekmannarevisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens system för styrning, uppföljning och kontroll, s.k. uppsiktsplikt av de kommunala bolagen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014. Resultatet av vår granskning kan utgöra en del av ett underlag för kommunrevisorernas och de kommunala bolagens lekmannarevisorernas prövning om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt.

Falu kommun bedriver verksamhet genom de kommunala företagen i enlighet med de möjligheter kommunallagen ger i 3 kap. 16-18 §§. Fullmäktige skall därvid fastställa ändamål med verksamheten, utse styrelseledamöter och lekmannarevisorer samt ordna så att beslut av principiell betydelse eller av större vikt kommer till fullmäktige för ställningstagande (17 §).

Kommunstyrelsen har tilldelats uppgiften att på kommunfullmäktiges uppdrag utöva uppsikten över de kommunägda företagen. Detta regleras genom kommunallagens 6 kap. 1 §.

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

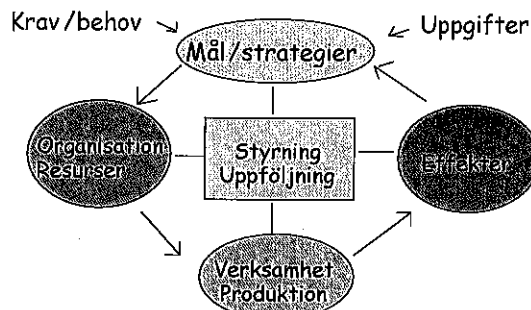
Kommunrevisionen och lekmannarevisorerna har som uppgift att bereda fullmäktige/bolagsstämman underlag som ligger till grund för den årliga ansvarsprövningen. Detta är ett politiskt ansvar för verksamheten som regleras i kommunallagen och god revisionssed.

Falu kommuns revisorer och lekmannarevisorer bedömde att det fanns en risk för att kommunstyrelsens arbete med styrning, uppföljning och kontroll inte är tillräcklig. Projektet ingår i revisorernas *risk och väsentlighetsbedömning* för 2014.

3. Syfte

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

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



Delmålen för granskningen är att bedöma:

- om strategi för kommunstyrelsens uppsikt finns avseende de kommunala bolagen?
- om inriktning och genomförande av uppsiktsplikten motsvarar kommunstyrelsens strategi och övriga interna regelverk?
- om kommunstyrelsen och dess förvaltning löpande arbetar på ett bra sätt med uppsikten över bolagen?
- om uppsiktsarbetet bedrivs i tillräcklig omfattning och på ett effektivt sätt? Är resurserna tillräckliga?

4. Avgränsning

Granskning genomförs på en övergripande nivå och omfattar Falu Stadshus AB, Falu förvaltning AB, Kopparstaden AB (inkl Kopparstaden Förvaltning AB), Lugnet i Falun AB, Västra Falun AB samt Falu Energi & Vatten AB (inkl Falu Kraft AB, AB Falu Elnät, Lennheden vatten AB och Grundningen HB).

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om kommunstyrelsens ansvarsutövning uppfyller/motsvarar vad kommunallagens 6 kapitel reglerar samt innehållet i interna regleringar.

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen och de berörda bolagens styrelser.

Rapporten är saklighetsgranskad av Jonny Gahnshag i egenskap av kommunstyrelsens ordförande under största delen av den period som granskningen omfattar.

7. Metod

- Studier av gällande lagstiftning och gällande praxis.
- Genomgång av dokumentation.
- Dokumentation av Falu kommuns process för styrning av och uppsikten av de kommunala bolagen.
- Intervjuer med ett antal ledamöter från kommunstyrelsen samt ekonomichef.
- Enkät ställd till bolagens styrelseordförande samt i förekommande fall VD.
- Genomgång av material från tidigare intervjuer med styrelseledamöter och VD i de kommunala bolagen.
- Analys- och rapporteringsfas.

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Per Skalk, KPMG offentlig sektor, kommunal revisor.

9. Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer med representanter från kommunstyrelsen. Alla partier fick kallelse/inbjudan till intervju och de flesta partier deltog. Bolagens ordförande och VD fick via mail en enkät innehållande frågor som vi önskade få besvarade, svarsfrekvensen var låg och påminnelse skickades därför ut. Kopparstaden lämnade gemensamt svar via VD och FEV-koncernen lämnade ett svar undertecknat av samtliga ordföranden och VD i koncernens bolag. Västra Falun och Frauenzimmer hanterades inom ramen för intervjuerna i och med den personalunion man har. Utifrån denna metod bedömer vi att den bild vi fått av kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten på ett generellt plan är god.

Falu kommun genomförde vid årsskiftet 2014/15 en större omorganisation, i bakgrunden till denna omorganisation har koncernperspektivet varit en fråga som aktualiserats. Den nya organisationen som fortfarande är under utveckling berörs närmare i avsnitt 10.7. Det ska dock konstateras att denna rapport ligger till grund för ansvarsprövningen rörande 2014 när den tidigare organisationen fortfarande var gällande. Vi har förhoppningar om att resultaten i rapporten kan vara av nytta för den nya organisationen när det gäller styrkor och svagheter rörande uppsiktsplikten.

10. Resultat

Under detta avsnitt med tillhörande underrubriker redovisas de faktiska omständigheter som vi har observerat, om inget annat anges är det fakta och åsikter som lämnats av en eller flera respondenter. I processen har vi försökt värdera vilka åsikter som kan betraktas som mer eller mindre generella. Granskarens kommentarer och bedömningar redovisas under avsnitt 11, inklusive underrubriker.

I kommunallagens 6 kapitel § 1 framgår att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över sina bolag. Detta innebär att man ska hålla sig informerad och insatt i vad som händer i bolagen. Lagtexten säger ingenting om hur denna uppsikt ska vara utformad. Det är upp till varje kommunstyrelse att själv bestämma, även om en viss praxis finns.

10.1 Bolagens struktur

De bolag som ingår i granskningen ingår i en kommunkoncern, där moderbolaget är Falu Stadshus AB. Moderbolaget är dock inte något operativt bolag utan syftar främst till att tillsammans med det andra administrativa bolaget Falu Förvaltning AB främst till att möjliggöra ekonomiska transaktioner mellan bolagen. Från FEV-koncernen rapporteras att det enda konkreta Falu stadshus hanterar är beslut gällande koncernbidrag. Man har aldrig haft något möte/information med Falu Stadshus, förutom att man träffar representanter i andra forum. Inte heller Kopparstaden AB upplever att man märker av moderbolaget.

Under moderbolaget ligger Lugnet i Falun AB (Lufab) samt Falu Energi och Vatten (FEV) samt Kopparstaden AB. FEV och Kopparstaden AB har i sin tur ett antal dotterbolag. Utanför koncernstrukturen återfinns Västra Falun AB, bolaget ligger direktägt av Falu kommun.

10.2 Relationen mellan ägaren och bolagen

Relationen mellan ägaren och dess bolag beskrivs av de flesta som bra, det finns en grundtrygghet med de flesta bolagen. Det som avviker är att flera av respondenterna uttrycker att man har sämre kontroll på vad som händer i de mindre dotterbolagen. Stort fokus ligger på Falu Energi och Vatten AB, Kopparstaden AB och Lugnet i Falun AB. Förklaringen till detta lämnas delvis i svaret från FEV-koncernen där man säger att man genomgående ser samtliga bolag/verksamheter som en del i FEV och vid alla rapporter till kommunen behandlas dessa som affärsområden/verksamheter.

En annan avvikelse finns när det gäller relationen till LUFAB, där upplevelsen är att det finns en osäkerhet kring bolaget som innebär att några respondenter menar att det är svårt att ta ansvar för uppsikten i bolaget. En förklaring till osäkerheten är att styrelsen upplevs sitta som "gisslan" hos andra. Inkomsterna till bolaget är till mycket stor del beroende av andra delar i koncernen, både vad gäller drift och underhåll. Revisionen har i tidigare rapporter skrivit om vikten av dialog mellan kommunstyrelsen, Trafik och Fritidsnämnden och LUFAB för att komma till rätta med detta.

Bolagen och då främst FEV upplevs ta initiativ och driver och utvecklar verksamheten på ett offensivt sätt. Detta mottas på lite olika sätt beroende på vem man frågar. Det framkommer från vissa respondenter att detta sker på eget bevåg och inte ingår i bolagets uppdrag och att man skulle önska fasta planer och prioriteringar från kommunfullmäktige. Det framkommer också en åsikt om att FEV håller på att "växa ur sin kommunala kostym".

Relationen mellan bolagens formella ägare, kommunfullmäktige, och bolagen uppges vara något problematisk. Ingen uppges stå upp för bolagen i kommunfullmäktige och informationen/dialogen mellan kommunfullmäktige och bolagen uppges vara svag.

Flera av respondenterna har på olika sätt haft direkt kontakt med bolagen. Bilden av denna kontakt är positiv. Bolagen uttrycks tycka att det är roligt när representanter från ägaren intresserar sig och bemötandet uppges vara bra.

Positivt är också att det av flera respondenter framförs att förtroendet för ledning och personal i bolagen är stort. Bolagen upplevs generellt ha lyckats med att rekrytera bra personal till bolagen vilket också stärkt förtroendet för bolagen.

10.3 Styrande dokument

10.3.1 Bolagsordning

I tredje kapitlet i kommunallagen 17 § regleras vad som ska finnas i bolagsordningen för ett kommunalt bolag.

17 § /Upphör att gälla U:2015-01-01/ Om en kommun eller ett landsting med stöd av **16 §** lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier, 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, och

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.

Från och med 2015 tillkommer två punkter varav den femte punkten redan gäller. Det nya blir att bolaget ska ge allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

17 § /Träder i kraft 1:2015-01-01/ Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet 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. Lag (2014:573).

10.3.2 Ägardirektiv

Ägardirektiv är inte tvingande enligt lag. Därför kan de utformas i princip hur som helst för att reglera ägarens vilja med bolaget. Om de ska vara juridiskt giltiga krävs dock att de antas av bolagens bolagsstämma.

I intervjuerna framkommer att FEV:s ägardirektiv nyligen har kompletterats på grund av planer kring att använda producerad värme/kyla för att driva datahallar. Även Kopparstadens ägardirektiv är relativt nya. Lufabs:s ägardirektiv bedöms vara komplicerade för bolaget, detta på grund av att ägardirektiven även innefattar andras aktörers roller. På sidan 19 i ägardirektiven finns specificerat både Trafik & Fritidsnämnden och Kommunstyrelsens roller kring bolaget.

När det gäller Västra Falun, har revisionen redan tidigare påpekat att det inte funnits några ägardirektiv, situationen är densamma när denna granskning genomfördes.

10.3.3 Bolagsstämmor

Bolagsstämman är bolagets högsta beslutande organ. Bolagsstämman kan användas både för att fatta beslut, men också för att informera om bolagets verksamhet. I Falu kommun fyller bolagsstämmorna en roll även när det gäller insynen i de kommunala bolagen, detta eftersom man förutom stämмо-ombud även använder sig av ett system där partierna får sända representanter. Dessa partirepresentanter har yttranderätt på bolagsstämman. De formella besluten fattas dock i vanlig ordning av fullmäktige utsett stämмо-ombud. För att veta vad fullmäktige vill genomdriva på bolagsstämman används i vissa fall av kommunfullmäktige/kommunstyrelsen antagna stämmodirektiv. Sådana direktiv nyttjas inte i Falun enligt respondenterna.

10.3.4 Policies och riktlinjer

I ägardirektiven finns angivet att kommunala policies (i tillämpliga delar) även ska gälla de kommunala bolagen. Exempelvis kan följande punkt återfinnas i ägardirektiven för FEV:

"Bolaget skall i tillämpliga delar följa policier i Falu Kommun, som är koncernövergripande, samt aktivt deltaga i samhällsutvecklingen, där de egna områdena berörs. Särskilt skall beaktas arbetet med riskpolicier och beredningsplaner och annat som omfattas av samhällets skyddsåtgärder."

Huruvida policys följs uppges inte granskas närmare av kommunstyrelsen.

10.3.5 Intern kontroll

Även om denna granskning inte tar sikte på den interna kontrollen, så finns det en stark koppling mellan uppsiktsplikt och intern kontroll. Den interna kontrollen är ett av få formella instrument politiken har för att utöva kontroll på verksamheterna. Detta innebär att en stark intern kontroll också ger en ökad uppsikt över de olika verksamheterna.

Det finns i dag ingen koppling mellan kommunens interna kontroll och bolagens. Både kommunallagen och aktiebolagslagen ställer var för sig krav på intern kontroll.

10.4 Dialog och rapporteringar

Uppsikten sköts både informellt och formellt. Till de formella delarna hör att alla protokoll, bokslut, budget etc. skall skickas in till kommunstyrelsen så snart de är klara. Kommunstyrelsen får också rapporteringar av bolagen två gånger per år. Detta sker i samband med budgetprocessen i april-maj samt i november. Utöver detta sker möte kring budgetplattformen i februari

Viss kritik framförs mot dessa rapporteringar, dels för att det av vissa respondenter anses vara för få rapporteringar men också för att det som rapporteras från några bolag främst är de ekonomiska resultaten. Information om verksamheten i övrigt är begränsad.

Protokoll från bolagen anmäls som ärenden i KS, vilket innebär att det krävs egna initiativ från ledamöterna för att ta del av protokollen. Huruvida detta sker är upp till varje enskild ledamot.

Utöver de formella rapporteringarna finns en mängd andra dialogformer, exempelvis kvartalsvisa möten mellan kommunen och bolagen. Vid dessa deltar presidierna samt ledande tjänstemän. Träffarna bedöms som mycket bra och omfattar allt från det ekonomiska läget, aktuella frågor och händelser samt vissa strategiska frågor kring kommande investeringar. Det sker även ordförandeträffar var 14:e dag där även bolagens ordförande deltar. Vid dessa träffar anges också att information kring FEV:s och Kopparstaden AB:s dotterbolag redovisas. Utöver detta finns inom flera partier också parti-interna rapporteringar.

Arenor finns för deltagande i mål och budgetprocessen, samt kommunens långsiktiga planering, det upplevs dock som att det finns kulturella skillnader som gör att engagemanget för att delta vid dessa möten inte sker i tillräcklig omfattning.

För enskilda frågor sker också möten. Bland annat när det gäller FEV:s stadsnätverksamhet, denna rapporteras också i kommunens gemensamma bredbandsgrupp. VA-gruppen är ett forum mellan bolaget och kommun där frågor kring saneringsområden och nybyggnadsområden planeras.

I vissa bolag finns det personunioner genom att ledamöter i kommunstyrelsen också sitter i bolagens styrelser. Detta gäller Lufab, Västra Falun AB samt Frauenzimmer AB.

Ett bekymmer för uppsiktsplikten som anges i intervjuerna är att FEV rapporterar per verksamhetsgren inte per dotterbolag. Detta kan göra att det blir en begreppsförvirring och att dotterbolagen blir osynliga.

10.5 Beslut av större ekonomisk vikt eller principiell betydelse

I bolagsordningarna finns i enlighet med lagstiftningen en skrivning om att fullmäktige har rätt att yttra sig innan frågor av principiell betydelse eller annars av större vikt avgörs. Vilka frågor som ingår i denna typ av frågor kan antingen anges i ägardirektiven, dock med risk för att man missar frågor. Frågornas art kan också arbetas fram genom praxis. I Lufab:s bolagsordning är regleringen skriven enligt nedan:

§13 Kommunfullmäktiges rätt att ta ställning

Bolaget skall bereda kommunfullmäktige i Falu Kommun möjlighet att ta ställning innan sådana beslut fattas i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

I Falun har ett antal frågor varit uppe i kommunfullmäktige. De frågor som vi kunnat identifiera i granskningen är frågor som kommit upp i och med att man har ändrat ägardirektiven eller önskat förändrade borgensramar. I övrigt har fullmäktige tagit ställning till frågan om försäljning av fastigheter för Kopparstaden samt att rådgivande samtal har skett kring ett biogasprojekt. Värt att notera är att det för nämnderna krävs ett igångsättningsbeslut när det gäller investeringar överstigande 2 mkr. Detta gäller inte för de kommunala bolagen

Samtliga lån, nyupplåning eller omläggning av lån ska attesteras av Kommundirektör och Kommunstyrelsens ordförande. Detta är också en kontroll av bolagen.

10.6 Kommunstyrelseledamöters bild

Samtliga kommunstyrelseledamöter har ett självständigt ansvar för att utöva uppsiktsplikten över de kommunala bolagen. Utifrån detta faktum är det intressant i granskningar likt denna att undersöka inte bara presidietts uppsikt utan även hur de andra ledamöterna ser på möjligheterna till uppsikt. Formellt sett har alla ledamöter samma ansvar för att utöva uppsikt. I realiteten ser det dock sällan så ut i och med att det vanligtvis finns ett antal centralt placerade förtroendevalda ledamöter som har större möjligheter till helhetssyn och insyn.

En del av respondenternas åsikter har redan redovisats under avsnitt 10.1. Det kan dock konstateras att det finns en direkt koppling mellan arvodering och känslan av trygghet med uppsikten av de kommunala bolagen. Detta är naturligt i och med att arvoderingen även ska täcka tid för uppsikt över de kommunala bolagen. Sammanfattningsvis kan vi också konstatera att de flesta

respondenterna i stort har tillgång till, eller åtminstone känner till var de kan hitta den information som krävs för att utöva sin uppsiktsplikt, det upplevs dock krävas egna initiativ

Ett problem som tas upp är att vissa ledamöter känner det som om politiken och kommunstyrelsen ibland ställs inför fullbordat faktum vid exempelvis större investeringar.

10.7 Framtiden

Falu kommun genomgår som tidigare nämnt en omorganisation. Detta kommer till viss del att påverka även styrning och kontroll av de kommunala bolagen. Den kanske viktigaste förändringen ur detta perspektiv är att man inför ett Ledningsutskott. En av Ledningsutskottets uppgifter planerades vid granskningens genomförande vara att ansvara för löpande uppsikt. Att arbeta med den löpande uppsikten föreslås göras vid varje möte. En annan tanke i omorganisationen, som det dock fanns delade meningar om var att Falu Stadshus styrelse eventuellt skulle spegla Ledningsutskottets ledamöter. Vissa tankar fanns också om att Falu Stadshus styrelse kanske skulle komma att bli mer operativa i och med den nya sammansättningen. Detta för att öka koncerntänkandet.

10.8 Övrigt

En av de förändringar som genomförts när det gäller den kommunala uppsikten är att kommunstyrelsen nu måste fatta beslut om att man genomfört uppsikt över de kommunala bolagen.

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. Lag (2012:390).

I beslutet ska beskrivas hur denna uppsiktsplikt är verkställd och att bolagen håller sig inom den kommunala kompetensen. Något sådant beslut har inte fattats enligt de uppgifter som legat till grund för granskningen.

En fråga som har varit aktuell de senaste åren på grund av lagändringar har varit köp mellan kommunen och bolagen, samt bolagen sinsemellan. Här kan vi i denna granskning bara konstatera att det inte har varit några stora diskussioner om affärer mellan bolagen, man har endast observerat att regelverket är ändrat.

I den enkät som gick ut till bolagen fick man frågan om man upplevt att informationen till kommunstyrelsen ändrats under de senaste åren. Svaret som både Kopparstaden och FEV ger är att man inte har sett några större förändringar. Det man upplever som en förändring åtminstone från FEV:s horisont är att man bjuds in till informationsmöten då bolagen berörs, exempelvis vid borgensbegäran m.m.

11. Revisionell bedömning och kommentarer

Under detta avsnitt lämnar vi bedömningar och kommentarer kring det som framkommit i granskningen. Sammantaget bedömer vi att uppsiktsplikten i Falun kommun med undantag för delar som finns specificerade nedan fungerar på ett tillfredsställande sätt.

11.1 Finns strategi för kommunstyrelsens uppsikt?

Vi bedömer att det inte finns någon skriftlig strategi för hur kommunstyrelsen ska utöva sin uppsiktsplikt. Ekonomichefen har enligt uppgift fått i uppdrag att se över processen kring beslut om att kommunstyrelsen utövat sin uppsiktsplikt. I denna process anser vi det vara både lämpligt och naturligt om processen kartläggs och dokumenteras.

11.2 Motsvarar inriktning och genomförande av uppsiktsplikten interna regelverk?

I avsaknad av strategi kring uppsiktsplikten gör vi här vår bedömning grundat på bolagsordningar samt ägardirektiv. De rapporteringskrav som finns i dessa bedömer vi genomförs. Detta genom rapporteringar för kommunstyrelsen samt expediering av protokoll m.m.

Vi ser fördelar med en samordning av kommunens och bolagens interna kontroll. Denna saknas i dag men vi tror att detta, rätt hanterat, skulle kunna vara ett effektivt verktyg för en effektivare uppsiktsplikt. Vi anser också att uppföljning av kommunövergripande policys bör vara en del av internkontrollsystemet.

11.3 Arbetar kommunstyrelsen och dess förvaltning effektivt med uppsikten?

Vi redovisar i denna granskning en mängd insatser som görs för att uppfylla uppsiktsplikten. Insatserna är både av formell och informell art. Vår bedömning är att uppsikten sker i många parallella forum där det krävs att man deltar i mer än ett forum för att få en god helhetsbild över de kommunala bolagen och dess verksamhet. Vi tror att kommunstyrelsen genom att arbeta fram en strategi och en processkartläggning skulle kunna göra arbetet både mer effektivt och mer heltäckande för fler inblandade och då främst kommunstyrelsens ledamöter som var och en ansvarar för uppsikten. I detta arbete bör också bolagsstyrningen beaktas i och med att styrning och kontroll hör ihop men de olika forumens (KF, KS, Ledningsutskott, Falun Stadshus AB) ansvar är olika.

11.4 Bedrivs uppsiktsarbetet bedrivs i tillräcklig omfattning?

Arbetet som bedrivits under 2014 bedömer vi som tillräckligt, dock bör det systematiseras mer enligt 11.3. En kanske allt för stor del av uppsikten genomförs via informell uppsikt som riskerar att stanna hos de som deltar i stället för som sig bör spridas till kommunstyrelsens samtliga ledamöter. Samtidigt bedömer vi att ledamöterna har möjlighet att få den information de behöver

via egna initiativ, möjligheten till information är både väsentligt. Vi vill också påpeka vikten med att ledamöternas ansvar och befogenheter för både detta och andra områden framhålls. Allt för ofta träffar vi på ledamöter som inte har kunskaper om detta.

Vi saknar ett formellt beslut om att kommunstyrelsen utövat sin uppsiktsplikt i enlighet med lag 2012:390, och på vilket sätt detta har skett. Vi utgår från att det uppdrag som givits rörande detta utförs och att kommunstyrelsen fortsättningsvis uppfyller detta lagkrav.

Övriga kommentarer

Det ska bli intressant att följa den nya organisationen och dess effekter. Vi ser positivt på att man genom Ledningsutskottet avser att stärka uppsikten över de kommunala bolagen men vi ser samtidigt en fara. Konsekvensen av att den löpande uppsikten hanteras av Ledningsutskottet får inte bli att kommunstyrelsen i övrigt lämnas utan möjligheter till en god övergripande uppsikt över bolagen. Det är och förblir kommunstyrelsens kollektiva, inte ledningsutskottets, ansvar att utöva uppsiktsplikten över bolagen och det är också kommunstyrelsen som helhet som revisionen primärt kommer att ta hänsyn till i fortsatt granskning av hanteringen av uppsikten.

Det är i sammanhanget svårt att inte reflektera över Falu Stadshus AB:s roll i koncernen. Vi ser i olika kommuner, olika användning av koncernmoderbolagen. I Falun är Falu Stadshus AB:s roll mycket begränsad och vi tror att det är kan vara givande att överväga bolagets roll i framtiden. Inte bara gällande sammansättningen utan också om koncernmodern kan vara ett verktyg för att förbättra koncernstyrningen i framtiden.

En fråga som inte har med denna granskning att göra men som dykt upp hos så många respondenter att vi inte kan undvika att nämna den är att arbetet med planprocessen inte lever upp till de krav som ställs för samhällsutvecklingen eller de krav som ägaren ställer på Kopparstaden när det gäller nybyggnationer.

KPMG, dag som ovan



Per Skalk
Revisor

Bilaga 1. Enkät till de kommunala bolagen i Falu kommun

Falu kommuns förtroendevalda revisorer har beslutat sig för att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen under 2014. Vi har tidigare genomfört ett antal intervjuer med representanter från de olika partierna i kommunstyrelsen samt med ekonomichefen i kommunen. Uppsiktsplikten är en av de grundstenarna som revisorerna återkommer till. Vi har i tidigare granskningar varit inne på området rapportering till ägaren. Därför har vi i år valt att samla ihop era synpunkter och tankar på detta sätt i stället för att boka tider med var och en för diskussioner.

Jag hoppas därför att ni kan ta er tid att besvara nedanstående frågor genom att svara på detta e-post meddelande och under varje svar beskriva hur ni ser på frågan.

Uppsiktsplikten är dubbel, dels finns ett ansvar från kommunstyrelsen att hålla en god uppsikt över bolagen, men bolagen har också utifrån bolagsordning och ägardirektiv ett ansvar gentemot ägaren kommunen att hålla dem informerade kring bolagens verksamhet.

En del av er är ordförande eller VD i flera bolag och då önskar jag att ni svarar lite om varje bolag. Även om vi ser FEV och Kopparstaden som de primära revisionsobjekten är det alltid intressant att få kommentarer om kopparstadens förvaltning AB samt bolagen i FEV-koncernen inklusive Lennheden Vatten AB och Grundningen HB.

1. Vilken formell rapportering sker av bolagens ekonomi och verksamhet till Kommunstyrelsen?
2. Vilken ytterligare informell rapportering sker till ägaren (ordförandeträffar, informella regelbundna träffar etc.)?
3. Har informationen till kommunstyrelsen ändrats under de senaste åren, om ja hur?
4. Hur ser ni på omorganiseringen som innebär att kommunstyrelsens ledningsutskott får ett uttalat ansvar för koncernövergripande uppsikt?
5. Hur ser ni på Falu Stadshus/Falu Förvaltnings roll i fråga om styrning/ledning samt uppsikt?
6. Har ni några övriga synpunkter rörande kommunens uppsikt över de kommunala bolagen?

