

Till

Kommunstyrelsen

För kännedom

Kommunfullmäktige

Revisionsgranskning, koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

Kumla kommuns revisorer har granskat koncernsamordningen inklusive kommunstyrelsens uppsikt över de helägda kommunala bolagen. Uppdraget avser i revisionsåret 2017.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen är i behov av utveckling samt att koncernperspektivet bör tas i beaktande i större utsträckning än vad som i dagsläget är fallet. Vi uppfattar att det från såväl bolagen som primärkommunen finns en vilja till ökad samverkan och samordning. Däremot bedömer vi att den formella ägarstyrningen är svag. Exempelvis har kommunstyrelsen antagit styrdokument som är tänkta att gälla bolagen. Dessa är dock inte juridiskt bindande för bolagen. Det finns inte heller någon bolagspolicy som exempelvis anger att bolagen har en generell skyldighet att i tillämpliga delar följa kommunala styr-dokument. Någon sådan skyldighet uttrycks inte heller i bolagens ägardirektiv.

Kommunstyrelsen beslutade 2014-04-02 (§ 51) att ge kommundirektören i uppdrag att lämna ett förslag på företagspolicy för Kumla kommun. Detta beslut har dock inte verkställts.

I granskningen framkommer vidare att det inte sker någon egentlig uppföljning över huvud taget av de direktiv som ägaren anger i kommunens budgetdokument. Detta kan enligt vår uppfattning betraktas som en svag och otydlig ägarstyrning.

Vidare gör vi bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt gällande bolagens interna kontroll skulle behöva förbättras.

Vi kan i granskningen konstatera att det finns styrsignaler i syfte att skapa samordning och/eller samverkan mellan primärkommunen och bolagen, i såväl ägardirektiv som de direktiv som ges i kommunens budgetdokument. Vi anser dock att kommunstyrelsen också måste säkerställa att dessa styrsignaler får önskvärd effekt. Frågetecken gällande detta kan resas beträffande fastighetsskötseln samt IT-miljön inom kommunkoncernen.

Granskningen visar också att bolagen inte är involverade i målstyrningen på det sätt som uttrycks i det av kommunstyrelsen fastställda dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm*.

Den enkät som kommunstyrelsens ledamöter fått besvara inom ramen för granskningen tyder på att det finns en rad oklarheter både vad gäller strategier för uppsikten och vad gäller den koncernövergripande styrningen utifrån Kumla kommuns vision.

Med anledning av vad som framkommit i denna granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- upprätta ett förslag till bolagspolicy.
- initiera en översyn av ägardirektiven.
- verka för att bolagen involveras i styrmodellen på det sätt som uttrycks i dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm.* samt att bolagen på ett tydligare sätt följer upp och återrapporterar utifrån ägarens direktiv.
- initiera en revidering av Reglementet för intern kontroll i enlighet med vad som uttrycks i dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm.*
- överväga en översyn av fastighetsskötseln inom kommunkoncernen i syfte att främja samverkan i drift- och skötselfrågor i enlighet med direktiven i kommunens budgetdokument.
- påskynda arbetet med att ta fram en upphandlingspolicy samt säkerställa att policyn, alternativt till policyn hörande tillämpnings-föreskrifter, klargör hur koncernperspektivet ska beaktas vid upphandlingar.
- säkerställa att *samtliga* kommunstyrelsens ledamöter har tillgång till tillräckligt med information för att kunna följa bolagens ekonomi och verksamhet under året på ett tillräckligt ingående sätt för att kunna fullgöra sin uppsiktsplikt.
- säkerställa att bolagens styrelseprotokoll löpande anmäls till kommunstyrelsen.
- överväga att införa bolagsstyrningsrapporter som en del i ägarstyrningen i kommunen.
- utveckla analyserna av hur den ekonomiska utvecklingen i företagsdelen påverkar den kommunala ekonomin.
- säkerställa att kommunens vision kommuniceras på ett tydligare sätt.

Revisorerna önskar att kommunstyrelsen inkommer med synpunkter på granskningen samt denna skrivelse, senast den 31 januari 2018.

För revisorerna i Kumla kommun

Anders Svärd
Ordförande revisionen



Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

Revisionsrapport

Kumla kommun

KPMG AB

2017-10-31

Antal sidor 21

Antal bilagor 1



Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte och revisionsfråga	5
2.2	Avgränsningar	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Ansvarig nämnd	6
2.5	Projektorganisation/granskningsansvarig	6
2.6	Metod	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Dokumenterad ägarstyrning	7
3.2	Samordning/samverkan inom kommunkoncernen	13
3.3	Mål- och budgetprocessen inom kommunkoncernen	14
3.4	Uppsikten i praktiken	15
3.5	Enkät till kommunstyrelsens ledamöter	17
4	Slutsats och rekommendationer	20
A	Bilaga 1 - Enkät sammanställning	1

1 Sammanfattning

Vi har av Kumla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska koncernsamordningen inklusive kommunstyrelsens uppsikt över de helägda kommunala bolagen. Uppdraget avser revisionsåret 2017.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen är tillfredsställande samt om uppsikten främjar koncernperspektivet.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen är i behov av utveckling samt att koncernperspektivet bör tas i beaktande i större utsträckning än vad som i dagsläget är fallet. Vi uppfattar att det från såväl bolagen som primärkommunen finns en vilja till ökad samverkan och samordning. Däremot bedömer vi att den formella ägarstyrningen är svag. Exempelvis har kommunstyrelsen antagit styrdokument som är tänkta att gälla bolagen. Dessa är dock inte juridiskt bindande för bolagen. Det finns inte heller någon bolagspolicy som exempelvis anger att bolagen har en generell skyldighet att i tillämpliga delar följa kommunala styrdokument. Någon sådan skyldighet uttrycks inte heller i bolagens ägardirektiv.

Kommunstyrelsen beslutade 2014-04-02 (§ 51) att ge kommundirektören i uppdrag att lämna ett förslag på företagspolicy för Kumla kommun. Detta beslut har dock inte verkställts.

I granskningen framkommer vidare att det inte sker någon egentlig uppföljning över huvud taget av de direktiv som ägaren anger i kommunens budgetdokument. Detta kan enligt vår uppfattning betraktas som en svag och otydlig ägarstyrning.

Vidare gör vi bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt gällande bolagens interna kontroll skulle behöva förbättras.

Vi kan i granskningen konstatera att det finns styrsignaler i syfte att skapa samordning och/eller samverkan mellan primärkommunen och bolagen, i såväl ägardirektiv som de direktiv som ges i kommunens budgetdokument. Vi anser dock att kommunstyrelsen också måste säkerställa att dessa styrsignaler får önskvärd effekt. Frågetecken gällande detta kan resas beträffande fastighetsförvaltningen/fastighetsskötseln samt IT-miljön inom kommunkoncernen.

Granskningen visar också att bolagen inte är involverade i målstyrningen på det sätt som uttrycks i det av kommunstyrelsen fastställda dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm*.

Den enkät som kommunstyrelsens ledamöter fått besvara inom ramen för granskningen tyder på att det finns en rad oklarheter både vad gäller strategier för uppsikten och vad gäller den koncernövergripande styrningen utifrån Kumla kommuns vision.



Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

Med anledning av vad som framkommit i denna granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- upprätta ett förslag till bolagspolicy.
- initiera en översyn av ägardirektiven.
- verka för att bolagen involveras i styrmodellen på det sätt som uttrycks i dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm.* samt att bolagen på ett tydligare sätt följer upp och återrapporterar utifrån ägarens direktiv.
- initiera en revidering av Reglementet för intern kontroll i enlighet med vad som uttrycks i dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm.*
- överväga en översyn av fastighetsförvaltningen inklusive fastighetskötseln inom kommunkoncernen i syfte att främja samverkan i drift- och skötsel frågor i enlighet med direktiven i kommunens budgetdokument.
- påskynda arbetet med att ta fram en upphandlingspolicy samt säkerställa att policyn, alternativt till policyn hörande tillämpningsföreskrifter, klargör hur koncernperspektivet ska beaktas vid upphandlingar.
- säkerställa att *samtliga* kommunstyrelsens ledamöter har tillgång till tillräckligt med information för att kunna följa bolagens ekonomi och verksamhet under året på ett tillräckligt ingående sätt för att kunna fullgöra sin uppsiktsplikt.
- säkerställa att bolagens styrelseprotokoll löpande anmäls till kommunstyrelsen.
- överväga att införa bolagsstyrningsrapporter som en del i ägarstyrningen i kommunen.
- utveckla analyserna av hur den ekonomiska utvecklingen i företagsdelen påverkar den kommunala ekonomin.
- säkerställa att kommunens vision kommuniceras på ett tydligare sätt.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Kumla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska koncernsamordningen inklusive kommunstyrelsens uppsikt över de helägda kommunala bolagen. Uppdraget avser revisionsåret 2017.

Av kommunallagen framgår att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. När verksamhet bedrivs på annat sätt än i förvaltningsform finns det risk att stordrifts- och samordningsmöjligheter inte tas tillvara i den utsträckning som skulle kunna ske och som ofta sker så länge verksamheten är organiserad inom primärkommunen.

Kommunallagen fastslår också att kommunstyrelsen har en skyldighet att bedriva uppsikt över hela den kommunala verksamheten, även om den bedrivs i bolagsform. Uppsiktsplikten åvilar alla ledamöter i kommunstyrelsen och kan ej överlåtas till enskilda ledamöter eller del av styrelsen t.ex. ett arbetsutskott.

Från 1 januari 2013 gäller att kommunstyrelsen har en förstärkt uppsiktsplikt över de kommunala bolagen. Detta innebär att kommunstyrelsen blir skyldig att fatta beslut om huruvida man anser att bolagen bedrivit sin verksamhet kompetensenligt, enligt de direktiv och styrdokument som fullmäktige ålagt respektive bolag.

Kommunallagen har även tillförts regler om att bolagsordningarna ska innehålla skrivningar om:

- Det kommunala ändamålet.
- De kommunala principer som utgör ram för verksamheten.
- Att fullmäktige ska ges möjlighet ta ställning innan viktigare beslut fattas.

Avseende revisionsåret 2013 genomförde KPMG på uppdrag av revisorerna en granskning av kommunstyrelsens uppsikt. Den granskningen visade bland annat att det fanns påtagliga förbättringsområden när det gäller uppsikten över de kommunala bolagen.

Kumla kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* för att verksamheten inom kommunkoncernen inte samordnas i den utsträckning som är möjligt. Vidare ser revisorerna en *risk* för att kommunstyrelsens uppsikt över den verksamhet som bedrivs genom bolag även i dagsläget är otillräcklig. Praktisk samordning och samarbete mellan bolagen och primärkommunen är *väsentligt* för att bidra till kostnadseffektivitet i den samlade kommunkoncernen. Uppsikt över hela den kommunala verksamheten är *väsentligt* för att säkerställa en tillfredsställande ekonomisk förvaltning, att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används ändamålsenligt.

Med anledning av ovanstående har kommunens revisorer beslutat att genomföra en granskning gällande koncernsamordning inklusive kommunstyrelsens uppsikt över de helägda kommunala bolagen.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen är tillfredsställande samt om uppsikten främjar koncernperspektivet.

Vi har därför granskat:

- Finns det styrsignaler i exempelvis ägardirektiv eller andra styrinstrument i syfte att skapa samordning och/eller samverkan mellan primärkommunen och bolagen? (Besvaras främst i stycke 3.2)
- I vilken utsträckning sker samordning av olika verksamheter inom kommun och bolag för att undvika suboptimeringar? (Besvaras främst i stycke 3.2)
- Finns en gemensam mål- och budgetprocess för nämnder och bolag? (Besvaras främst i stycke 3.3)
- Vilken inriktning har kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen? (Besvaras främst i stycke 3.4)
- Hur säkerställer kommunstyrelsen att samtliga ledamöter är delaktiga i uppsikten över bolagen? (Besvaras främst i stycke 3.4)
- När och hur följer kommunstyrelsen upp bolagens följsamhet till de direktiv som ges till bolagen i kommunens budgetdokument? (Besvaras främst i stycke 3.1.2)

2.2 Avgränsningar

Granskningen avser revisionsåret 2017. I och med att verksamhetsåret inte är slut vid granskningens färdigställande har 2016 års arbete i viss utsträckning tjänat som exempel. Granskningen omfattar, förutom innevarande år, därmed även den uppsikt kommunstyrelsen utövat över de kommunala bolagen avseende verksamhetsåret 2016 samt den koncernsamordning som var aktuell under samma år. Granskningen omfattar Kumla kommuns helägda bolag.

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 1 och 7 §§, 8 kap. 1 §
- Bolagsordningar och ägardirektiv
- Kommunens budget
- Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm.
- Riktlinjer för rapporter och uppföljningar till kommunstyrelsen



Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.5 Projektorganisation/granskningsansvarig

Granskningen har utförts av Andreas Wendin, kommunal yrkesrevisor, under ledning av Sara Linge, certifierad kommunal revisor. Rapporten har faktagranskats av kommundirektör, ekonomichef samt vd i Kumla Bostäder AB och Kumla Fastigheter AB.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentanalys
- Intervjuer med berörda tjänstepersoner och politiker:
 - kommunstyrelsens ordförande
 - kommundirektör,
 - ekonomichef,
 - vd i Kumla Bostäder AB,
 - vd i Kumla Fastigheter AB,
 - styrelseordförande i Kumla Bostäder AB samt
 - styrelseordförande i Kumla Fastigheter AB
- Enkät ställd till ordinarie ledamöter i kommunstyrelsen

Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

3 Resultat av granskningen

3.1 Dokumenterad ägarstyrning

Kumla Bostäder AB och Kumla Fastigheter AB ägs båda till 100 % av Kumla kommun. Ägaren reglerar bolagens verksamhet främst genom bolagsordningar och ägardirektiv samt särskilda direktiv angivna i kommunens budgetdokument.

3.1.1 Bolagsordningar och ägardirektiv

Nedan redogörs för när de båda bolagens ägardirektiv och bolagsordningar antagits, eller senast reviderats, av fullmäktige.

Bolag	Styrdokument	Antaget* av fullmäktige
Kumla Bostäder AB	Bolagsordning	2011-04-11, § 43
Kumla Bostäder AB	Ägardirektiv	2016-03-14, § 11
Kumla Fastigheter AB	Bolagsordning	2001-12-17, § 84
Kumla Fastigheter AB	Ägardirektiv	2011-01-24, § 6

* Eller senast reviderat

Det finns ingen bolagspolicy eller liknande i kommunen som exempelvis klargör hur bolagen ska förhålla sig till kommunala styrdokument eller kommunens styrmodell. I revisorernas granskning 2013 av kommunstyrelsen uppsiktsplikt lämnades en rekommendation att kommunstyrelsen skulle upprätta ett förslag till bolagspolicy¹ för de kommunala bolagen. I samband med kommunstyrelsens yttrande över granskningen beslutade kommunstyrelsen att ge kommundirektören i uppdrag att lämna ett förslag på en företagspolicy för Kumla kommun, KS 2014-04-02, § 51. Detta beslut har dock inte verkställts.

Under rubriken "Kommunens direktivrätt" i respektive bolags ägardirektiv anges hur bolaget har att förhålla sig till övriga styrdokument/direktiv från primärkommunen. För Kumla Bostäder AB anges under denna rubrik: "För att av kommunen beslutade policys ska gälla för bolaget ska dessa i sin helhet eller delar av dessa ha antagits av bolagets styrelse." I Kumla Fastigheter AB:s ägardirektiv framgår att "Bolaget har att följa av kommunfullmäktige och av kommunstyrelsen med stöd av reglemente eller delegation utfärdade direktiv." Kommunens styrning över de båda bolagen skiljer sig alltså åt. Det finns ingen formulering som anger att bolagen har en generell skyldighet att följa kommunala policys eller andra typer av styrdokument.

När det gäller formuleringen att Kumla Fastigheter AB även ska följa av kommunstyrelsen med stöd av reglemente eller delegation utfärdade direktiv, har vi i våra intervjuer ställt frågan om det finns några sådana direktiv som i praktiken är styrande för bolaget. Ingen av de intervjuade har kunnat svara på om så är fallet. Vi kan dock

¹ I granskningen 2013 användes begreppet *företagspolicy* medan vi i denna granskning alltså benämner det som *bolagspolicy*.

Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

konstatera att det vare sig i kommunstyrelsens reglemente eller delegationsordning framgår att kommunfullmäktige har delegerat ägarfunktionen till kommunstyrelsen på ett sådant sätt att kommunstyrelsen har rätt utfärda direktiv som bolagen har att följa.

Våra kommentarer

Vi anser det vara lika angeläget i dag som vi ansåg i samband med granskningen 2013 att kommunstyrelsen upprättar ett förslag till bolagspolicy. Det faktum att kommunstyrelsens beslut från 2014-04-02 (§ 51) ännu inte har verkställts tyder enligt vår mening på en bristande intern kontroll hos kommunstyrelsen.

Kommunala policys behöver fastställas på bolagsstämman för att bli juridiskt bindande för ett kommunalt bolag. Detta eftersom kommunen och bolaget är två olika juridiska personer. Ofta löses detta dock smidigt genom att bolagspolicy och/eller ägardirektiv anger hur bolagen ska förhålla sig till kommunala policys. När bolagspolicyn och ägardirektiven sedan är antagna så finns det en inom kommunkoncernen bindande princip för hur bolagen ska förhålla sig till policys. Enligt vår mening är det en fördel om den typen av klargörande återfinns i såväl bolagspolicy som ägardirektiv. Följaktligen anser vi att kommunstyrelsen, förutom att upprätta ett förslag till bolagspolicy, bör initiera en översyn av ägardirektiven.

Mot bakgrund av vad som beskrivits ovan är inte Kumla Bostäder AB och Kumla Fastigheter AB, trots skrivningarna under rubriken "Kommunens direktivrätt" i respektive ägardirektiv, juridiskt bundna av kommunens styrdokument så länge inte respektive bolags bolagsstämman antagit dokumenten i fråga. För Kumla Bostäder AB:s del räcker det alltså inte att styrelsen, i enlighet med ägardirektivet, antar ett styrdokument. Dokumentet måste även antas av bolagsstämman för att i formell mening bli styrande för bolaget. Med nuvarande utformning av ägarstyrningen måste bolagsstämman därtill på nytt fastställa ett kommunalt styrdokument om dokumentet i fråga revideras. I dagsläget krävs det således en omfattande administrativ hantering för att ett kommunalt styrdokument ska bli juridiskt bindande för bolagen.

Vi ser inga skäl till att bolagen ska förhålla sig på olika sätt till kommunens policys/direktiv. En så likvärdig styrning som möjligt främjar koncernperspektivet. Även ur det perspektivet anser vi därmed att kommunstyrelsen bör initiera en översyn av ägardirektiven.

3.1.2 Särskilda direktiv i kommunens budgetdokument

Som framgår i stycke 2.2 ovan omfattar granskningen både verksamhetsåret 2016 och verksamhetsåret 2017. I detta stycke redogörs för vissa av de direktiv som gavs till de kommunala bolagen i såväl 2016 års som 2017 års budget. Redogörelsen består av några av de konkreta uppdrag som bolaget ges under rubriken "Verksamhet" i kapitlet *Direktiv för de kommunägda bolagen* i respektive budgetdokument. Bolagen ges även direktiv avseende ekonomin, dessa redogörs dock inte för tabellen nedan.

Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

De direktiv som återges var i princip identiska i budget 2016 respektive budget 2017. Den enda skillnaden är kravet på antal färdigställda bostäder som Kumla Bostäder AB ska leverera. I tabellen nedan anges 2016 års krav inom parentes.

Budget 2016 och 2017	
Bolag	Direktiv – Verksamhet
Kumla Bostäder AB	För 2017 (2016) ska bolaget leverera minst 40 (45) färdigställda bostäder.
Kumla Bostäder AB	Bolaget ska verka för att Kumla kommuns energi- och klimatmål uppfylls och ska ligga i framkant när det gäller tekniska lösningar på drift- och energiområdet.
Kumla Bostäder AB	Kumla Bostäder AB ska när så är lämpligt söka samverka i drift- och skötselfrågor med kommunkoncernens fastighetsorganisationer.
Kumla Fastigheter AB	Kumla Fastigheter AB ska verka för att Kumla kommuns energi- och klimatmål uppfylls.
Kumla Fastigheter AB	Bolaget ska när så är lämpligt söka samverka i drift- och skötselfrågor med kommunkoncernens fastighetsorganisationer.
Kumla Fastigheter AB	Kumla Fastigheter AB ska när så är lämpligt söka samverka med kommunen och kommunens övriga fastighetsbolag genom medverkan i gemensamma upphandlingar.

I Kumla Bostäder AB:s årsredovisning avseende 2016 finns ingen samlad uppföljning utifrån ovan nämnda direktiv från ägaren. När det gäller direktivet om att verka för att Kumla kommuns energi- och klimatmål uppfylls finns ett avsnitt i årsredovisningen gällande bolagets miljöarbete. Beskrivningen av miljöarbetet relateras dock inte till Kumla kommuns energi- och klimatmål. Det handlar således inte om någon uppföljning utifrån ägarens direktiv.

Det finns inte heller i Kumla Fastigheter AB:s årsredovisning avseende 2016 någon samlad uppföljning utifrån ovan nämnda direktiv från ägaren. Dock framgår följande under rubriken "Drift och underhåll" i avsnittet "Ekonomisk sammanfattning".

Syftet med bolagets underhållsinsatser är att vidmakthålla en god standard i fastighetsbeståndet som helhet och på sikt få ett mindre energikrävande bestånd samt uppnå miljömålen som gäller Kumla kommun och dess bolag.

Till skillnad från Kumla Bostäder AB:s årsredovisning finns det alltså i Kumla Fastigheter AB:s årsredovisning en hänvisning till kommunens miljömål även om hänvisningen inte sker inom ramen för någon regelrätt uppföljning utifrån ägarens direktiv.

När det gäller uppföljning av ägarens direktiv till de kommunala bolagen framkommer i våra intervjuer att det inte sker någon egentlig uppföljning av dessa direktiv utöver det som sker i årsredovisningen. Och som framgår ovan sker det ingen uppföljning heller i årsredovisningen.

Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

I sammanhanget är det angeläget att framhålla att Kumla kommun för tillfället inte har några fastställda energi- och klimatmål för bolagen att förhålla sig till. Kommunen hade ett *Miljöprogram* som var giltigt för åren 2012-2016. Samhällsbyggnadsnämnden har vid tidpunkten för granskningen i uppdrag att utarbeta ett klimat- och miljöprogram för kommunen. I våra intervjuer framförs att det finns en avsikt att, med några eventuella mindre korrigeringar, återaktualisera det miljöprogram som var giltigt för åren 2012-2016 i väntan på att det nya klimat- och miljöprogrammen färdigställs. Men vid tidpunkten för granskningen fanns alltså inga fastställda energi- och klimatmål för Kumla kommun. Anledningen till att det ges direktiv till bolagen att verka för att energi- och klimatmålen uppfylls trots att det för tillfället inte finns några sådana mål fastställda uppges vara att man, när dessa direktiv formulerades, utgick från att det skulle finnas nya energi- och klimatmål fastställda för 2017.

Vi konstaterar att det endast är Kumla Fastigheter AB som har direktiv om att söka samverka med kommunen och kommunens övriga fastighetsbolag genom medverkan i gemensamma upphandlingar. Enligt våra intervjuer beror det på en miss. Motsvarande skrivning skulle ha funnits även för Kumla Bostäder AB.

Våra kommentarer

Som framgår ovan ges det direktiv till bolagen att verka för att kommunala mål som för tillfället inte är fastställda, uppfylls. Enligt vår mening tyder det på att styrkedjan inom kommunkoncernen inte är sammanhållen på ett ändamålsenligt sätt. Det i sin tur innebär enligt vår uppfattning att ägarstyrningen blir otydlig.

Vi anser att kommunstyrelsen bör verka för att bolagen på ett tydligare sätt följer upp och återrapporterar utifrån ägarens direktiv. Som vi kommer in på i stycke 3.1.3 nedan har kommunstyrelsen under 2016 fastställt ett par styrdokument som i vissa delar innehåller förtydligade krav på bolagen när det gäller den typen av återrapportering. Utifrån resonemanget i stycke 3.1.1 ovan om i vilken utsträckning kommunala styrdokument är juridiskt bindande för bolagen konstaterar vi dock att bolagen inte har någon skyldighet att följa dessa styrdokument om inte bolagsstämman fastställer dem. Vi utvecklar detta resonemang nedan.

3.1.3 Övriga kommunala styrdokument

Kommunstyrelsen antog 2016-04-06 (§ 55) dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm*. Under rubriken "Särskild uppföljning av bolagen" i detta dokument anges bland annat att bolagsstyrelsernas protokoll redovisas till kommunstyrelsen två gånger årligen.

I revisorernas granskning 2013 framkom att bolagsprotokollen vid den tiden inte redovisades för kommunstyrelsen. Följden blev att kommunstyrelsen beslutade att "styrelse- och årsstämmaprotokoll för hel- och delägda bolag ska redovisas under punkten meddelanden på kommunstyrelsens sammanträden".

Dessutom anges i bolagens ägardirektiv att det åligger respektive bolag att "snarast översända protokoll från styrelsesammanträde".

I dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm*. anges vidare:

Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

De kommunala bolagen ingår i kommunens övergripande styrmodell där de ansvarar för uppföljningsmål samt redovisning av dessa. De uppmanas att i arbetet med mål, medel och verksamhetsplan samt årsredovisning redogöra för hur bolaget arbetar för att nå målen och i förlängningen visionen Framtidens Kumla Vision 2025.

Vi konstaterar att det endast är kommunstyrelsen som fastställt dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm*. Fullmäktige har alltså inte gjort det. Därtill, vilket vi tidigare nämnt, finns det inte i Kumla kommun någon bolagspolicy som anger att bolagen har en generell skyldighet att i tillämpliga delar följa kommunala styrdokument. Någon sådan skyldighet uttrycks inte heller i bolagens ägardirektiv. Dessa omständigheter innebär sammantaget att den struktur för rapportering som anges i det av kommunstyrelsen fastställda dokumentet inte är formellt bindande för Kumla Bostäder AB såvida inte bolagsstämman fattat beslut om att följa dokumentet i fråga. Kumla Fastigheter AB är inte heller bundet att följa dokumentet trots formuleringen i bolagets ägardirektiv om att bolaget ska följa av kommunstyrelsen med stöd av reglemente eller delegation utfärdade direktiv. Detta eftersom fullmäktige inte har delegerat ägarfunktionen till kommunstyrelsen på ett sådant sätt, vilket vi nämnt tidigare. Även Kumla Fastigheter AB:s bolagsstämman måste således fastställa dokumentet för att det ska bli formellt bindande för bolaget.

I dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm* finns en rubrik som lyder "Behov av revidering" framgår bland annat följande.

Samtliga ägardirektiv bör också ses över och stämmas av gentemot kraven gällande kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Ett arbete med revidering av Reglementet för intern kontroll behöver genomföras bland annat för att säkerställa de kommunala bolagens rapportering av intern kontrollplan samt kontinuerliga uppföljningar.

Enligt vår granskning finns det dock inga uppdrag gällande vare sig översyn av ägardirektiven eller revidering av Reglementet för intern kontroll. Nuvarande reglemente för intern kontroll är fastställt av fullmäktige 2004-10-05 (§ 67). De kommunala bolagen omfattas inte av reglementet.

Angående bolagens interna kontroll framförs i våra intervjuer att kommunstyrelsen inte har någon specifik uppföljning av att bolagen har en ändamålsenlig intern kontroll. Dock anser flera av de intervjuade att kommunstyrelsen genom de system och rutiner man har för att ta del av information gällande bolagen ändå kan följa bolagens interna kontroll.

Kommunstyrelsen antog 2016-11-30 (§ 187) *Riktlinjer för rapporter och uppföljningar till kommunstyrelsen*. Dessa riktlinjer innehåller en årsplanering för när kommunstyrelsen ska få del av olika rapporter/uppföljningar. Planeringen innebär att Kumla Bostäder AB och Kumla Fastigheter AB, inklusive dotterbolag, ska rapportera till kommunstyrelsen i december varje år samt att bolagens vd medverkar vid rapporteringen. Bolagens rapporter ska enligt riktlinjerna ske via en gemensam mall med följande under-rubriker:

- Aktuella frågor
- Aktuella projekt
- Ekonomi
- Framtidsspaning

Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

- Övrigt

Eftersom kommunstyrelsen inte hade något sammanträde i december 2016 har dessa riktlinjer inte börjat tillämpas än vad gäller rapportering från Kumla Bostäder AB och Kumla Fastigheter AB.

Under rubriken "Översyn av bolagens ägardirektiv" i riktlinjerna framgår följande.

I både Kumla Bostäder AB:s och Kumla Fastigheter AB:s ägardirektiv finns skrivningar dels om när fullmäktiges yttrande ska inhämtas, dels att kommunstyrelsen ska ges den information och tillställas de handlingar de begär. [...]

Dessa skrivningar bör i sig vara tillräckliga för att ge kommunstyrelsen möjlighet att utöva sin uppsiktsplikt.

Detta ska ses som förklaringen till varför det i dagsläget inte finns något uppdrag gällande översyn av ägardirektiven. Kommunstyrelsen anser nuvarande ägardirektiv vara tillfyllest när det gäller kommunstyrelsens möjlighet att utöva uppsiktsplikt.

I likhet med dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm.* är styrdokumentet *Riktlinjer för rapporter och uppföljningar till kommunstyrelsen* endast fastställt av kommunstyrelsen. Således är inte heller dessa riktlinjer formellt bindande för vare sig Kumla Bostäder AB eller Kumla Fastigheter AB.

Våra kommentarer

Det står förvisso inte uttryckligen i bolagens ägardirektiv att bolagens protokoll ska anmälas till kommunstyrelsen i anslutning till att bolagen sänder protokollen till kommunen, vi gör dock tolkningen att detta är underförstått. Denna tolkning leder i sin tur till slutsatsen att det redan finns mer långtgående krav gällande redovisning av bolagsprotokollen än kravet på redovisning två gånger årligen, som framgår av dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm.*

Därtill tolkar vi kommunstyrelsens beslut från 2014 om att "styrelse- och årsstämmo-protokoll för hel- och delägda bolag ska redovisas under punkten meddelanden på kommunstyrelsens sammanträden", som att det handlar om krav på löpande redovisning. Om kommunstyrelsen tolkar dessa formuleringar på annat sätt anser vi att man bör initiera en omformulering av kravet på att bolagens protokoll snarast ska över-sändas till kommunen. Det finns ingen anledning att ställa sådana krav om kommunstyrelsen ändå inte avser att ta del av protokollen löpande. Vi vill dock poängtera att vi anser att formuleringen i ägardirektiven bör kvarstå. Att löpande ta del av bolagens protokoll betraktar vi som ett minimikrav på uppsikten.

Som framgår ovan har kommunstyrelsen i *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm.* samt *Riktlinjer för rapporter och uppföljningar till kommunstyrelsen* fastställt arbetsformer och dokument som syftar till att stärka uppsikten. Men mot bakgrund av att bolagen inte är juridiskt bundna av dessa dokument kan inte revisorernas granskning heller utgå från att dessa dokument ska följas. Därav följer i sin tur att dessa arbetssätt och styrdokument i formell mening inte kan betraktas som en del av kommunstyrelsens uppsikt över bolagen. I praktiken kan arbetssätten mycket väl fungera men bolagen har som sagt ingen skyldighet att följa dessa arbetssätt och rutiner.

Ovanstående löses med fördel genom att kommunstyrelsen upprättar ett förslag till bolagspolicy som tydliggör hur bolagen ska förhålla sig till kommunala policys och

Kumla kommun

Granskning av concernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

liknande. Som vi skriver i kommentarerna till stycke 3.1.1 ovan anser vi vidare att denna typ av klargörande bör återfinnas i såväl bolagspolicy som ägardirektiv.

Vi anser att en revidering av Reglementet för intern kontroll bör ske i enlighet med vad som uttrycks i dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm*. Inte minst för att det bör tydliggöras hur de kommunala bolagens interna kontroll avseende verksamheten ska hanteras och återrapporteras till ägaren.

3.2 Samordning/samverkan inom kommunkoncernen

Vi kan konstatera att det finns styrsignaler på olika nivåer inom kommunkoncernen i syfte att skapa samordning och/eller samverkan mellan primärkommunen och bolagen. Exempelvis kan nämnas att fullmäktige, som framgår av tabellen i stycke 3.1.2 ovan, i kommunens budgetdokument har angett att både Kumla Bostäder AB och Kumla Fastigheter AB när så är lämpligt ska söka samverkan i drift- och skötsel-frågor med kommunkoncernens fastighetsorganisationer. Kumla Fastigheter AB har dessutom fått direktiv om att när så är lämpligt söka samverkan med kommunen och kommunens övriga fastighetsbolag genom medverkan i gemensamma upphandlingar. Motsvarande direktiv har inte getts till Kumla Bostäder AB, vilket vi också nämnt i stycke 3.1.2 ovan.

Det framgår också av båda bolagens ägardirektiv att samverkan med kommunens övriga verksamheter ska ske när det kan vara till gagn för bolaget och kommunen. Vidare framgår det att syftet med att driva verksamheten i bolagsform är att åstadkomma effektivitetsvinster. Dock ska inte respektive bolag optimera effektiviteten i sin verksamhet på ett sådant sätt att det medför nackdelar för den kommunala organisationen i dess helhet. Om sådana situationer uppstår ska kommunen och bolaget i samråd söka lösningar som tillgodoser båda parter.

Som exempel på områden där samverkan sker lyfts i våra intervjuer att Kumla Bostäder AB har en tät dialog med samhällsbyggnadsförvaltningen kring markfrågor, detaljplaner etc. Dessutom ingår vd för bolagen i kommundirektörens ledningsgrupp vilket innebär att det på tjänstepersonsnivå sker ett kontinuerligt informationsutbyte angående aktuella frågor som rör såväl bolagen som primärkommunen.

Det lyfts även i våra intervjuer att det sker mycket samverkan gällande lokalytor, inte minst mot bakgrund av att primärkommunen i betydande utsträckning hyr lokaler av Kumla Fastigheter AB. Dock framförs att det skulle kunna ske samverkan i större utsträckning när det gäller fastighetsförvaltning, inklusive fastighetsskötsel. Som läget är nu sker fastighetsförvaltning/fastighetsskötsel av ett flertal olika organisationer inom kommunkoncernen. Dessa olika organisationer skulle, enligt våra intervjuer, kunna samordnas och samverka i större utsträckning än vad som för stunden är fallet.

Ett exempel på område som kommer upp i våra intervjuer där det *inte* skett samverkan i drift- och skötsel-frågor i enlighet med kommunens direktiv är frågan om IT-miljön där Kumla Bostäder AB och Kumla Fastigheter AB valt att lämna kommunens IT-miljö. Processen kring att lämna kommunens IT-miljö påbörjades 2013.

När det gäller direktivet till Kumla Fastigheter AB att när så är lämpligt söka samverkan med kommunen och kommunens övriga fastighetsbolag genom medverkan i gemensamma upphandlingar, kan vi konstatera att det vid tidpunkten för granskningen inte fanns någon upphandlingspolicy i Kumla kommun. Enligt uppgift beslutades dock i juni

Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

2017 att det under hösten 2017 ska tas fram en inköps-/upphandlingspolicy som ska ingå i den ekonomihandbok som upprättas inom ekonomiavdelningen. Vid tidpunkten för granskningen saknades således ett övergripande styrdokument som klargör hur upphandlingar inom kommunkoncernen ska samordnas. Enligt våra intervjuer sker samverkan inom upphandlingsområdet genom att kommunens upphandlare alltid är noggrann med att "tänka in" bolagen vid upphandlingar.

I vissa av våra intervjuer framförs en uppfattning som gör gällande att den formella ägarstyrningen är relativt svag. Dock uppfattar vi att det från såväl primärkommunen som bolagen finns en vilja till ökad samverkan och samordning. Det beskrivs bland annat att det finns en väldigt bra grogrund att ta tag i frågorna och stärka koncernperspektivet.

Våra kommentarer

Vi anser att kommunstyrelsen bör överväga en översyn av fastighetsförvaltningen inklusive fastighetsskötseln inom kommunkoncernen i syfte att främja samverkan i drift- och skötselfrågor i enlighet med direktiven i kommunens budgetdokument. I sammanhanget är det dock viktigt att säkerställa att kommunkoncernens organisationer inte utför tjänster åt varandra på ett sätt som står i strid med Lagen om offentlig upphandling (LOU).

Även om bolagens beslut att "kliva ur" kommunens IT-miljö har skett genom en process som tar sin början utanför denna gransknings tidsmässiga avgränsning väljer vi ändå att kort kommentera detta faktum. Mot bakgrund av formuleringarna i bolagens ägardirektiv finner vi det anmärkningsvärt att koncernperspektivet tycks ha vägt så lätt i sammanhanget. Enligt vår uppfattning tyder det på en svag ägarstyrning.

När det gäller upphandlingsfrågorna anser vi att det i dagsläget saknas en tydlig formell styrning som säkerställer att koncernperspektivet beaktas. Som nämns ovan beskrivs i våra intervjuer att kommunens upphandlare alltid är noggrann med att "tänka in" bolagen vid upphandlingar. Så länge det saknas en upphandlingspolicy eller liknande som styr upp detta är upphandlingsverksamheten avhängig en enskild tjänsteperson. Vi anser därför att kommunstyrelsen bör påskynda arbetet med att ta fram en upphandlingspolicy samt säkerställa att policyn, alternativt till policyn hörande tillämpningsföreskrifter, klargör hur koncernperspektivet ska beaktas vid upphandlingar.

3.3 Mål- och budgetprocessen inom kommunkoncernen

Som framgår av stycke 3.1.3 ovan anges i dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm.* att bolagen ingår i kommunens övergripande styrmodell där de ansvarar för uppföljningsmått samt redovisning av dessa. Av vår granskning framkommer dock att bolagen inte är involverade i målstyrningen på det sättet, exempelvis inkommer de inte med förslag på målsättningar och mått till styrningen. Enligt vår granskning är bolagen i praktiken inte involverade i kommunens mål- och budgetprocessen på annat sätt än att det ges direktiv till bolagen i kommunens budgetdokument. Som vi tidigare nämnt sker ingen sammanställd uppföljning utifrån dessa direktiv.

Våra kommentarer

Då bolagen inte är juridiskt bundna av dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm.* kan vi inte kritisera kommunstyrelsen för

Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

att de inte säkerställt efterlevnad av styrdokumentet i fråga. Rent generellt anser vi dock att de omständigheter som beskrivs i stycke 3.3 tyder på en otydlig och svag ägarstyrning. Vi anser att kommunstyrelsen i första skedet bör verka för att bolagen involveras i styrmodellen på det sätt som uttrycks i dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm*. I nästa skede bör kommunstyrelsen säkerställa att bolagen tar fram uppföljningsmått och återrapporterar måluppfyllelse.

3.4 Uppsikten i praktiken

Kommunstyrelsens uppsikt är ett ansvar för hela kommunstyrelsen. Varje ledamot behöver beredas möjlighet att kunna ta sitt ansvar för uppsikten.

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

Det ligger däremot inte i styrelsens befogenheter att i en annan nämnds ställe besluta att viss åtgärd ska vidtas, att inställa verkställighet av något som en annan nämnd redan beslutat eller att gripa in i den myndighetsutövning som är en annan nämnds uppgift. På samma sätt kan inte kommunstyrelsen besluta att ett kommunägt bolag ska vidta en viss åtgärd eller liknande.

Som framgår av rapportens inledning infördes 2013 en förstärkt uppsiktsplikt i kommunallagen. Den förstärkta uppsiktsplikten innebär att kommunstyrelsen enligt 6 kap. 1 a § i årliga beslut ska ta ställning till om de kommunala bolagens verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. En av tankarna med det formella beslutet angående uppsiktsplikten, är att beslutet ska kunna vara möjligt att överklaga. Avseende verksamhetsåret 2016 tog kommunstyrelsen sådan ställning i beslut 2017-09-06, § 130. Enligt våra intervjuer har kommunstyrelsen tidigare år, sedan kravet på den typen av beslut infördes, 2013, inte fattat sådana beslut.

Beslutet i sig är i detta fall inte det viktiga utan snarare beslutsunderlaget. För att kunna fatta den typen av beslut krävs att kommunstyrelsen har god insyn i respektive bolags verksamhet. Det är genom de system och rutiner vi tidigare nämnt i denna rapport som kommunstyrelsen i Kumla kommun i praktiken tillskansar sig sådan insyn. I våra intervjuer framhålls att uppsikten i praktiken främst sker genom följande:

- Bolagens styrelseprotokoll anmäls löpande till kommunstyrelsen
- Bolagen rapporterar till kommunstyrelsen enligt fastställt årshjul (*Riktlinjer för rapporter och uppföljningar till kommunstyrelsen*)
- Bolagens delårsrapporter samt årsredovisningar hanteras av kommunstyrelsen²

I våra intervjuer framkommer att dessa system/rutiner för uppsikt anses vara tillräckliga för att säkerställa att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen kan fullgöra sin uppsiktsplikt.

² Föredragning/presentation sker dock endast i KSAU och i fullmäktige

Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

Under tolv månaders perioden november 2016 till oktober 2017 har kommunstyrelsen haft tolv sammanträden. På dessa sammanträden har protokoll från bolagen anmälts enligt följande:

- Kumla Bostäder AB: 3 styrelseprotokoll + 1 protokoll från bolagsstämma
- Kumla Fastigheter AB: 4 styrelseprotokoll + 1 protokoll från bolagsstämma

De anmälda styrelseprotokollen avser sammanträden som ägt rum under perioden 2016-10-17 till 2017-08-23. Enligt uppgifter från bolagen har Kumla Bostäder AB och Kumla Fastigheter AB under denna period haft sex styrelsesammanträden vardera. Samtliga styrelseprotokoll från bolagen har således inte tagits upp i kommunstyrelsen.

Det finns i Kumla kommun inget krav på att bolagen ska upprätta en bolagsstyrningsrapport som underlag för kommunstyrelsens uppsikt.

Våra kommentarer

Ansvar för uppsikten åvilar hela styrelsen. Det är hela styrelsen som årligen ansvarsprövas, inte majoriteten eller presidiet eller någon annan grupp av ledamöter i styrelsen. Därmed måste hela styrelsen, det vill säga varje enskild ledamot, ha tillräckligt mycket information för att kunna fullgöra sin uppsiktsplikt.

Som framgår ovan framförs det i våra intervjuer att de system och rutiner som finns i dagsläget anses vara tillräckliga för att säkerställa att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen kan fullgöra sin uppsiktsplikt. Vi anser dock att detta är en fråga som med fördel kan tas upp till diskussion inom kommunstyrelsen. Resultatet av den enkät som kommunstyrelsens ledamöter fått besvara inom ramen för denna granskning visar nämligen att vissa kommunstyrelseledamöter inte upplever sig få tillräcklig information gällande bolagen. Detta utvecklas i stycke 3.5 nedan.

Kommunstyrelsen måste säkerställa att *samtliga* kommunstyrelsens ledamöter har tillgång till tillräckligt med information för att kunna följa bolagens ekonomi och verksamhet under året på ett tillräckligt ingående sätt för att kunna fullgöra sin uppsiktsplikt.

I bolagens styrelser finns kommunstyrelsen väl representerade. För dessa kommunstyrelseledamöter är informationen naturligtvis mer omfattande som underlag för uppsikten och för ägarstyrningen. Samtidigt blir detta en obalans gentemot övriga kommunstyrelseledamöter. Frågan om personunion mellan bolagsstyrelsernas ledamöter och kommunstyrelsens ledamöter har berörts i våra intervjuer. Även om bilden inte är entydig har det i våra intervjuer generellt betraktats som en fördel snarare än ett problem. En fördel anses vara att det leder till ett mer samlat grepp över den kommunala verksamheten. Vi anser dock att det är viktigt att säkerställa att rollerna inte sammanblandas. Den personunion som nu finns mellan kommunstyrelsen och bolagen riskerar att utgöra ett hinder för en oberoende och heltäckande uppföljning och utvärdering av bolagens verksamhet.

Därtill anser vi det vara viktigt att i sammanhanget poängtera att de kommunstyrelseledamöter som sitter i en bolagsstyrelse gör det för att tillvarata bolagets intressen. I formell mening har de, i rollen som styrelseledamot i bolaget, ingen uppgift att "bevaka kommunens intressen". Därmed kan det inte läggas något formellt ansvar på styrelseledamöterna i bolagen att föra fram kommunens talan eller särskilt följa frågor av intresse för kommunen.

Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

Anmälan av bolagsstyrelsernas protokoll kan ses som en minimivå när det gäller uppsikten. Som framgår ovan har inte samtliga styrelseprotokoll anmälts till kommunstyrelsen i enlighet med gällande styrdokument. Åtminstone inte utifrån hur vi tolkar intentionerna i bolagens ägardirektiv samt i kommunstyrelsens beslut 2014-04-02 (§ 51) om att "styrelse- och årsstämmoprotokoll för hel- och delägda bolag ska redovisas under punkten meddelanden på kommunstyrelsens sammanträden". Vi anser att kommunstyrelsen måste säkerställa att anmälan av styrelseprotokollen sker löpande.

Vi bedömer att en bolagsstyrningsrapport skulle ha en positiv inverkan på ägarstyrningen i kommunen. Enligt SKL:s principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag bör en sådan rapport innehålla följande områden:

- 1) Om utvärdering av styrelsen och verkställande direktören genomförts.
- 2) Om styrelseledamöterna eller verkställande direktören har uppdrag, aktier, andelar eller andra intressen i företag som bolaget har affärsförbindelser med eller som är verksamt i samma bransch som bolaget.
- 3) Hur styrelsearbetet bedrivits, inkluderande eventuell arbetsfördelning, antal sammanträden, genomsnittlig närvaro samt vem som varit sekreterare vid styrelsens sammanträden.
- 4) Hur den interna kontrollen, både vad gäller uppfyllande av bolagets syfte, av ägaren beslutade verksamhetsmål och finansiell rapportering, är organiserad och hur väl den fungerat under senaste räkenskapsåret.
- 5) Hur bolagets risker bedömts och följts upp.
- 6) Hur bolaget kommunicerar med revisorerna och lekmannarevisorerna.
- 7) Vilka ärenden som bolaget överlämnat till kommunen för att bereda kommunfullmäktige att ta ställning.

Givetvis måste bolagsstyrningsrapporteringen anpassas till Kumla kommuns förutsättningar och verksamhet. En möjlighet är även att i bolagsstyrningsrapporteringen inarbeta den rapportering som kommunstyrelsen behöver för att fatta det årliga beslutet som nämnts ovan.

3.5 Enkät till kommunstyrelsens ledamöter

Som en del av granskningen har en enkät ställts till ordinarie ledamöter i kommunstyrelsen. Frågorna berörde främst strategier för uppsikten samt system och rutiner som främjar samordningen inom kommunkoncernen. Men i och med att koncernsamordningen tar sin utgångspunkt i fullmäktiges vision och mål berörde även vissa frågor målstyrningen inom kommunkoncernen. Av 13 tillfrågade ledamöter var det nio som besvarade enkäten. Enkäten i sin helhet³ återfinns i bilaga 1. I denna del av rapporten ges en sammanfattning av enkätsvaren med fokus på de frågor och svar som vi finner mest angelägna att lyfta fram.

Frågorna är dels formulerade som påståenden där respondenten fått välja mellan följande svarsalternativ: instämmer helt, instämmer till största del, instämmer delvis,

³ Samtliga enkätfrågor framgår av bilaga 1, dock redogörs inte för de kommentarer och fritextsvar som respondenterna avlämnade eftersom det genom dessa kommentarer och fritextsvar skulle kunna gå att identifiera enskilda respondenter.

Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

instämmer inte alls. Dels består enkäten även av Ja- och Nej-frågor (med möjlighet att svara Vet ej också).

Två av de nio respondenterna som har besvarat enkäten har kommenterat att de är helt nya i kommunstyrelsen och därför inte kan besvara frågorna på ett bra sätt. Därav har vi i såväl detta sammanfattande stycke som i sammanställningen i bilaga 1 valt att inte ta med dessa respondenters svar på de frågor som har med konkreta arbetsformer och rapporteringsrutiner att göra. Därmed utgörs underlaget endast av sju kommunstyrelseledamöters svar på vissa av frågorna samt nio kommunstyrelseledamöters svar på resten av frågorna. Med tanke på att det är så pass få svar som utgör underlag bör inte allt för långtgående slutsatser dras.

Av de nio som svarat på enkäten har fem respondenter angett att de har styrelseuppdrag i Kumla Bostäder AB och/eller Kumla Fastigheter AB (som ordinarie ledamot eller ersättare) medan fyra respondenter har angett att de inte har det.

När det gäller såväl ekonomisk som verksamhetsmässig rapportering anser de flesta att de får fullständiga uppgifter som gör att de känner sig trygga ur ett uppsiktspliktsperspektiv. De respondenter som inte har styrelseuppdrag i Kumla Bostäder AB och/eller Kumla Fastigheter AB är dock mer tveksamma till det, vilket vi tolkar som ett tecken på det vi nämnde i kommentarerna till stycke 3.4 ovan, nämligen att de kommunstyrelseledamöter som också har styrelseuppdrag i något eller båda bolagen naturligtvis har en mer omfattande information som underlag för uppsikten. Därför vill vi än en gång lyfta fram att kommunstyrelsen måste säkerställa att *samtliga* kommunstyrelsens ledamöter har tillgång till tillräckligt med information för att kunna följa bolagens ekonomi och verksamhet under året på ett tillräckligt ingående sätt för att kunna fullgöra sin uppsiktsplikt. Det är uppenbart så att det finns kommunstyrelseledamöter som upplever att de inte kan fullgöra uppsiktsplikten på ett ändamålsenligt sätt.

I kommentarerna till kommunallagen tas god ekonomisk hushållning i ett koncernperspektiv upp. Följande står att läsa.

God ekonomisk hushållning i ett koncernperspektiv bör enligt förarbetena bl.a. omfatta kontinuerlig analys av hur den ekonomiska utvecklingen i företagsdelen påverkar den kommunala ekonomin. Åtgärder som kan krävas för att åstadkomma god ekonomi i den samlade kommunala verksamheten bör också vidtas. En aktiv ägarstyrning av de kommunala företagen är då en förutsättning. De kontinuerliga analyserna av den ekonomiska utvecklingen ska bl.a. visa hur olika typer av risker kan komma att påverka en kommuns eller ett landstings ekonomi. Enligt 6 kap. 1 § åligger det styrelsen i kommuner och landsting att göra dessa analyser liksom att se till att åtgärder som analyserna kan föranleda vidtas. Styrelsen ska också redovisa vilka åtgärder som vidtagits.⁴

I enkäten har ett antal frågor ställts mot bakgrund av ovanstående formulering. Av enkätsvaren att döma är detta ett utvecklingsområde för kommunstyrelsen. Det är exempelvis ingen som instämmer helt i påståendet att analyserna av den ekonomiska utvecklingen, visar hur olika risker kopplade till den ekonomiska utvecklingen kan komma att påverka kommunens ekonomi.

⁴ *Kommunallagen – Med kommentarer och praxis*. Femte upplagan 2011, s. 480-481. SKL Kommentus Media.

Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

Som vi tagit upp i stycke 3.1.2 ovan sker det ingen egentlig uppföljning över huvud taget av ägarens direktiv (i kommunens budgetdokument) till de kommunala bolagen. Trots det är det fem av respondenterna som anger att så sker.

Det sker inte heller någon uppföljning av bolagens interna kontroll, vilket vi tagit upp i stycke 3.1.3 ovan. Trots det är det tre av respondenterna som anger att så sker.

Eftersom kommunens revisorer i andra sammanhang från olika håll har fått olika bilder av vad som egentligen är Kumla kommuns vision, har följande fråga ställts angående visionen.

Innebär Kumla kommuns vision att Kumla ska vara 25 000 invånare år 2025?

Svarsalternativen var följande:

- Ja
- Nej, 25 000 invånare år 2025 är en målsättning men inte kommunens vision inom ramen för styrmodellen
- Vet ej

Av de nio respondenterna är det sex som svarat Ja medan tre svarat Nej. Vi anser det vara mycket anmärkningsvärt att kommunens vision inte förefaller vara tydlig ens för ledamöterna i kommunstyrelsen. Mot den bakgrunden anser vi att kommunstyrelsen bör säkerställa att kommunens vision kommuniceras på ett tydligare sätt.

Samtliga respondenter instämmer (helt, till största del eller delvis) i påståendena att respektive bolag i arbetet med mål, medel och verksamhetsplan samt årsredovisning på ett tillfredsställande sätt redogör för hur bolaget arbetar för att nå målen och i förlängningen visionen Framtidens Kumla Vision 2025. Dessa påståenden är formulerade mot bakgrund av det som uttrycks i dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm*: att bolagen ingår i kommunens övergripande styrmodell där de ansvarar för uppföljningsmått samt redovisning av dessa. Som framgår av stycke 3.3 ovan är dock inte bolagen involverade i målstyrningen på det sättet. Mot den bakgrunden ter det sig märkligt att samtliga respondenter, i varierande grad, instämmer i påståendena angående detta.

4 Slutsats och rekommendationer

Utifrån genomförd granskning är vår generella bedömning att kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen är i behov av utveckling samt att koncernperspektivet bör tas i beaktande i större utsträckning än vad som i dagsläget är fallet. Vi uppfattar att det från såväl bolagen som primärkommunen finns en vilja till ökad samverkan och samordning. Däremot bedömer vi att den formella ägarstyrningen är svag. Exempelvis har kommunstyrelsen antagit styrdokument som är tänkta att gälla bolagen. Dessa är dock inte juridiskt bindande för bolagen. Det finns inte heller någon bolagspolicy som exempelvis anger att bolagen har en generell skyldighet att i tillämpliga delar följa kommunala styrdokument. Någon sådan skyldighet uttrycks inte heller i bolagens ägardirektiv.

I granskningen framkommer vidare att det inte sker någon egentlig uppföljning över huvud taget av de direktiv som ägaren anger i kommunens budgetdokument. Detta kan enligt vår uppfattning betraktas som en svag och otydlig ägarstyrning.

Vidare gör vi bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt gällande bolagens interna kontroll skulle behöva förbättras.

Vi kan i granskningen konstatera att det finns styrsignaler i syfte att skapa samordning och/eller samverkan mellan primärkommunen och bolagen, i såväl ägardirektiv som de direktiv som ges i kommunens budgetdokument. Vi anser dock att kommunstyrelsen också måste säkerställa att dessa styrsignaler får önskvärd effekt. Frågetecken gällande detta kan resas beträffande fastighetsförvaltningen/fastighetsskötseln samt IT-miljön inom kommunkoncernen.

Granskningen visar också att bolagen inte är involverade i målstyrningen på det sätt som uttrycks i det av kommunstyrelsen fastställda dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm*.

Den enkät som kommunstyrelsens ledamöter fått besvara inom ramen för granskningen tyder på att det finns en rad oklarheter både vad gäller strategier för uppsikten och vad gäller den koncernövergripande styrningen utifrån Kumla kommuns vision.

Med anledning av vad som framkommit i denna granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- upprätta ett förslag till bolagspolicy.
- initiera en översyn av ägardirektiven.
- verka för att bolagen involveras i styrmodellen på det sätt som uttrycks i dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm*. samt att bolagen på ett tydligare sätt följer upp och återrporterar utifrån ägarens direktiv.
- initiera en revidering av Reglementet för intern kontroll i enlighet med vad som uttrycks i dokumentet *Struktur för rapportering och uppföljning från nämnder, bolag, förbund mm*.



Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

- överväga en översyn av fastighetsförvaltningen inklusive fastighetsskötseln inom kommunkoncernen i syfte att främja samverkan i drift- och skötselfrågor i enlighet med direktiven i kommunens budgetdokument.
- påskynda arbetet med att ta fram en upphandlingspolicy samt säkerställa att policyn, alternativt till policyn hörande tillämpningsföreskrifter, klargör hur koncernperspektivet ska beaktas vid upphandlingar.
- säkerställa att *samtliga* kommunstyrelsens ledamöter har tillgång till tillräckligt med information för att kunna följa bolagens ekonomi och verksamhet under året på ett tillräckligt ingående sätt för att kunna fullgöra sin uppsiktsplikt.
- säkerställa att bolagens styrelseprotokoll löpande anmäls till kommunstyrelsen.
- överväga att införa bolagsstyrningsrapporter som en del i ägarstyrningen i kommunen.
- utveckla analyserna av hur den ekonomiska utvecklingen i företagsdelen påverkar den kommunala ekonomin.
- säkerställa att kommunens vision kommuniceras på ett tydligare sätt.

2017-10-31

KPMG AB

Andreas Wendin

Kommunal yrkesrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Kumla kommun

Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

A Bilaga 1 - Enkät-sammanställning

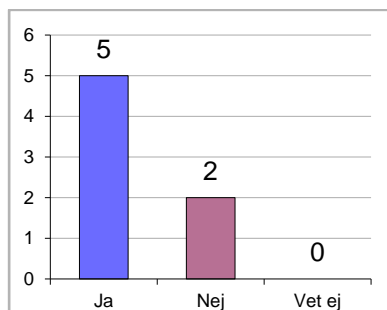
Nedan presenteras den enkät som ställdes till ordinarie ledamöter i kommunstyrelsen inom ramen för denna granskning. Av 13 tillfrågade var det nio som besvarade enkäten. I presentationen nedan framgår samtliga enkätfrågor, dock redogörs inte för de kommentarer och fritextsvar som respondenterna avlämnade eftersom det genom dessa kommentarer och fritextsvar skulle kunna gå att identifiera enskilda respondenter.

Som också nämns i rapportens stycke 3.5 har två av de nio respondenterna som besvarat enkäten kommenterat att de är helt nya i kommunstyrelsen och därför inte kan besvara frågorna på ett bra sätt. Därav har vi i denna sammanställning valt att inte ta med dessa respondenters svar på de frågor som har med konkreta arbetsformer och rapporteringsrutiner att göra.

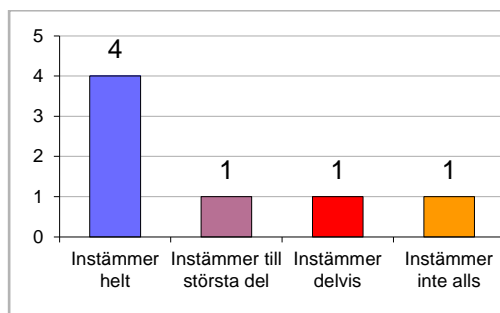
Har du styrelseuppdrag i Kumla Bostäder AB och/eller Kumla Fastigheter AB?

Ja, som ordinarie ledamot i en eller båda bolagsstyrelserna	2
Ja, som ordinarie ledamot i en bolagsstyrelse och ersättare i den andra	0
Ja, som ersättare i en eller båda bolagsstyrelserna	3
Nej	4

Kommunstyrelsen har beslutat om en strategi/plan för att följa upp *ekonomin* i de helägda bolagen



Jag upplever att jag får rapporter som innehåller fullständiga uppgifter om *ekonomin* i Kumla Bostäder AB som gör att jag känner mig trygg med att jag har tillräcklig uppsikt över bolagets ekonomi

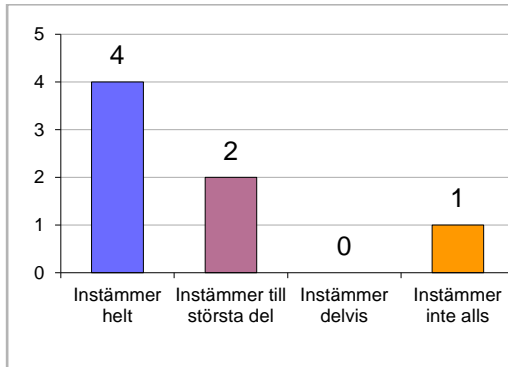


Kumla kommun

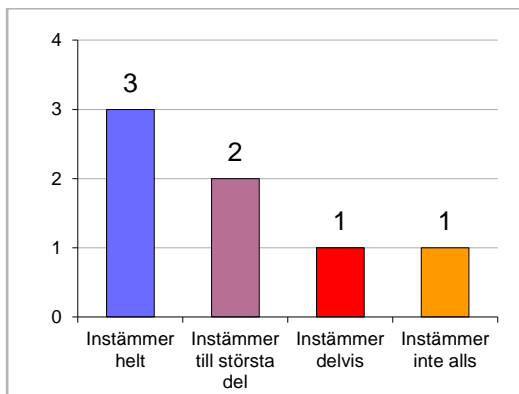
Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

Jag upplever att jag får rapporter som innehåller fullständiga uppgifter om ekonomin i Kumla Fastigheter AB som gör att jag känner mig trygg med att jag har tillräcklig uppsikt över bolagets ekonomi

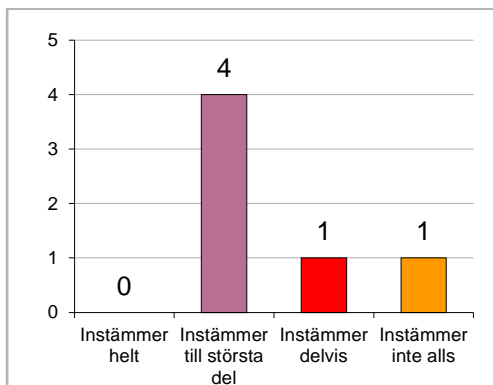


Jag får kontinuerligt del av analyser av hur den ekonomiska utvecklingen i de helägda kommunala bolagen påverkar den kommunala ekonomin



De respondenter som instämde (helt, till största del eller delvis) i ovanstående påstående fick även ta ställning till nästkommande två frågeställningar:

Analyserna av den ekonomiska utvecklingen, visar hur olika risker kopplade till den ekonomiska utvecklingen kan komma att påverka kommunens ekonomi

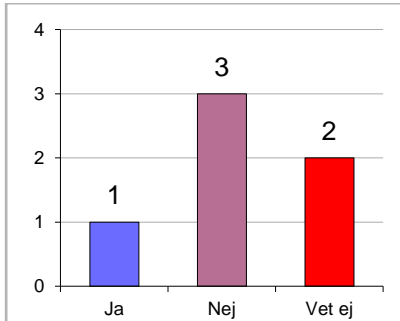


Kumla kommun

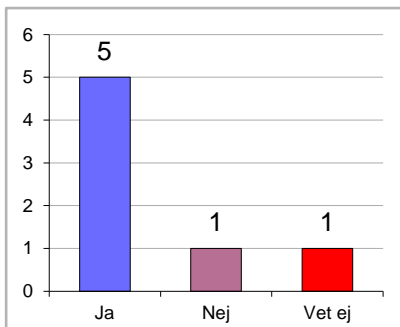
Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

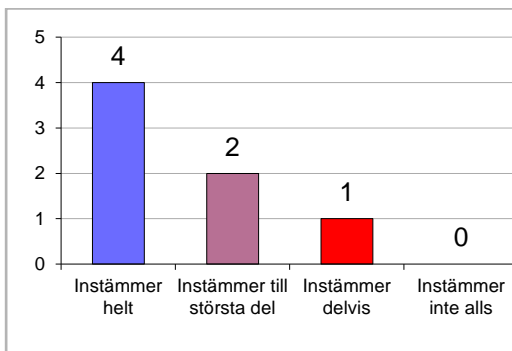
Har det förekommit att dessa analyser lett till att kommunstyrelsen vidtagit åtgärder?



Kommunstyrelsen har beslutat om en strategi/plan för att följa upp verksamheten i de helägda bolagen



Jag upplever att jag får rapporter som innehåller fullständiga uppgifter om verksamheten i Kumla Bostäder AB som gör att jag känner mig trygg med att jag har tillräcklig uppsikt över bolagets verksamhet

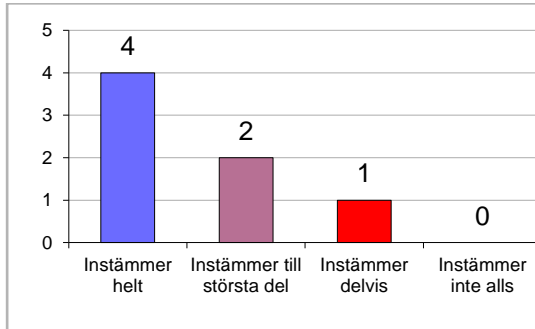


Kumla kommun

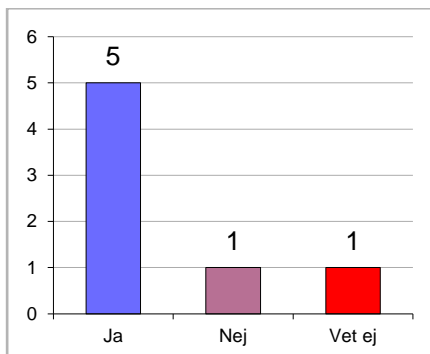
Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

Jag upplever att jag får rapporter som innehåller fullständiga uppgifter om verksamheten i Kumla Fastigheter AB som gör att jag känner mig trygg med att jag har tillräcklig uppsikt över bolagets verksamhet



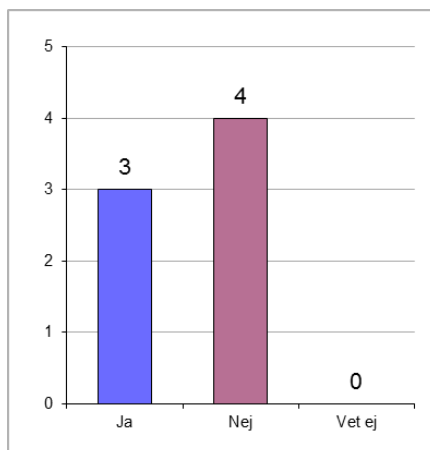
Kommunstyrelsen följer upp verkställighet av fullmäktiges beslut/direktiv mm. i de helägda bolagen



De respondenter som svarade Ja på ovanstående fråga fick även besvara frågan nedan. Då svaren på frågan nedan består av fritext återges de ej här.

Beskriv hur kommunstyrelsen följer upp verkställighet av fullmäktiges beslut/direktiv mm. i de helägda bolagen

Kommunstyrelsen följer upp att *den interna kontrollen* i de helägda bolagen är tillräcklig



Kumla kommun

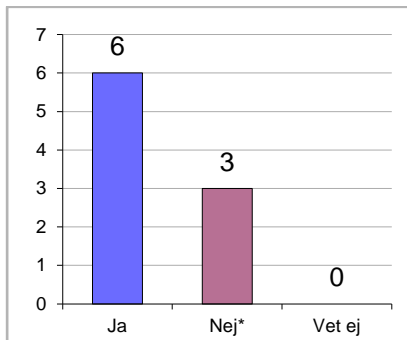
Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

De respondenter som svarade Ja på ovanstående fråga fick även besvara frågan nedan. Då svaret på frågan nedan består av fritext återges det ej här.

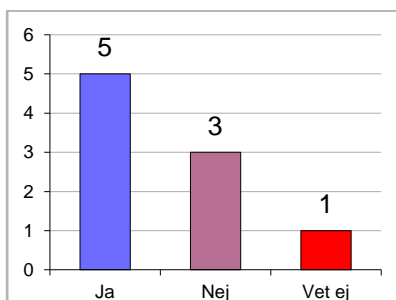
Beskriv hur kommunstyrelsen följer upp att den interna kontrollen i de helägda bolagen är tillräcklig

Innebär Kumla kommuns vision att Kumla ska vara 25 000 invånare år 2025?

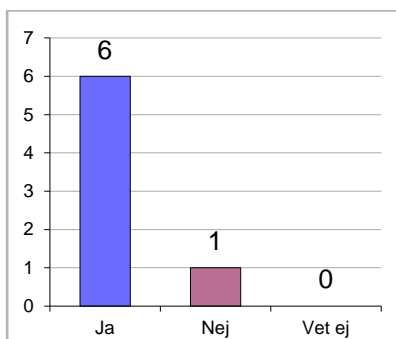


* Nej-alternativet på denna fråga var formulerat enligt följande: "Nej, 25 000 invånare år 2025 är en målsättning men inte kommunens vision inom ramen för styrmodellen"

Anser du att målsättningen/visionen om att Kumla ska vara 25 000 invånare år 2025 är realistisk?



Anser du att den kommunövergripande styrningen utifrån målsättningen/visionen om att Kumla ska vara 25 000 invånare år 2025 är tydlig gentemot nämnder och bolag?

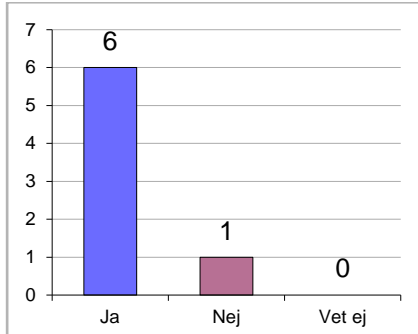


Kumla kommun

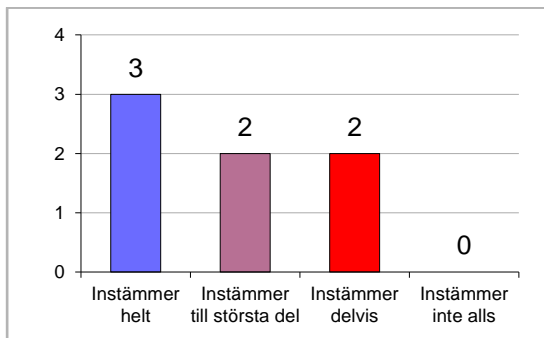
Granskning av koncernsamordning inkl. kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen

2017-10-31

Anser du att det finns en ändamålsenlig kommunikation/dialog mellan kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden i frågor som har med utvecklingen mot visionen/målsättning att göra?



Jag upplever att Kumla Bostäder AB i arbetet med mål, medel och verksamhetsplan samt årsredovisning på ett tillfredsställande sätt redogör för hur bolaget arbetar för att nå målen och i förlängningen visionen Framtidens Kumla Vision 2025



Jag upplever att Kumla Fastigheter AB i arbetet med mål, medel och verksamhetsplan samt årsredovisning på ett tillfredsställande sätt redogör för hur bolaget arbetar för att nå målen och i förlängningen visionen Framtidens Kumla Vision 2025

