



Datum
2022-10-14

Revisionen

Till:
Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktiges presidium

Revisionsrapport "Kommunstyrelsens uppsikt och styrning över kommunens helägda bolag"

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsikt och styrning över kommunens helägda bolag. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 20 februari 2023. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Med vänliga hälsningar

Bertil Böhlin
Ordförande



Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och styrning av kommunens helägda bolag

Rapport

Kramfors kommun

KPMG AB

2022-10-14

Antal sidor 13



Kramfors kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och styrning av kommunens helägda bolag

2022-10-14

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Koncernen	5
4	Kommunallagen	6
5	Resultat av granskningen	7
5.1	Styrande dokument för uppsiktsplikten	7
5.2	Bolagsordning och ägardirektiv	9
5.3	Kommunens övriga styrdokument för bolagen	12
5.4	Principiella frågor	13
5.5	Kommunikation – ägardialog	14
5.6	Årliga beslut	15
6	Slutsats och rekommendationer	16

1 Sammanfattning

Vi har av Kramfors kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen. Uppdraget går i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen utövar uppsikt över kommunens bolag på ett ändamålsenligt sätt.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens uppsikt till vissa delar behöver förstärkas. Det gäller bland annat hur kommunstyrelsen följer att bolagen efterlever uppdragen enligt ägardirektiv och andra styrdokument samt målen enligt mål- och resursplanen. Vidare behöver uppsikten utvecklas så att kommunstyrelsen som helhet får del av den.

Vi bedömer i övrigt att det finns förutsättningar för bolagen att känna till och följa kommunens styrdokument men att målstyrningen i förhållande till mål- och resursplanen behöver förstärkas.

Det finns styrdokument om vad kommunstyrelsens uppsikt innebär men vi bedömer att dokumentet behöver förtydligas med bland annat nuvarande rutiner för dialoger, vilka underlag som ska inhämtas samt hur dialogerna ska dokumenteras och delges övriga i kommunstyrelsen när inte samtliga deltar. Med anledning av den personunion som finns inom koncernen är det viktigt att beakta att uppsikten över ett bolag inte bör utövas av den/de som sitter i bolagets styrelse.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- i riktlinje för uppsiktsplikten tydliggöra ett antal områden, se närmare under avsnitt 5.1 samt avsnitt 5.5.
- se över ägardirektiven så att samtliga på ett objektiva sätt går att utvärdera om de är uppfyllda samt inom ramen för uppsikten följa upp efterlevnaden, se avsnitt 5.2.
- utveckla styrningen och uppföljningen av bolagen utifrån mål- och resursplanen, se avsnitt 5.2.
- inom ramen för uppsikten följa upp efterlevnaden av styrdokumenterna, se avsnitt 5.3.
- tydliggöra vilka principiella frågor där kommunfullmäktiges ställningstagande behöver inhämtas, se avsnitt 5.4.
- tydliggöra när och hur uppsikten ska genomföras samt vilka underlag som ska inhämtas, hur den ska dokumenteras och hur detta ska delges samtliga i kommunstyrelsen, se avsnitt 5.5.

2 Bakgrund

Kramfors kommun bedriver verksamheter genom de kommunala företagen i enlighet med de möjligheter kommunallagen ger i 10 kap. 1 - 3 §§. Fullmäktige ska 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§.

Att styra och organisera kommunal verksamhet genom aktiebolag innebär ett samspel mellan de kommunalrättsliga och aktiebolagsrättsliga regelsystemen. Samspelet mellan de båda regelverken och dess tillämpning är inte alltid friktionsfritt.

Revisorerna har identifierat kommunens ägarstyrning som en risk och vill med granskningen bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen bedrivs ändamålsenligt.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen utövar uppsikt över kommunens bolag på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns aktuella bolagsordningar och ägardirektiv samt hur följs dessa upp?
- I vilken omfattning omfattas bolagen av målen och hur följs dessa upp?
- Vilka prioriterade styrdokument finns som bolagen är förpliktigade att följa? Vilken uppföljning gör kommunstyrelsen av efterlevnaden?
- Har kommunstyrelsen definierat vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras?
- På vilket sätt kommunicerar kommunstyrelsen med bolagen och finns en plan för arbetet?
- Hur hanteras principiella frågor (kommunfullmäktiges ställningstagande) och hur regleras denna hantering?
- Prövar kommunstyrelsen i årliga beslut om den verksamhet som bolagen har bedrivit under föregående kalenderår, varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och avser uppsikt över de helägda dotterbolagen, se avsnitt 3.



Kramfors kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och styrning av kommunens helägda bolag

2022-10-14

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap §§ 1, 6 och 9 samt 10 kap § 3
- Tillämpbara interna regelverk och policy

2.3 Metod

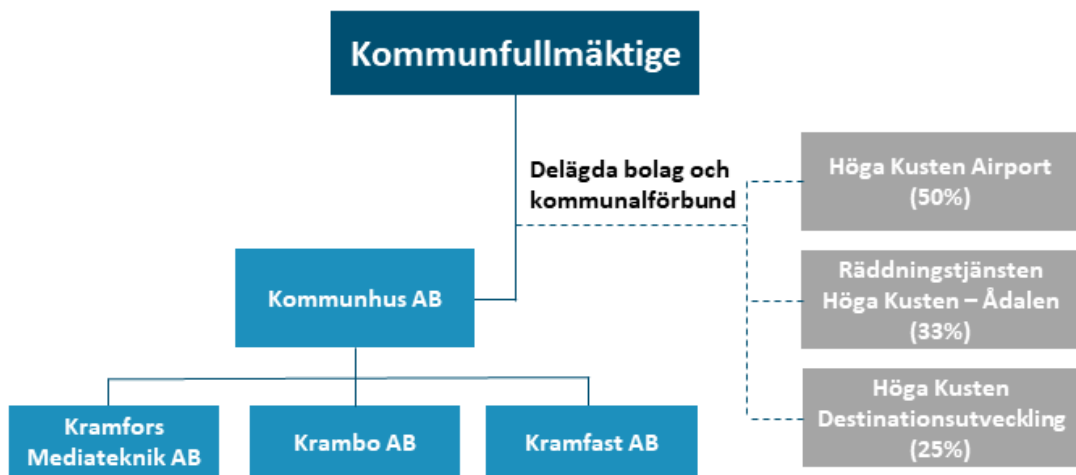
Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av bland annat
 - Reglemente
 - Bolagsordningar, ägarpolicy, ägardirektiv
 - Relevanta beslut i kommunstyrelsen
 - Riktlinje för kommunstyrelsens uppsiktsplikt
- Intervjuer med kommunstyrelsens ordförande och kommundirektör samt kommunsekreterare

Rapporten är faktakontrollerad av kommunstyrelsens ordförande och kommundirektör.

3 Koncernen

Följande bild beskriver kommunkoncernen. Uppsikten som granskas i denna rapport gäller kommunstyrelsens uppsikt över Kramfors Kommunhus AB, Kramfors Mediateknik AB, Krambo AB och Kramfast AB.



4 Kommunallagen

I kommunallagens (KL) 10 kap. 3 § anges vad som gäller när kommunen överlämnar ansvar för en kommunal angelägenhet till helägt kommunalt bolag. Där framgår att kommunfullmäktige ska:

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna 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.

Kommunstyrelsen är enligt 6 kap 10 § KL skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap 3 – 5 §§ KL är uppfyllda.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över kommunala bolag anges i 6 kap 1 § KL.

Sedan år 2013 gäller även 6 kap 9 § KL att styrelsen i årliga beslut (även kallad förstärkt uppsiktsplikt) för varje bolag ska:

”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.”

Den förstärkta uppsiktsplikten har prövats i högsta förvaltningsdomstolen i maj 2018. Domstolen slog i sin dom fast att uppsiktsskyldigheten är övergripande och att det av detta följer att kommunstyrelsen inte är skyldig att granska samtliga enskilda affärshändelser i bolaget. Granskningen ska dock vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten som helhet har haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetensfyllig.

5 Resultat av granskningen

5.1 Styrande dokument för uppsiktsplikten

5.1.1 Kommunstyrelsens reglemente

I *Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder*¹ (fortsättningsvis reglementet) framgår att kommunstyrelsen vad gäller bolagen ska:

1. Ha fortlöpande uppsikt över verksamheter i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv, men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen.
2. Ansvara för att ägardirektiv till bolagen kontinuerligt hålls uppdaterade och vid behov lägga fram förslag på revideringar till kommunfullmäktige.
3. Ansvara för regelbundna möten mellan styrelsen och bolagsledningarna/stiftelseledningarna.
4. Löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det krav som anges i 10 kap. 3 § och 4 § kommunallagen är uppfyllda beträffande aktiebolag kommunen innehar aktier i.
5. Årligen i beslut pröva om den verksamhet som bedrivits i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i enligt 10 kap. 3 § och 4 § kommunallagen under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige senast i samband med att styrelsen överlämnar årsredovisningen enligt 11 kap. 20 § kommunallagen. Finner kommunstyrelsen att brister förekommit, ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.
6. Tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i.
7. Besluta om val av aktieägarombud till samtliga bolag som ska representera ägaren vid dess bolagsstämmor.
8. Till kommunfullmäktige överlämna förslag till instruktioner för aktieägarombuden.

¹ Fastställd av kommunfullmäktige 2021-12-06

5.1.2 Bolagspolicy

Enligt *Bolagspolicyn för Kramfors kommuns aktiebolag*² (fortsättningsvis bolagspolicyn) utövar kommunfullmäktige sin ägarstyrning över kommunens bolag med ett antal olika styrinstrument, förutom bolagspolicyn, bolagsordning, aktieägaravtal, ägardirektiv, övergripande policys, program och program och planer samt kommunfullmäktiges budgetbeslut där borgensramar, investeringsnivåer, ekonomiska krav och vad som i övrigt följer av budgeten fastställs.

I Bolagspolicyn anges att bolagsordningen ska ange det kommunala ändamålet med verksamheten, de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten och de beslut om principiella frågor i verksamheten som ska prövas av kommunfullmäktige före genomförande (underställningsplikt). I övrigt framgår att bolagens målstyrning ska följa den struktur som finns inom kommunen.

Vidare framgår av bolagspolicyn avseende uppsiktsplikten att kommunstyrelsen har en lagstadgad uppsiktsplikt för de kommunala bolagen och ska göra en årlig bedömning av bolagens verksamhet utifrån de ändamål och beskaffenheter som anges i bolagsordningen. Bedömningen ska rapporteras till kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen har, enligt bolagspolicyn, genom delegation från kommunfullmäktige rätt att besluta om bolagsfrågor som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Kommunstyrelsen uppsiktsplikt innebär att kommunstyrelsen ska hålla sig informerad om bolagens verksamhet och hur bolagen förhåller sig till gällande styrdokument och gällande lagstiftning. Kommunstyrelsen ska årligen göra en bedömning av bolagens verksamhet. Bedömningen ska göras med stöd av årliga rapporter från bolagsstyrelserna och från lekmannarevisorerna samt den löpande information om bolagens verksamhet som lämnas.

I samband med årsredovisningen ska kommunstyrelsen lämna en rapport till kommunfullmäktige om sin bedömning av bolagens verksamhet under året.

5.1.3 Riktlinje för fullgörande av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Av *Riktlinjen för fullgörande av kommunstyrelsens uppsiktsplikt*³ (fortsättningsvis riktlinjen) framgår under rubriken "Hur fullgörs uppsiktsplikten över nämnderna, bolagen och förbunden":

"För att fullgöra sin uppgift får kommunstyrelsen från övriga nämnder, utskott, beredningar och styrelser begära in yttranden och upplysningar. Kommunstyrelsen kan även via uppdrag till kommundirektören beställa fördjupade uppföljningar eller initiera särskilda granskningar."

Vidare framgår om kommunstyrelsen vill ha ytterligare uppgifter kan det ske löpande under året när behov uppstår. Utifrån sin roll kan kommunstyrelsen göra påpekanden och lämna råd/anvisningar till nämnder, utskott och styrelser. Om det är nödvändigt med mer långtgående åtgärder får styrelsen föreslå att kommunfullmäktige ska agera.

² Fastställd av kommunfullmäktige 2016-02-29 § 12

³ Fastställd av kommunstyrelsen 2022-02-15 § 13

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt tar utgångspunkt i budget, reglemente, intern kontroll och uppföljningar som t.ex. delårsrapporter, prognosrapporter och kvalitetsredovisningar. Väsentliga avvikelser mellan utfall och plan som rapporteras analyseras och bedöms för att eventuella åtgärder ska kunna beslutas i tid.

I samband med kommunens delårsrapport samt årsredovisning redovisas de viktigaste utmaningarna som är viktiga för kommunstyrelsen att följa. Vid dessa tillfällen görs en samlad bedömning, främst utifrån nämndernas och stiftelsens rapporteringar, men även information från annan uppföljning och omvärldsbevakning värderas. Vi utgår från att även bolagens rapporteringar ska ingå här även om det formellt inte framgår.

Kommunfullmäktige prövar frågan om godkännande av årsredovisning och ansvarsfrihet i styrelse och nämnder och kommunstyrelsen beslutar om instruktion till ägarombud inför bolagsstämmorna samt utser bolagsstämoombuden.

5.1.4 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsens reglemente motsvarar kommunallagen.

Vi ser positivt på att kommunstyrelsen har antagit en riktlinje för uppsiktsplikt. Vi bedömer att uppsiktsplikten i förhållande till bolagen ytterligare behöver preciseras, t ex genom att dokumentera nuvarande rutiner för dialoger. Några exempel på områden:

- I riktlinjen bör det framgå syftet med uppsikten av bolagen och där vill vi vill trycka på behovet av att inom ramen för uppsikten även belysa bolagens uppdrag enligt ägardirektiv samt verksamhetsmål som bör finnas för koncernen som helhet. Vilka underlag som ska inhämtas eller upprättas behöver också framgå, förslagsvis på motsvarande sätt som anges vilka underlag som anges för uppsikten över nämnderna. Hur uppsikten ska dokumenteras bör också framgå.
- I ett årshjul tydliggöra när de olika aktiviteterna för uppsikten ska genomföras. Här är det också viktigt att fastställa hur hela kommunstyrelsen ska hållas informerad om inte samtliga deltar.
- Tydliggöra hur uppsiktsplikten för kommunstyrelsen samverkar med Kramfors Kommunhus ABs uppsikt.

5.2 Bolagsordning och ägardirektiv

5.2.1 Kramfors Kommunhus AB

Enligt bolagspolicyn har Kramfors Kommunhus AB i uppdrag att under verksamhetsåret svara för operativ ägarroll av koncernbolagen. Uppdraget preciseras främst till ekonomiska området. Kramfors Kommunhus AB ska även hålla sig informerad om koncernbolagens beslut och betydande förändringar under verksamhetsåret.

Kramfors kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och styrning av kommunens helägda bolag

2022-10-14

I bolagspolicyn anges att dotterbolagen ska hålla styrelsen i Kramfors Kommunhus AB löpande informerade om sin verksamhet och om åtagande av större vikt. Respektive bolag ansvarar för att till Kommunhus AB och till kommunstyrelsen snarast överlämna följande dokument:

- Protokoll från bolagsstämma och styrelsemöten
- Budget och verksamhetsplan/affärsplan
- Delårsrapport och årsredovisning
- Revisionsberättelse och granskningsrapport
- Övriga handlingar av vikt för Kramfors Kommunhus AB och kommunstyrelsen

Kramfors Kommunhus AB ska enligt *bolagsordningen*⁴:

1. Säkerställa att de av fullmäktige fastställda direktiven till dotterbolagen följs genom en tydlig styrning och uppföljning.
2. Samordna verksamheterna mellan dotterbolagen samt dotterbolagen och förvaltningarna i Kramfors kommun för optimalt resursutnyttjande, helhetssyn och effektivitet.
3. Bedriva sin verksamhet så att ägarens avkastningskrav uppnås samt inom samtliga verksamheter arbeta för en god miljö och säkerhet. Utgångspunkten för detta skall vara de förutsättningar som Aktiebolagens koncernregler ger. Bolaget är skyldigt att utföra de uppdrag som bolaget tilldelats av sin ägare. Verksamheten ska bedrivas åt ägaren/ i ägarens ställe.

Vidare beskrivs att Kramfors Kommunhus AB ska äga och förvalta aktier och andelar i kommunala bolag inom Kramfors kommun.

Det kommunala ändamålet är, med iakttagande av lokaliseringsprincipen, optimera och samordna verksamheterna i de kommunala bolagen inom Kramfors kommun. Verksamheten ska bedrivas med iakttagande av kommunal likställighets- och självkostnadsprincip.

I bolagsordningen finns även angivet att bolaget ska bereda kommunfullmäktige möjlighet att ta ställning innan beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars större vikt fattas.

I Kramfors Kommunhus AB uppdrag enligt ägardirektivet⁵ ingår att ha kontinuerlig uppsikt och uppföljning av de i koncernen ingående bolagen. Det anges att styrelsen för Kramfors Kommunhus AB minst en gång per år bör ha en genomgång av verksamheten med respektive bolagsstyrelse och bolagsledning.

Det finns i ägardirektiven allmänt formulerade mål för ekonomi och till viss del för verksamheten. Exempelvis att ständigt utveckla effektiviteten i koncernen och stärka det ekonomiska resultatet och ytterligare ett tillse att bolagen inom koncernen i möjligaste mån bidrar till att stärka kommunens strategiska tillväxtområden.

⁴ Fastställd av kommunfullmäktige 2019-05-27

⁵ Ägardirektiv för bolag ingående i kommunhuskoncernen fastställd av kommunfullmäktige 2019-05-27 § 63

Kramfors kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och styrning av kommunens helägda bolag

2022-10-14

5.2.2 Övriga bolag under Kramfors Kommunhus AB

Vi har granskat om bolagsordningarna för de helägda bolagen under Kramfors Kommunhus AB, som ingår i denna granskning, omfattar kommunallagens föreskrifter:

Bolag	Bolagsordningen fastställd av KF	Kommunalt ändamål anges	Kommunala befogenheter framgår	Fullmäktiges rätt att ta ställning
Krambo AB	2019-05-27	Ja	Ja	Ja
Kramfast AB	2019-05-27	Ja	Ja	Ja
Kramfors Mediateknik AB	2019-05-27	Ja	Ja	Ja

Av tabellen framgår att samtliga bolag inom Kramfors kommunhus AB, har bolagsordningar som täcker punkterna enligt kommunallagens föreskrifter.

I det gemensamma ägardirektivet för de helägda bolagen under Kramfors Kommunhus AB finns även bolagsspecifika ägardirektiv för samtliga bolag. De ekonomiska och finansiella målen är preciserade med soliditetsmått och avkastningskrav. De uppdrag som gäller bolagens verksamhet är mer allmänt preciserade.

Av våra intervjuer framgår att bolagen även ska följa de mål som fastställs i Mål och resursplanen som utgår från nedanstående bild. Detta är dock enligt intervjuade inte fullt ut implementerat.



5.2.3 Bedömning

Det framgår i ägardirektiven att det finns ett uppdrag för Kramfors Kommunhus AB vad gäller ansvar för styrning och ledning samt uppföljning avseende dotterbolagen i koncernen. Vi bedömer däremot att det behöver förtydligas hur den uppsikt som åligger Kramfors Kommunhus AB enligt ägardirektivet samverkar med kommunstyrelsens uppsikt.

Vi bedömer att bolagsordningarna för de granskade bolagen följer kommunallagen avseende ändamål, befogenheter och kommunfullmäktiges rätt att ta ställning. Det finns även ägardirektiv särskilt riktade till de granskade bolagen. Vi konstaterar att uppdragen, såväl ekonomiska som för verksamheten är allmänt formulerade, vilket enligt vår bedömning, försvårar möjligheten att utvärdera. Vi kan inte se att ägardirektivens uppdrag har behandlats inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Vi bedömer att styrning och uppföljning i förhållande till mål- och resursplanen behöver utvecklas för att omfatta samtliga bolag. Vi vill också uppmärksamma att förarbeten till kommunallagen betonas vikten av att mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning utvärderas för hela kommunala koncernen, d v s kommunen och dess kommunala koncernföretag gemensamt.

5.3 Kommunens övriga styrdokument för bolagen

Enligt bolagspolicyn utövar kommunfullmäktige sin ägarstyrning över kommunens bolag med ett antal olika styrdokument däribland övergripande policys, program och planer.

Vidare ska det enligt bolagspolicyn i bolagsordningen eller i särskilda beslut framgå gemensamma principer i för övergripande policys, program, planer och riktlinjer. Dessa beslut måste enligt policyn bekräftas av bolagsstämman för att betraktas som ägardirektiv och vara bindande för bolagen.

I samband med att kommunstyrelsen utser stämмоombud får denne i uppdrag att på stämman fastställa "Förteckning ägardirektiv". Förteckningen omfattar styrdokument som ska gälla för bolaget (oavsett när de är fastställda) samt de beslut som är fattade under året.

Av de styrdokument som finns på kommunens hemsida under rubrikerna allmänna dokument, ekonomi och medarbetare är det enbart riktlinjen för finansförvaltningen som det finns angivet att den omfattar även bolagen. Dessa, förutom den för finansförvaltningen, finns inte heller angiven i "Förteckning ägardirektiv".

Vi har inte tagit del av någon uppföljning om styrdokumenterna efterlevs.

5.3.1 Bedömning

Vi ser positivt på att kommunstyrelsen årligen beslutar om att överlämna en förteckning över gällande ägardirektiv och samtliga styrande dokument.

Vi ser gärna att kommunstyrelsen går igenom samtliga styrdokument för att bedöma vilka som ska gälla för hela kommunkoncernen.

Vi anser att kommunstyrelsen inom ramen för uppsikten bör följa upp bolagens efterlevnad av aktuella styrdokument.

5.4 Principiella frågor

Enligt bolagsordningarna framgår att kommunfullmäktige ställningstagande ska inhämtas innan beslut fattas i verksamheten som är av principiell betydelse eller av annars större vikt.

Enligt bolagspolicyn ska kommunfullmäktige tydliggöra och utföra den underställningsplikt som gäller för kommunens bolag i frågor av principiell beskaffenhet eller av större vikt. Underställningsplikten ska preciseras i bolagsordningen.

Exempel på frågor som kan vara av principiell beskaffenhet eller av större vikt:

- Förvärv av bolag, bildande av bolag eller förvärv av bolags rörelse
- Beslut om frivillig likvidation, fusion och fission av bolag
- Beslut om försäljning av bolag eller del av bolag
- Start av ny rörelsegren eller nedläggning av sådan.

Av intervjuerna framkommer att bedömningen är att många fler beslut än vad som faktiskt är principiella hänskjuts till kommunfullmäktige.

Under år 2021 - 2022 har följande beslut, såsom vi uppfattar faller inom ramen för principiella, fattats i kommunfullmäktige:

Datum/§	Avseende
2021-04-26/ § 17	Godkänna att ny förskola byggs och att i mål- och resursplanen utöka borgensramen till Kramfast AB

Kommunfullmäktige kan även delegera bolagsfrågor till kommunstyrelsen om frågorna inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

5.4.1 Bedömning

Vi bedömer att det tydligt framgår i bolagsordning att kommunfullmäktige ska beredas möjlighet att ta ställning i vissa frågor.

Det finns i bolagspolicyn ett antal punkter som exemplifierar vad som kan vara en principiell fråga. Vi bedömer däremot att förteckningen bör kunna omfatta fler sådana exempel. Vi noterar att t ex större investeringar inte finns med bland de uppräknade, men konstaterar samtidigt att ett sådant beslut lyfts till kommunfullmäktige. Andra frågor som t ex förändrad inriktning i verksamheten eller att ingå väsentliga avtal/överenskommelser som har strategisk betydelse också kan vara sådana principiella frågor som kommunfullmäktige bör få möjlighet att yttra sig över. Vi ser gärna att där det är möjligt närmare definiera när det föreligger en sådan principiell fråga för att underlätta bedömningen. Det kan ske genom att ange storlek på investeringar för respektive bolag eftersom det sannolikt skiljer sig mellan olika bolag beroende på dess verksamhet, även andra kriterier kan behöva tydliggöras.

Vi ser också ett behov av att tydliggöra vilka frågor som kommunstyrelsen ska fatta beslut om.

5.5 Kommunikation – ägardialog

Av kommunstyrelsens riktlinje för fullgörande av uppsiktsplikten framgår att bolagen ska besöka kommunstyrelsen minst en gång per år. Vi kan inte se att så har skett enligt de protokoll vi tagit del av.

Kramfors Kommunhus AB:s funktion som moderbolag och ägare omfattar:

- Kontinuerlig uppsikt och uppföljning av verksamheten av de i koncernen ingående bolagen.
- Styrelsen för Kramfors Kommunhus AB bör minst en gång per år ha en genomgång av verksamheten med respektive bolagsstyrelse och bolagsledning.
- Sammanställa ett förslag till koncernredovisning.
- Meddela kommunstyrelsen om väsentliga avvikelser i bolagen.

I intervjuerna beskrivs att det finns rutiner för uppföljning av ägardirektiven och beslut som bolagen berörs av.

Såsom vi uppfattar enligt våra intervjuer sker uppsikten främst genom dialoger mellan ordförande i kommunstyrelsen och respektive ordförande i bolagen. Det finns även en personunion genom att kommunstyrelsens ordförande är ordförande för Kramfors Kommunhus AB och övriga bolagens ordförande sitter i styrelsen Kramfors Kommunhus AB samt att några styrelseledamöter även är ledamöter i kommunstyrelsen.

Under år 2022 har dialoger genomförts med samtliga bolag, där kommunstyrelsens ordförande, vice ordförande och tjänstepersoner bjudit in företrädare för bolagen. På dessa mindre dialoger behandlas enligt uppgift allt från ägardirektiv ner till frågor på detaljnivå.

Kommunstyrelsens ordförande genomför även samråd med ordföranden i bolag för att lyfta utmaningar och aktuella frågor. Utöver det träffas alla ordförande i bolag innan kommunfullmäktiges sammanträden.

Vi kan inte se i kommunstyrelsens protokoll att kommunstyrelsen som helhet fått information om den uppsikt som genomförts enligt ovan.

5.5.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen i riktlinjen för uppsiktsplikten bör tydliggöra när och hur uppsikten ska genomföras samt vilka underlag som ska inhämtas.

Det är i detta sammanhang också viktigt att beakta att det är kommunstyrelsen som helhet som är ansvarig för uppsiktsplikten. Det är därför viktigt att kommunstyrelsen gemensamt formaliserar rutinerna för uppsikten, hur den ska genomföras och i vilka forum inklusive vilka som deltar. Vi anser att det också bör finnas en agenda om vilka frågor som ska behandlas i respektive forum och när. Resultatet av de dialoger som sker med kommunstyrelsens ordförande eller av andra delar av kommunstyrelsen bör på lämpligt sätt kommuniceras med kommunstyrelsen som helhet. Viktiga frågor är uppföljning av ägardirektiv och resultat som med fördel kan ingå i en särskild rapport som bolagen får i uppdrag att upprätta, förslagsvis enligt den modell som flertalet förvaltningar upprättar.

Med anledning av den personunion som finns inom koncernen är det viktigt att beakta att uppsikten över ett bolag inte bör utövas av den/de som sitter i bolagets styrelse.

5.6 Årliga beslut

Kommunstyrelsen prövade i beslut 2022-04-12 § 33 om verksamheten varit förenlig med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna i enlighet med 6 kap 1 a § KL.

Bolagen har, som underlag för beslutet år 2022, endera i årsredovisningen eller i särskilda beslut uttalat att varje bolag i allt väsentligt uppfyllt det kommunala ändamålet samt att arbetet utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna verksamhetsåret 2021.

5.6.1 Bedömning

Vi konstaterar att kommunstyrelsen i årliga beslut prövar om den verksamhet som bolagen har bedrivit under föregående kalenderår, varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

6 Slutsats och rekommendationer

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen utövar uppsikt över kommunens bolag på ett ändamålsenligt sätt.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens uppsikt till vissa delar behöver förstärkas. Det gäller bland annat hur kommunstyrelsen följer att bolagen efterlever uppdragen enligt ägardirektiv och andra styrdokument samt målen enligt mål- och resursplanen. Vidare behöver uppsikten utvecklas så att kommunstyrelsen som helhet får del av den.

Vi bedömer i övrigt att det finns förutsättningar för bolagen att känna till och följa kommunens styrdokument men att målstyrningen i förhållande till mål- och resursplanen behöver förstärkas.

Det finns styrdokument om vad kommunstyrelsens uppsikt innebär men vi bedömer att dokumentet behöver förtydligas med bland annat nuvarande rutiner för dialoger, vilka underlag som ska inhämtas samt hur dialogerna ska dokumenteras och delges övriga i kommunstyrelsen när inte samtliga deltar. Med anledning av den personunion som finns inom koncernen är det viktigt att beakta att uppsikten över ett bolag inte bör utövas av den/de som sitter i bolagets styrelse.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- i riktlinje för uppsiktsplikten tydliggöra ett antal områden, se närmare under avsnitt 5.1 samt avsnitt 5.5.
- se över ägardirektiven så att samtliga på ett objektivet sätt går att utvärdera om de är uppfyllda samt inom ramen för uppsikten följa upp efterlevnaden, se avsnitt 5.2.
- utveckla styrningen och uppföljningen av bolagen utifrån mål- och resursplanen, se avsnitt 5.2.
- inom ramen för uppsikten följa upp efterlevnaden av styrdokumenterna, se avsnitt 5.3.
- tydliggöra vilka principiella frågor där kommunfullmäktiges ställningstagande behöver inhämtas, se avsnitt 5.4.
- tydliggöra när och hur uppsikten ska genomföras samt vilka underlag som ska inhämtas, hur den ska dokumenteras och hur detta ska delges samtliga i kommunstyrelsen, se avsnitt 5.5.



Kramfors kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och styrning av kommunens helägda bolag

2022-10-14

Datum som ovan

KPMG AB

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor

Frida Hald
Kommunal revisor

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.