

Ägarstyrning

(styrning och kontroll över kommunala bolag)

Vingåkers kommun

Januari 2020

Malin Odby, certifierad kommunal revisor, projektledare

Jacob Svensson, projektmedarbetare



Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Iakttagelser och bedömningar	6
Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3?	6
Har kommunstyrelsen prövat det kommunala ändamålet enligt KL 6:9 ?	7
Har kommunstyrelsen säkerställt tillräcklig styrning och kontroll?	7
Finns det styrning som reglerar hur dialogen mellan ägaren och bolagen ska ske?	9
Finns direktiv för återrapportering till kommunstyrelsen?	10
Revisionell bedömning	11
Bedömningar mot revisionsfrågor - Ändamålsenlighet	11
Bedömningar mot revisionsfrågor - Intern kontroll	11
Rekommendationer	12
Bilaga 1	13

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vingåkers kommun har PwC genomfört en granskning avseende ägarstyrning. Granskningen har syftat till att pröva och bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att ägarstyrningen över de kommunala bolagen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår **sammanfattande revisionella bedömning** att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställt att ägarstyrningen över de kommunala bolagen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställt en tillräcklig intern kontroll.

Bedömningen grundar sig på att bolagens kommunalrättsliga villkor och principer fastställts i enlighet med kommunallagen 10:3. Vi konstaterar dock att den av fullmäktige beslutade bolagsordningen för Vingåker Kraft AB inte är registrerad hos bolagsverket vilket behöver justeras. Detta gäller också fullmäktiges val av revisor och ersättare i bolaget. Vi bedömer vidare att kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig styrning genom de krav som ställs i ägardirektivet avseende bolagens rapportering. Vi konstaterar dock att det i dagsläget inte sker någon övergripande uppföljning av hur och vida bolagen efterlever de krav som ställs i ägardirektiven vilket vi ser som en brist. Bedömningen baseras vidare på att direktiv finns avseende återrapportering till kommunstyrelsen. Vi har i granskningen dock inte kunnat styrka att återrapportering skett i tillräcklig utsträckning utifrån gällande direktiv. Vidare bedöms formerna för dialog mellan ägare och bolag i allt väsentligt finnas reglerade i styrande dokument samt på att informell dialog även förekommer.

Utifrån genomförd granskning kan vi konstatera att kommunstyrelsen inte prövat det kommunala ändamålet enligt kommunallagen 6:9. Detta är dock något som kommunstyrelsen själva uppmärksammat och enligt intervjuer ska prövning ske för år 2020.

Rekommendationer

Utifrån genomförs granskning rekommenderas kommunstyrelsen att

- säkerställa att, av fullmäktige beslutad, bolagsordning för Vingåker Kraft samt val av revisor och ersättare, registreras på bolagsverket.
- säkerställa att prövning av det kommunala ändamålet enligt KL 6:9 genomförs.
- säkerställa att återrapportering sker från bolagen enligt de krav som ställs exempelvis ägardirektivet samt att denna är fullständig.
- säkerställa att återrapporteringen till kommunstyrelsen framgår av kommunstyrelsens protokoll, dvs. att det finns en spårbarhet i protokollen.

Inledning

Bakgrund

Kommunallagen ger kommuner och regioner möjligheten att lämna över skötseln av vissa kommunala angelägenheter till bolag, stiftelser och föreningar. Idag bedrivs en stor del kommunal verksamhet i bl.a. kommunala bolag.

Innan överlämning av en kommunal angelägenhet till ett kommunalt bolag kan ske måste ägaren bl.a. fastställa vilket kommunalt ändamål bolagets verksamhet ska ha samt vilka kommunala befogenheter bolaget ska verka inom.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att fullgöra ägarrollen över de kommunala bolagen. Förutom att utöva uppsikt över all verksamhet som bedrivs i kommunal regi ingår även att utöva styrning och kontroll. Detta innebär bl.a. att bedriva en dialog mellan kommunen och bolagen, upprätta styrning i form av direktiv samt bereda fullmäktiges möjlighet att avgöra frågor av principiell art.

Med bristande ägarstyrning finns risken att bolagen inte bedrivs enligt ägarens intentioner, dvs de ändamål som bolagens verksamhet ska uppfylla. Det finns även risk att kommunkoncernens intressen avseende verksamhet och ekonomi inte uppnås.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att pröva och bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att ägarstyrningen över de kommunala bolagen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen omfattas av följande revisionsfrågor:

1. Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3 (fokus på kommunstyrelsens beredning)?
2. Har kommunstyrelsen prövat det kommunala ändamålet enligt KL 6:9 (fokus på beredning och provning)?
3. Har kommunstyrelsen säkerställt tillräcklig styrning och kontroll (fokus på förekomst och följsamhet till planer och rapportering)?
4. Finns det styrning som reglerar hur dialogen mellan ägaren och bolagen ska ske (fokus på förekomst och efterlevnad)?
5. Finns direktiv för åiterrapportering till kommunstyrelsen (fokus på förekomst och efterlevnad)?

Revisionsfråga 1-2 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet.

Revisionsfråga 3-5 utgör grund för bedömning av intern kontroll.

Revisionskriterier

Granskningen omfattas av följande revisionskriterier:

- Kommunallagen 10 kap, 3§
- Kommunallagen 6 kap, 1§, 2 st
- Kommunallagen 6 Kap, 9§
- Styrande dokument exempelvis bolagsordning, ägardirektiv och policy

Avgränsning

Revisionsobjektet i granskningen är kommunstyrelsen och ägarstyrning av kommunens helägda bolag. Granskningen avgränsas i tid till i huvudsak 2019 och 2020. I övrigt se revisionsfrågorna.

Metod

Granskningen har genomförts genom analys av styrande dokument, protokoll och uppföljningar inom området. Kompletterande intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande samt kommunchef.

Samtliga intervjuade har haft möjlighet att faktakontrollera rapporten.

Iakttagelser och bedömningar

Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3?

Iakttagelser

I kommunfullmäktiges uppdrag ingår att besluta om hur kommunens verksamhet på övergripande nivå ska vara organiserad. Kommunal verksamhet kan utföras av exempelvis nämnder, gemensamma nämnder, stiftelser, kommunalförbund och kommunägda aktiebolag. Om kommunen väljer att bedriva verksamheten genom kommunala företag ska kommunfullmäktige ges möjlighet att binda företagen till vissa kommunalrättsliga ramar/principer. Ansvaret för att bereda ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige vilar på kommunstyrelsen.

Vingåker kommun har valt att bedriva delar av verksamheten i aktiebolagsform. Om kommunen är majoritetsägare eller ensam instiftare ska företaget bindas – genom fullmäktigebeslut – till följande kommunalrättsliga ramar/principer:

1. Fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten
2. Kommunalt ändamål och kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten ska anges i bolagsordning stadgar
3. Fullmäktige ska utse samtliga styrelseledamöter
4. Bolagsordning ska säkerställa att fullmäktige får ta ställning innan beslut tas i ärenden av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt
5. Aktiebolaget ska ha minst en kommunal revisor som utses av fullmäktige

Inom ramen för vår granskning har vi tagit del av styrande dokumentation inom området, exempelvis bolagsordningar och ägardirektiv, dessa redogörs för närmare i bilaga 1.

Vår granskning visar utifrån dokumentanalys att det kommunala ändamålet för samtliga kommunala bolag har fastställts i respektive bolagsordning. Granskningen visar vidare att de kommunala angelägenheterna finns fastställa i respektive bolagsordning. Vi kan vidare konstatera att bolagsordning för samtliga bolag reglerar styrelseledamöters utnämnannde, hur lekmannarevisor ska utses samt återfinns skrivelse om att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Vi konstaterar dock att den av fullmäktige beslutade bolagsordningen för Vingåker Kraft AB inte är registrerad hos bolagsverket. Detta gäller också fullmäktiges val av revisor och ersättare (lekmannarevisorer).

Av intervjuer framgår att det finns en upparbetad arbetsrutin där ägardirektiv och bolagsordning årligen ses över. Rutinen innefattar att se över och uppdatera ägardirektiv och bolagsordning, exempelvis utifrån om det under året framkommit oklarheter kopplat till styrningen.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan uppfylld.

Bedömningen baseras på att vår granskning visar att kommunfullmäktige i allt väsentligt fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor och principer enligt KL 10:3. Vidare ser vi det som positivt att det sker en årlig översyn av ägardirektiv och bolagsordning. Vi konstaterar dock att den av fullmäktige beslutade bolagsordningen för Vingåker Kraft AB inte är registrerad hos bolagsverket vilket behöver justeras.

Har kommunstyrelsen prövat det kommunala ändamålet enligt KL 6:9 ?

lakttagelser

Kommunallagen ställer krav på kommunstyrelsen att ta beslut när det gäller återrapportering från kommunägda aktiebolag. Bland annat ska styrelsen årligen pröva om bolagets verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Vår granskning kan inte utifrån protokollanalys styrka att kommunstyrelsen prövat det kommunala ändamålet enligt KL 6:9.

Av intervjuer framgår att det kommunala ändamålet inte har prövats av kommunstyrelsen tidigare men att detta är något som har uppmärksamrats under året och ska prövas för år 2020. Det framgår vidare att en särskild rutin för prövning ska tas fram framgent för ändamålet.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan inte uppfylld.

Bedömningen baseras på att kommunstyrelsen inte prövat det kommunala ändamålet enligt KL 6:9. Vi ser det som viktigt att detta genomförs för år 2020 samt att det framgår av kommunstyrelsens protokoll att detta är genomfört.

Har kommunstyrelsen säkerställt tillräcklig styrning och kontroll?

lakttagelser

Av kommunstyrelsens reglemente § 4 framgår följande:

- Ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag och stiftelser, 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.
- Ansvara för att beslut om ägardirektiv till företagen fattas och kontinuerligt hålls uppdaterade.
- Ansvara för regelbundna möten mellan styrelsen och företagsledningarna/ stiftelseledningarna.
- Löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17–18 b §§ KL är uppfyllda beträffande de företag och stiftelser kommunen äger eller har intresse i.
- Årligen, senast den sista mars i beslut pröva om den verksamhet som bedrivits i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger under föregående kalenderår har

varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige.

- 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.

Av ägardirektiven framgår att Vingåkers övergripande vision och mål ska gälla för bolagen. Bolagen ska arbeta fram relevanta nyckeltal för ekonomi, verksamhet och kvalitet. Nyckeltalen ska vara utformade så att det finns möjlighet att följa utvecklingen över tiden. Bolagen ska även ta hänsyn till de mål och policydokument som ägaren fastställer för kommunkoncernen. Vidare framgår att bolagen löpande ska hålla kommunstyrelsen välinformerade om bolagets verksamhet och ställning. Utöver detta ska bolagen till kommunen översända:

- Protokoll från bolagsstämmor
- Protokoll från styrelsesammanträden
- Årsredovisning (enligt anvisningar och upprättad tidplan av KS)
- Revisionsberättelse med revisionsrapport
- Lekmannarevisorernas revisionsrapport
- Delårsrapport
- Dokumentation från kvartalsmöten

Det framgår vidare av ägardirektiv att bolagen senast vid februari månads utgång ska lämna det material som krävs för kommunkoncernens årsredovisning, till kommunens ekonomikontor. Bolagen ska vidare senast september månad informera kommunstyrelsen om förslag till verksamhetsplan inklusive budget för kommande år samt överlämna övriga ekonomiska uppgifter som behövs för ekonomisk uppföljning och avstämning.

Vi noterar även i sammanhanget att bolagsspecifika direktiv regleras i ägardirektiven, däribland ekonomiska åtaganden såsom krav på avkastning.

Det framgår av antagna riktlinjer för intern kontroll att relevanta kontrollpunkter i den kommunövergripande kontrollplanen även ska implementeras i de kommunala bolagens egna internkontrollplaner. Det framgår vidare att bolagen AB Vingåkershem och Vingåkers Kommunfastigheter AB är de kommunala bolag som omfattas av riktlinjerna. Vi noterar i sammanhanget att Vingåkers vatten och avfall AB och Vingåkers Kraft AB inte omnämns, vilket formellt innebär att de inte bör omfattas av riktlinjerna. Detta uppges dock vara en miss i formalia och att Vingåkers vatten och avfall AB och Vingåkers Kraft AB i realiteten också omfattas av riktlinjerna.

Av intervjuer framgår att ingen övergripande uppföljning görs avseende efterlevnaden av upprättade styrande dokument (ex ägardirektiv, bolagsordning). Det framgår vidare att rapportering från bolagen vid årsredovisning och tertialrapportering delvis uppges fungera. Det framgår att underlag i begränsad utsträckning inkommer i tid till kommunen från vissa av bolagen. Detta uppges vara ett utvecklingsområde. I syfte att underlätta

rapporteringen till kommunen kommer bolagen framåt, liksom kommunen, att använda Stratsys för rapportering av exempelvis ekonomi och mål.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen baseras på att kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig styrning utifrån de krav som ställs i ägardirektivet avseende bolagens rapportering. Vi konstaterar dock att det i dagsläget inte sker någon övergripande uppföljning av hur och vida bolagen efterlever de krav som ställs i ägardirektiven vilket vi ser som en brist. Av denna anledning bedöms revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Finns det styrning som reglerar hur dialogen mellan ägaren och bolagen ska ske?

lakttagelser

Det framgår av ägardirektiv för AB Vingåkershem, Vingåkers Kommunfastigheter AB och Vingåkers Kraft AB att bolagen ska tillse att informationsmöten hålls varje kvartal med kommunstyrelsens presidium. Vid dessa möten ska bolagets presidium och verkställande direktör närvara. Vi noterar i sammanhanget att det i praktiken är kommunen som formellt bjuder in till dessa informationsmöten.

I ägardirektiv för Vingåkers vatten och avfall AB framgår att bolaget ska träffa kommunledningen minst en gång per år där frågor av strategiskt och gemensamt intresse behandlas. Vid dessa möten ska bolaget redovisa uppföljning och planerade insatser med anledning av ägardirektiv och affärsplan samt ekonomisk uppföljning. Bolaget ska vidare kontinuerligt medverka vid möten med kommunens ansvariga tjänstemän i syfte att underlätta planering och genomförande av projekt i frågor av gemensamt och kommunövergripande intresse.

Av intervjuer framgår att samråd med bolagen hålls löpande ca 2-3 gånger per år utifrån vad som beskrivs i ägardirektiv. Dialogen uppges vara tillfredsställande där bolagen upplevs vara lyhörda. Utöver detta återfinns informell dialog som sker löpande mellan VD och kommunledning. Vid dessa informella träffar uppges minnesanteckningar föras, vi har dock inte inom ramen för vår granskning tagit del av dessa.

Vid intervjuer framgår även att kommunstyrelsens ordförande, kommunchef, bolagens VD:ar och ordföranden under våren 2021 ska gå en utbildning tillsammans för att tillsammans utveckla styrningen och öka samarbetet.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan uppfylld.

Bedömningen baseras på att formerna för dialog mellan ägare och bolag i allt väsentligt finns reglerade i styrande dokument samt på att informell dialog även förekommer. Vi ser det som positivt att kommunstyrelsens ordförande, kommunchef, bolagens VD:ar och ordförande framåt kommer att genomföra en utbildning tillsammans i syfte att öka dialogen.

Finns direktiv för återrapportering till kommunstyrelsen (fokus på förekomst och efterlevnad)?

lakttagelser

Av ägardirektiv framgår att bolagen ska följa den av fullmäktige fastställda styrmodellen samt kommunens mål- och resultatstyrningsprocess. Delårsrapport ska redovisas per 31 augusti varje år, slutlig årsredovisning ska lämnas senast sista mars. Fastställda mål för respektive bolag ska följas upp i samband med delårs- och årsredovisning.

I riktlinjer för intern kontroll framgår att bolagen ska i samband med verksamhetsberättelse till delårsrapport och årsredovisning rapportera resultatet från uppföljningen av den interna kontrollen.

Det framgår av ägardirektiv för Vingåkers kommunfastigheter AB att bolaget särskilt ska två gånger om året genomföra en kundundersökning. Undersökningen ska syfta till att fånga upp hur kunderna (representerade av kommunens förvaltningschefer och chefer inom ledningsstöd) bedömer bolagets sätt att arbeta utifrån:

- lyhördhet för verksamheternas behov
- framförhållning
- dialog och transparens

Resultatet av undersökningen ska redovisas för kommunfullmäktige i samband med delårsrapport och årsredovisning.

Vår granskning kan utifrån dokument- och protokollanalys inte styrka att återrapportering utifrån bolagens internkontrollplaner skett. Det framgår av intervjuer att muntlig rapportering till kommunstyrelsen kopplat till internkontrollplaner inte heller ha skett. Däremot noteras i sammanhanget att kommunstyrelsen inom ramen för uppsiktsplikten beslutar om att ställa frågor riktade till bolagen.¹

Av intervjuer framgår att återrapportering av kundnöjdhetsmätningar inte har återrapporterats till kommunstyrelse eller kommunfullmäktige tidigare. Däremot har de den senaste rapporten avseende kundnöjdhet återrapporterats till ägarrådet.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.



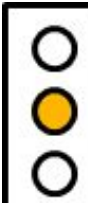
Bedömningen baseras på att direktiv finns avseende återrapportering. Granskningen kan dock inte styrka att återrapportering skett i tillräcklig utsträckning utifrån gällande direktiv. Vi ser det som viktigt att kommunstyrelsen säkerställer att återrapportering sker till kommunstyrelsen utifrån vad som är angivet i ägardirektiven samt att återrapporteringen dokumenteras i protokollen.

¹ Kommunstyrelsen 2020-11-09 § 174-175

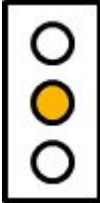
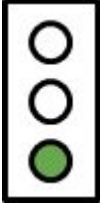
Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning är vår **sammanfattande revisionella bedömning** att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställt att ägarstyrningen över de kommunala bolagen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställt en tillräcklig intern kontroll.

Bedömningar mot revisionsfrågor - Ändamålsenlighet

Revisionsfråga	Kommentar	
Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3 (fokus på kommunstyrelsens beredning)?	Uppfyllt	
Har kommunstyrelsen prövat det kommunala ändamålet enligt KL 6:9 (fokus på beredning och provning)?	Ej uppfyllt	
Sammanfattande bedömning	Delvis uppfyllt	

Bedömningar mot revisionsfrågor - Intern kontroll

Revisionsfråga	Kommentar	
Har kommunstyrelsen säkerställt tillräcklig styrning och kontroll (fokus på förekomst och följsamhet till planer och rapportering)?	Delvis uppfyllt	
Finns det styrning som reglerar hur dialogen mellan ägaren och bolagen ska ske (fokus på förekomst och efterlevnad)?	Uppfyllt	

Finns direktiv för återrapportering till kommunstyrelsen (fokus på förekomst och efterlevnad)?	Delvis uppfyllt	
Sammanfattande bedömning	Delvis uppfyllt	

Rekommendationer

Utifrån genomförs granskning rekommenderas kommunstyrelsen att

- säkerställa att, av fullmäktige beslutad, bolagsordning för Vingåker Kraft samt val av revisor och ersättare, registreras på bolagsverket.
- säkerställa att prövning av det kommunala ändamålet enligt KL 6:9 genomförs.
- säkerställa att återrapportering sker från bolagen enligt de krav som ställs exempelvis ägardirektivet samt att denna är fullständig.
- säkerställa att återrapporteringen till kommunstyrelsen framgår av kommunstyrelsens protokoll, dvs. att det finns en spårbarhet i protokollen.

Bilaga 1

Dokumentation

Inom ramen för vår granskning har vi erhållit följande styrande dokument:

- Bolagsordning för AB Vingåkershem (antagen av kommunfullmäktige 2013-11-11 § 124, reviderad av kommunfullmäktige 2016-04-18 § 30).
- Bolagsordning för Vingåkers Kommunfastigheter AB (antagen av kommunfullmäktige 2013-11-11 § 125, reviderad av kommunfullmäktige 2020-02-10 § 18).
- Bolagsordning för Vingåkers Kraft AB (antagen av kommunfullmäktige 2019-03-25, § 73).
- Bolagsordning för Vingåker Vatten och Avfall AB (antagen av kommunfullmäktige i Vingåker 2015-04-20, § 33.)
- Ägardirektiv för AB Vingåkershem, Vingåkers Kommunfastigheter AB och Vingåkers Kraft AB (antagen av kommunfullmäktige 2002-05-27, § 31, reviderad 2020-02-10, § 18).
- Ägardirektiv för Vingåker Vatten och Avfall AB (antagen av kommunfullmäktige, Vingåkers kommun, 2015-04-20, § 33).
- Riktlinjer för intern kontroll (antagen av kommunstyrelsen 2019-11-14 § 224).
- Reglemente för kommunstyrelsen, fastställd 2010-12-13, senast reviderad 2020-09-14 av kommunfullmäktige

2021-01-13

Annika Hansson

Uppdragsledare

Malin Odby

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vingåkers kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från år 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.