



Till
Kommunstyrelsen

För kännedom
Kommunfullmäktige

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt av de kommunala bolagen.

Stadsrevisionen i Örebro kommun har genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsikt av de kommunala bolagen.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen är tillfredsställande samt att kartlägga hur kommunstyrelsen säkerställer och följer upp att de kommunala bolagen arbetar för att stödja de av fullmäktige beslutade strategiska områdena. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Vi kan konstatera att det i det formella arbetssättet med uppsikten finns förutsättningar för en god uppsikt över kommunens bolag. Vi har dock uppmärksammat ett flertal förbättringsområden så att uppsikten i praktiken blir tillräcklig för samtliga ledamöter i kommunstyrelsen.

Det finns ett stort behov för kommunstyrelsen att säkerställa att uppföljning av mål, riktlinjer och direktiv görs och att uppföljningar rapporteras till kommunstyrelsen. Stor del av kommunens verksamhet ligger i bolag och det är kommunstyrelsens skyldighet att säkerställa och följa upp att de uppdrag som ges av fullmäktige verkställs.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att följa upp de rapporter som lämnas avseende innehållet för att skapa en uppföljning som ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen upplever sig vara trygga med.

Vi bedömer att den av fullmäktige antagna bolagspolicyn ger förutsättningar för en god uppsikt.

Vi bedömer att strategin/policyn efterlevs och vi kan följa rapporteringar och uppföljningar i protokoll från kommunstyrelsen. Uppsikten behöver dock stärkas för framförallt de delägda bolagen samt bolagen som ligger utanför rådhuskoncernen.

Enkätsvaren från ersättare och ledamöter i kommunstyrelsen visar att det finns en osäkerhet om huruvida rapporter innehåller tillräcklig information som gör att respondenten känner sig trygg med rapporteringen av såväl verksamhet och ekonomi.

Vi bedömer att kommunstyrelsen behöver säkerställa att uppsikten stärks i detta avseende.

Vi bedömer att kommunstyrelsen, för att kunna säkerställa erforderlig uppsikt över ekonomin, behöver se ekonomiska rapporter per bolag även vid tertialuppföljningarna.



Vi gör vidare bedömningen att kommunstyrelsen måste säkerställa uppföljning av bolagens interna kontroll utifrån att flera ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen har angett i sina enkätsvar att de inte känner till om uppföljning sker.

Senast 30 juni önskar vi svar från Kommunstyrelsen vilka åtgärder de har för avsikt att vidta med anledning av ovanstående samt vad som i övrigt framkommer i bifogad revisionsrapport.

Örebro 2016-04-07

Britta Bjelle
ordförande

Ingemar Karlsson
vice ordförande

Bilaga: Rapport, Granskning av kommunstyrelsens uppsikt av de kommunala bolagen.



Örebro kommun

**Kommunstyrelsens uppsikt av de
kommunala bolagen
Rapport**

Advisory
KPMG AB
Sara Linge
2016-03-20
Antal sidor: 20

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Bakgrund	4
3.	Syfte	5
4.	Avgränsning	5
5.	Revisionskriterier	5
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	5
7.	Metod	6
8.	Projektorganisation	6
9.	KS uppsikt	6
10.	Organisationen	7
10.1	Relationen mellan ägaren och bolagen	8
10.2	Kommentar	9
11.	Rapporteringsinstruktion/strategi samt formell och informell uppföljning	10
11.1	Bolagspolicy	10
11.2	Finansiell samordning	11
11.3	Formell uppföljning	11
11.4	Informell uppföljning	12
11.5	Kommentar	13
12.	Resultat från enkät	14
12.1	Respondenternas syn på förutsättningar för uppsikt	14
12.2	Respondenternas syn på om uppsikten av de kommunala bolagen är tillfredsställande avseende uppsikt av det kommunala ändamålet, mål och inriktning	17
12.3	Kommentar	18
13.	Beslut enligt kommunallagen kap 6 § 1a har fattats samt om ärendet innehåller tillräcklig och ändamålsenlig information	19
13.1	Kommentar	19

1. Sammanfattning

Vi har av Stadsrevisionen i Örebro kommun fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens uppsikt av de kommunala bolagen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen är tillfredsställande samt att kartlägga hur kommunstyrelsen säkerställer och följer upp att de kommunala bolagen arbetar för att stödja de av fullmäktige beslutade strategiska områdena.

Under granskningen har vi genomfört intervjuer med verksamhetsföreträdare, ställt enkät till ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen samt granskat styrande dokument och uppföljningar.

Inom ramen för granskningen kan vi konstatera att det i det formella arbetssättet med uppsikten finns förutsättningar för en god uppsikt över kommunens bolag. Vi har dock uppmärksammat ett flertal förbättringsområden så att uppsikten i praktiken blir tillräcklig för samtliga ledamöter i kommunstyrelsen.

Utifrån svaren i enkäteten gör vi bedömningen att det finns ett stort behov för kommunstyrelsen att säkerställa att uppföljning av mål, riktlinjer och direktiv görs och att uppföljningar rapporteras till kommunstyrelsen. Stor del av kommunens verksamhet ligger i bolag och det är kommunstyrelsens skyldighet att säkerställa och följa upp att de uppdrag som ges av fullmäktige verkställs.

Vi noterar att rapporter om såväl ekonomi och verksamhet löpande lämnas till kommunstyrelsen enligt vad som framkommer i intervjuer och i genomgång av protokoll. Utifrån svaren i enkäten konstaterar vi att kommunstyrelsen inte fullt ut är trygg med innehållet i rapporteringen. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att följa upp de rapporter som lämnas avseende innehållet för att skapa en uppföljning som ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen upplever sig vara trygga med.

Inom ramen för granskningen har följande frågor besvarats:

Om strategi för kommunstyrelsens uppsikt av de kommunala bolagen finns?

Den av fullmäktige antagna bolagspolicyn anger hur uppföljningen ska hanteras. I policyn anges att det finns en strävan av att policyn ska omfatta även de bolag som är delägda samt de som ligger utanför Rådhuskoncernen. Vi bedömer att policyn ger förutsättningar för en god uppsikt.

Om inriktningen på uppsikten motsvarar kommunstyrelsens strategi och/eller övriga interna regelverk?

Vi bedömer utifrån den formella uppföljningen att strategin/policyn efterlevs och vi kan följa rapporteringar och uppföljningar i protokoll från kommunstyrelsen. Av svaren i enkäten får vi bilden av att det stora flertalet av ledamöterna och ersättarna känner till att det finns en strategi för uppföljning av ekonomi och verksamhet för de helägda bolagen inom Rådhus. För de delägda bolagen och bolagen utanför rådhus ökar osäkerheten och antalet vet ej-svar på frågan om en strategi finns för uppföljning är betydligt fler.

Om uppsikten av de kommunala bolagen är tillfredsställande avseende uppsikt av det kommunala ändamålet, mål och inriktning?

Vi noterar att uppfattningen om hur uppsikten fungerar skiljer sig åt beroende på hur ägarförhållandena ser ut. Denna bild bekräftas av såväl intervjuer som svar i enkäten. Av intervjuerna framkommer att uppsikten är stark gällande de stora bolagen där det finns fungerande forum för uppföljning. Från våra intervjuer med verksamhetsföreträdare, kommunchef, bolagsgrupp och kommunstyrelsens ordförande, framkommer att uppsikten fungerar väl. Detta är en bild som endast delvis bekräftas av de svar vi fått i den enkät som besvarats av ersättare och ledamöter i kommunstyrelsen. Av svaren framgår att det finns en osäkerhet om huruvida rapporter innehåller tillräcklig information som gör att respondenten känner sig trygg med rapporteringen av såväl verksamhet och ekonomi. Vi noterar även en osäkerhet gällande om kommunstyrelsen följer upp efterlevnaden av fullmäktiges riktlinjer, direktiv och beslut.

Samtliga ledamöter har samma ansvar och vår bedömning är att kommunstyrelsen behöver säkerställa att uppsikten stärks i detta avseende. Uppsikten behöver stärkas för framförallt de delägda bolagen samt bolagen som ligger utanför rådhuskoncernen.

Då kommunstyrelsen endast ser sammanställda rapporter om samtliga bolag i den löpande redovisningen under året bedömer vi att det finns en risk att kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsikt inte ser om ett av de kommunala bolagen avviker från mål eller budget under året. Vi bedömer att kommunstyrelsen, för att kunna säkerställa erforderlig uppsikt över ekonomin, behöver se ekonomiska rapporter per bolag även vid tertialuppföljningarna.

Det förekommer viss personunion mellan kommunstyrelsen, styrelsen i Rådhus samt övriga bolagsstyrelser. Personunion kan i praktiken fungera som ett stöd i uppsikten, men det säkerställer inte per automatik en tillfredsställande uppsikt. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt innebär att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen har samma ansvar för att utöva uppsikten. Vi har identifierat att det tycks finnas vissa rester från en tid då Rådhus hade ett vidare ansvar för samordning av uppsikt.

Vi gör vidare bedömningen att kommunstyrelsen måste säkerställa uppföljning av bolagens interna kontroll utifrån att flera ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen har angett i sina svar att de inte känner till om uppföljning sker.

Att komplettera målstyrningsmodellen för kommunen med utformande av indikatorer som ska mäta bolagens målfyllelse tror vi är en bra väg framåt för att säkerställa uppföljningen av det kommunala ändamålet.

Om beslut enligt kommunallagen kap 6 § 1a har fattats samt om ärendet innehåller tillräcklig och ändamålsenlig information?

Vår bedömning är att ärendet innehåller tillräcklig information. Det är positivt att kommunstyrelsen i bedömningen av det kommunala ändamålet tar del av rapporter från lekmannarevisionen.

2. Bakgrund

Vi har av Stadsrevisionen i Örebro kommun fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens uppsikt av de kommunala bolagen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Kommunstyrelsen ska ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet, de kommunala bolagen samt kommunalförbund. Uppsiktsplikten är en förutsättning för att kommunstyrelsen ska kunna leda och samordna förvaltningen. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt regleras i kommunallagen kap 6.

Stadsrevisionen genomförde 2013 en förstudie av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder samt de kommunala bolagen. Av förstudien framkommer att styrmodellen från 2012 ger bra förutsättningar för en ändamålsenlig styrning och kontroll av nämndernas verksamheter. I förstudien konstateras även att styrningen av bolagen utifrån bolagsordning och ägardirektiv är tydlig. Dock saknas uppgifterna om hur mål, uppdrag och direktiv som lämnas i kommunens övergripande strategier och budget (ÖSB) kommuniceras med bolagen och hur det sedan följs av kommunstyrelsen. Enligt förstudien kan denna styrning och uppföljning av bolagen förbättras och stärkas. Av förstudien framkommer vidare att kommunstyrelsen endast tagit del av rapportering från bolagen som är av ekonomisk och finansiell karaktär. Det konstateras att det inte finns något som visar på att kommunstyrelsen kontrollerat hur bolagen arbetar för att stödja kommunens strategiska områden eller om de följer kommunens direktiv eller policys.

I Örebro kommun bedrivs en stor del av den kommunala verksamheten i bolagsform, majoriteten av bolagen i Örebro kommun är organiserade som dotterbolag till bolaget Rådhus AB. Inom kommunen finns bolag som ligger utanför rådhuskoncernen och det finns bolag som ägs gemensamt med andra kommuner eller med privata aktörer.

Enligt kommunallagen kap 6 § 1 a är kommunstyrelsen skyldig att en gång per år pröva om den verksamhet som bolagen bedriver under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförs inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Utifrån genomförd förstudie bedömer Stadsrevisionen att det finns en *risk* att kommunstyrelsens uppsikt inte är tillräcklig. Uppsikt över de kommunala bolagen är *väsentlig* 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.

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen är tillfredsställande samt att kartlägga hur kommunstyrelsen säkerställer och följer upp att de kommunala bolagen arbetar för att stödja de av fullmäktige beslutade strategiska områdena.

Vi har därför granskat

- om Strategi för kommunstyrelsens uppsikt av de kommunala bolagen finns
- om Inriktningen på uppsikten motsvarar kommunstyrelsens strategi och/eller övriga interna regelverk
- om Uppsikten av de kommunala bolagen är tillfredsställande avseende uppsikt av det kommunala ändamålet, mål och inriktning
- om Beslut enligt kommunallagen kap 6 § 1a har fattats samt om ärendet innehåller tillräcklig och ändamålsenlig information

4. Avgränsning

Projektet avser 2015 och rör kommunstyrelsens uppsikt av de kommunala bolagen med fokus på det kommunala ändamålet, mål och riktlinjer.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna/verksamheten uppfyller

- Kommunallagen kap 6
- Interna regelverk, bl.a. kommunstyrelsens reglemente och eventuell strategi för uppsikten
- Bolagspolicy, antagen av fullmäktige jan 2014

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument exempelvis rapporteringsrutin, granskning av protokoll
- Intervjuer med berörda tjänstemän och politiker
- Enkät ställd till kommunstyrelsens ledamöter

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Sara Linge, certifierad kommunal revisor.

9. KS uppsikt

I Kommunallagens 6 kap. 1 § anges att:

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och ev eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

I 2 § anges vidare följande:

Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning.

Styrelsen skall också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

Ovanstående skrivningar innebär att styrelsen har en särställning bland nämnderna genom att lagstiftaren förutsätter att den har en ledande och samordnande roll. Med styrelsens ledande ställning följer att den har till uppgift att skaffa sig en överblick över hela kommunalförvaltningen. Styrelsen ska ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Man måste dock observera att kommunallagen inte ger styrelsen några extrema maktmedel. Uppsikten måste i princip anses vara begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i sin egenskap av högsta beslutande organ ingriper.

Av 1§ andra stycket framgår det att styrelsen ska ha uppsikt även över kommunal verksamhet som bedrivs av kommunala företag. Bestämmelsen ska ses mot bakgrund av att man i 1991 års kommunallag har velat markera behovet av en bättre insyn i och kontroll av kommunala företag.

Härvid bör dock märkas att styrelsen inte direkt på grund av kommunallagen kan begära in yttranden och upplysningar på samma sätt som gäller i fråga om nämnderna. För att styrelsen ska kunna fullgöra sin uppsiktsskyldighet bör företagen genom ägardirektiv åläggas att lämna styrelsen de uppgifter som den anser sig behöva. Kommunallagen tar nämligen inte över aktiebolagslagen, och i den finns inga regler om kontinuerlig information till aktieägaren. Det bör observeras att uppsiktsregeln också gäller delägda företag. Det kan givetvis uppstå särskilda svårigheter att fullgöra tillsynsskyldigheten i företag med privata intressenter. I Örebro kommun har uppgiftslämnandet från bolagen till kommunstyrelsen reglerats i kommunens bolagspolicy och genom moderbolagets Örebro Rådhus AB ägardirektiv.

Bestämmelsen i 1 § hindrar inte att ledamöter i kommunstyrelsen också är ledamöter i styrelsen för ett kommunalt bolag, trots att de därigenom i praktiken kan sägas delta i en kontroll av sin egen funktion i bolaget.

Kommunstyrelsen kan inte uppfylla sin tillsynsplikt endast genom att dess ledamöter också är ledamöter i styrelsen för ett kommunalt bolag. En sådan personalunion fritar inte kommunstyrelsen från skyldigheten att utöva uppsikt över bolaget.

Kommunstyrelsen har enligt lagstiftningen alltså en skyldighet att utöva löpande tillsyn, och styrelsen måste utöva sin kontrollfunktion i någon omfattning även om man inte fått någon konkret anledning till granskning. Det är kommunstyrelsen som bestämmer formerna för hur tillsynen ska gå till. Exempelvis kan den bestå i krav på kontinuerliga ekonomiska rapporter, riskbedömningar eller stickprovsgranskningar.

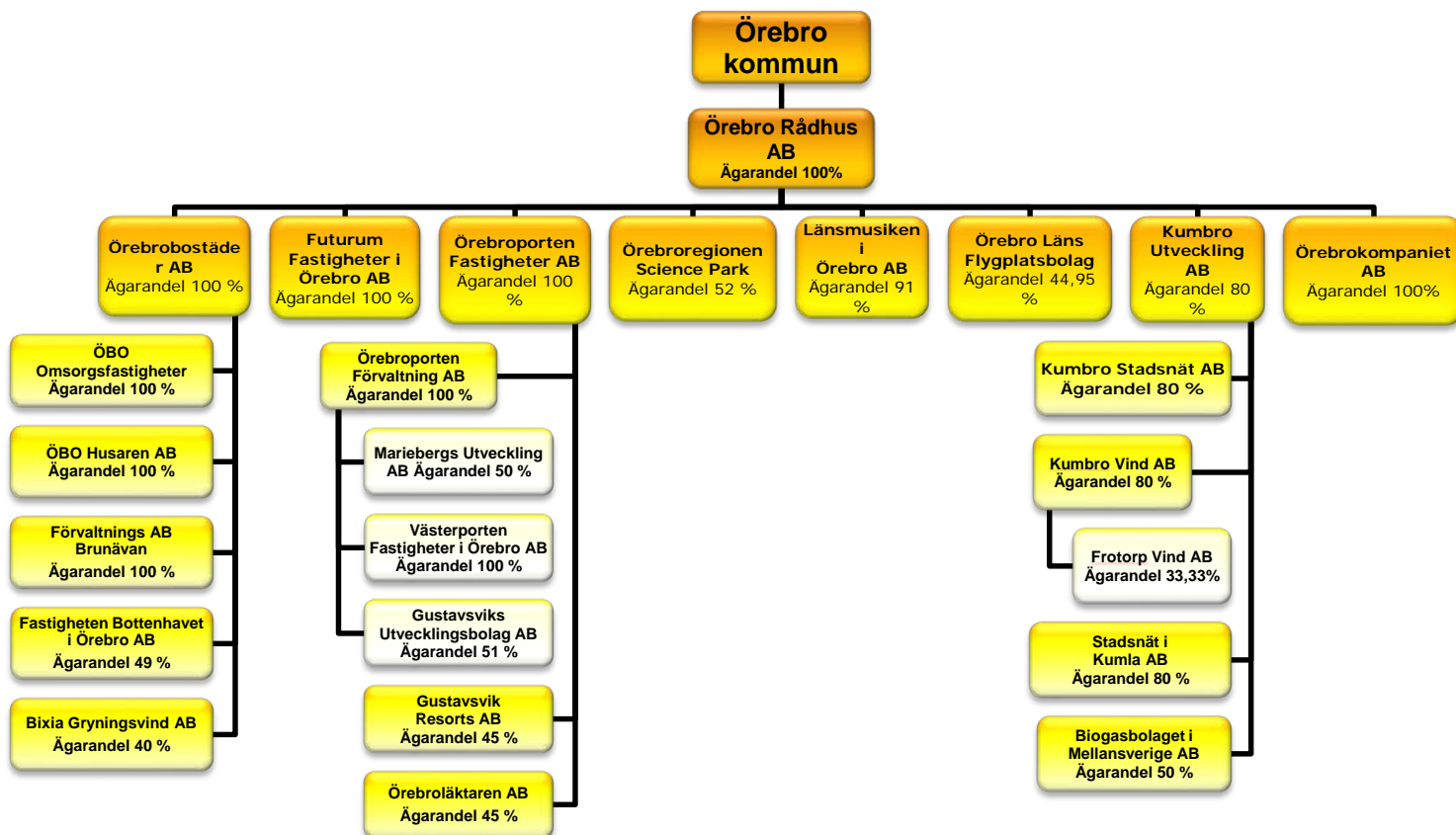
För verksamhetsåret 2013 stärktes kommunstyrelsens uppsikt ytterligare genom ett tillägg till lagstiftningen 6 kap. 1 a §:

Styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 3 kap. 16 a § 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.

10. Organisationen

I Örebro kommun hanteras delar av det kommunala uppdraget i bolagsform. Moderbolaget Örebro Rådhus AB ägas till 100 procent av Örebro kommun. Örebro Rådhus AB har åtta dotterbolag. Örebro Bostäder, Örebroporten fastighets AB samt Kumbro utveckling AB har i sin tur vardera ett antal dotterbolag. De kommunala bolagen omsätter ca 20 procent av kommunens totala ekonomi och innehar ca 70 % av kommunens tillgångar.

Ett organisationsschema över bolagen finns nedan.



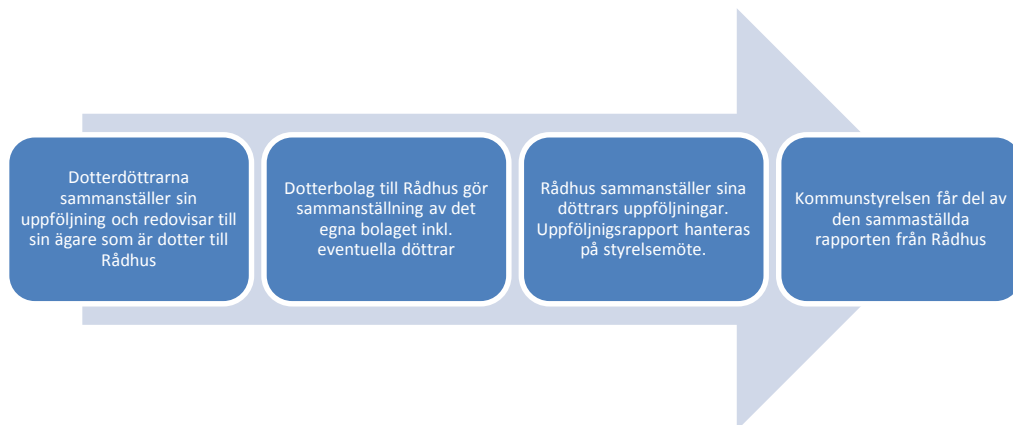
10.1 Relationen mellan ägaren och bolagen

Rådhus styrelse består av tio ledamöter (7 ordinarie och 3 suppleanter), dessa tio är samtliga även ordinarie ledamöter i kommunstyrelsen (av totalt 15 ledamöter). Kommunstyrelseledamöterna sitter även med i andra styrelser inom kommunkoncernen. Det råder således personunion mellan flera ledamöter i kommunstyrelsen och ledamöter i bolagsstyrelserna.

Relationen mellan kommunstyrelsen och bolagen beskrivs överlag som god och kommunstyrelsen uttrycker generellt en trygghet avseende uppsikten av verksamhet och ekonomi

i de flesta bolagen. Vid våra intervjuer framkommer att kommunstyrelsen, Rådhus och tjänstemannagruppen kring Rådhus uppfattar uppsikten över de större bolagen (ÖBO, Futurum, Örebroporten) som god. Det beskrivs att det finns väl fungerande och återkommande forum för dialog. Bilden som ges av de mindre bolagen, de delägda bolagen samt de bolag som ägs av något av Rådhus dotterbolag, är att uppsikten inte är lika stark över dessa. Detta förklaras med att relationen mellan kommunstyrelsen och bolagen blir ett steg längre bort, det vill säga bolagen är dotter-döttrar till Rådhus, inte dotterbolag. En förklaring som framkommer avseende de delägda bolagen är att uppsikten påverkas av dels olika traditioner av uppföljning i de fall samägandet sker med annan kommun. I de fall en privat aktör är delägare finns vissa affärsmässiga dilemman. Som exempel på dilemma lyfts att det föreligger sekretess bland annat vad gäller aktieägaravtalen. Viss information som är känslig eller sekretessbelagd stannar därför i Rådhus styrelse och går inte vidare till kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsens uppsikt kan schematiskt beskrivas med följande bild. Dotterdöttrarnas rapportering till Rådhus sker för vissa bolag direkt till Rådhus och inte genom sammanställd rapportering (Gäller Västerporten, Gustavsvik Resort och Omsorgsfastigheter).



Ägardirektiven arbetas fram i dialog med bolagen som får möjlighet att påverka sina uppdrag. Utgångspunkten är att bolagen utifrån sin specialkompetens och i vissa fall, sina krav på affärsmässighet ska få möjlighet att påverka ägarstyrningen.

Styrningen av bolagen via andra styrdokument och policys bygger på samma sätt som ägardirektiven på en dialog där bolagen får acceptera/bekräfta de uppdrag som ges bolagen i styrdokumentet.

10.2 Kommentar

Det förekommer viss personunion mellan kommunstyrelsen, Rådhus styrelse samt övriga bolagsstyrelser. Personunion kan i praktiken fungera som ett stöd i uppsikten, men det säkerställer inte per automatik en tillfredställande uppsikt. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt innebär att *samtliga* ledamöter i kommunstyrelsen har samma ansvar för att utöva uppsikten.

Vi noterar att uppfattningen om hur uppsikten fungerar skiljer sig åt beroende på hur ägarförhållandena ser ut. Av intervjuerna framkommer att uppsikten är god gällande de stora bolagen, vilka är direkt döttrar till Rådhus AB, där det finns fungerande forum för uppföljning.

11. Rapporteringsinstruktion/strategi samt formell och informell uppföljning

Av kommunallagens 6 kap § 1 framgår att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över sina bolag. Detta innebär att kommunstyrelsen ska hålla sig informerad och insatt i vad som händer i bolagen. Av lagtexten framgår inte hur denna uppsikt ska vara utformad utan det är upp till varje kommunstyrelse att besluta.

Rapporteringen avseende kommunstyrelsens uppsikt styrs i Örebro kommun av bolagspolicyn.

Målstyrningsmodellen i Örebro kommun ska enligt uppgift kompletteras med utformade av indikatorer som ska mäta bolagens måluppfyllelse. Indikatorer för bolagen ska finnas framtagna inför budget 2016.

11.1 Bolagspolicy

Örebro kommuns bolagspolicy är antagen av fullmäktige i januari 2014. Bolagspolicyn tydliggör kommunens ägarroll och styrning av sina majoritetsägda bolag. Policyn omfattar därmed Örebro Rådhus AB inklusive dess dotter- och dotterdotterbolag. Av policyn framgår att kommunen strävar efter att även de minoritetsägda bolagen ska omfattas av reglerna i bolagspolicyn. Tillämpning av policyn ska finnas dokumenterad i aktieägaravtalet.

Kommunstyrelsen samordnar sin uppsikt över de kommunala bolagen via moderbolaget Örebro Rådhus AB. Örebro Rådhus AB utövar den operativa ägarrollen för kommunens samtliga bolag på uppdrag av fullmäktige.

Av ägardirektivet för Örebro Rådhus AB 2015 framgår att bolaget ska:

”svara för ekonomisk uppföljning av dotterbolagen och förmedla information om dotterbolagens verksamhet till kommunstyrelsen”

”Bolaget har i uppdrag att utöva styrning och uppföljning av kommunens aktiebolag inom ramen för de budgetdirektiv som fastställs av Kommunfullmäktige”

I ägardirektivet som antogs i oktober 2015 – avseende 2016 – är sistnämnda skrivningen reviderad till följande lydelse:

”Bolaget har i uppdrag att utöva samordning och uppföljning av kommunens aktiebolag inom ramen för de budgetdirektiv som fastställs av Kommunfullmäktige”

Kommunen beskriver i bolagspolicyn kommunstyrelsens uppsikt som följande:

”Uppsiktsplikten innebär att kommunstyrelsen ska hålla sig informerad om bolagens verksamhet och hur bolagen förhåller sig till gällande styrdokument.”

”Kommunstyrelsen ska årligen göra en bedömning av bolagens verksamhet utifrån de ändamål och befogenheter som anges i bolagsordningen och i kompletterande direktiv från kommunfullmäktige. Bedömningen ska göras med stöd av årliga rapporter från bolagsstyrelserna och från lekmannarevisorerna samt den löpande information om bolagets verksamhet som rapporteras av moderbolaget Örebro Rådhus.”

11.2 Finansiell samordning

Det framhålls under våra intervjuer att den finansiella samordningen inom kommunkoncernen syftar till att ge kommunstyrelsen en samlad bild av det ekonomiska läget i kommunen. Den finansiella samordningen framhålls som något positivt för kommunstyrelsens möjlighet till uppsikt och samordning.

11.3 Formell uppföljning

En genomgång av kommunstyrelsens protokoll från 2015 ger att kommunstyrelsen hanterat ärenden som rör uppsikten:

2015-01-27 § 18 – rapport från Örebro Rådhus om dotterbolagen

2015-03-24, § 51 – årsredovisning från Rådhus och dotterbolagen

2015-03-24, § 64 - rapport från Örebro Rådhus om dotterbolagen

2015-04-21, § 80 – årsredovisning från Örebro trädgård AB

2015-05-19, § 112 - rapport från Örebro Rådhus om dotterbolagen

2015-08-25, § 158 – bedömning av verksamheterna i Örebro kommuns hel- och delägda aktiebolag under 2014

2015-08-25, § 165 – rapport från Örebro Rådhus AB om dotterbolagen

2015-09-22, § 173 – information från ny VD i kommunalt bolag

2015-09-22, § 190 – kommunstyrelsens uppsiktsplikt, månadsrapport augusti 2015

2015-10-19, § 198 – information från ny VD i kommunalt bolag

2015-10-19, § 225 – kommunstyrelsens uppsiktsplikt, månadsrapport september 2015

2015-11-17, § 231 – information från ny VD i kommunalt bolag

2015-11-17, § 252 – kommunstyrelsens uppsiktspflicht, månadsrapport oktober 2015

2015-11-17, § 253 – rapport från Örebro Rådhus AB

2015-12-14, § 259 – information från ny VD i kommunalt bolag

2015-12-14, § 285 – kommunstyrelsens uppsiktspflicht, månadsrapport november 2015

Uppföljning av verksamheten i bolagen utgår från sammanställd rapport som lämnas till kommunstyrelsen via Rådhus.

Rådhus AB ska löpande lämna rapporter om bolagens ekonomi och verksamhet till kommunstyrelsen. Enligt rapporteringsrutin ska bolagen lämna tertialrapporter om måluppfyllelse och ekonomi till moderbolaget Örebro Rådhus AB som i sin tur lämnar en sammanställd rapport vidare till kommunstyrelsen.

Uppföljningen av verksamheten i bolagen görs i rapport som avlämnas fem gånger per år till kommunstyrelsen. Rapportering till kommunstyrelsen sker efter varje styrelsemöte i Rådhus i en sammanfattad rapport. Styrelsen i Rådhus har en punkt vid sina sammanträden med information från styrelseprotokoll i samtliga dotterbolag. Det finns en fastställd rutin för anmälan av protokoll och bolagsgruppen bevakar att samtliga protokoll anmäls till Rådhus. Det som rapporteras till kommunstyrelsen utgår från uppdrag i ägardirektiv och bygger på den rapportering som respektive bolag lämnar till Rådhus AB. Rapporterna innehåller inte uppgifter från samtliga bolag utan ett urval av händelser som bolagen rapporterat görs av Rådhus i den sammanställda rapport som går till kommunstyrelsen. Hur urvalet görs eller vilken typ av händelser som kommunstyrelsen vill ha sig tillställt i den sammanfattande rapporten finns inte fastställt eller uttalat.

Den ekonomiska rapporteringen sker tre gånger årligen, tertial 1 och 2 samt i årsredovisningen. I årsredovisningen redovisas samtliga bolag separat. I tertialredovisningarna redovisas inte varje bolag separat för kommunstyrelsen utan kommunstyrelsen ser endast en sammanställning av hela bolagskoncernen.

11.4 Informell uppföljning

Uppföljningsträffar för informationsutbyte sker två gånger per år för de stora bolagen och en gång per år för de mindre bolagen. Vid träffarna deltar presidiet för Rådhus, kommundirektör tillika VD för Rådhus och vice VD för Rådhus. Respektive bolag representeras av ordförande, vice ordförande, VD och ekonomichef.

VD och vice VD i Rådhus har även löpande VD-träffar för informell avstämning och har ett löpande utbyte med ekonomicheferna i respektive bolag.

Ett nytt sätt att stärka uppsikten är att vid kommunstyrelsens beredningsmöten (möten inför kommunstyrelsens ordinarie sammanträden) deltar respektive bolags VD med en frekvens på var till vartannat år för de olika bolagen.

Enligt uppgift är det känt bland kommunstyrelsens ledamöter att den som vill fördjupa sig i något av bolagen kan vända sig till bolagsgruppen för mer information.

11.5 Kommentarer

Vi bedömer att det finns formella verktyg som ger förutsättningar för en stark uppsikt över bolagen inom Rådhuskoncernen.

Vi bedömer att den uppföljning som genomförs följer beslutade strategier på det övergripande planet och vi kan i kommunstyrelsens protokoll följa besluten och rapporteringen.

Rapporter lämnas flera gånger årligen gällande verksamhet och ekonomi. Det framkommer i våra intervjuer att det finns skillnader i hur kommunstyrelsens uppsikt kan hanteras beroende på typ av bolag. Det framförs under våra intervjuer att gällande uppsikten för bolag som samägs med andra kommuner har det funnits olika kulturer vad gäller uppföljning och rapportering. I bolag som ägs av kommunen men där privata aktörer finns som delägare uppges att det finns svårigheter att hantera avvägning mellan bolagssekretess och öppenhet.

Att komplettera målstyrningsmodellen för kommunen med utformande av indikatorer som ska mäta bolagens måloppfyllelse tror vi är en bra väg framåt för att säkerställa uppföljningen av det kommunala ändamålet och ägardirektiven i ÖSB:n.

Den finansiella samordningen skapar förutsättningar för kommunen att se hur det ekonomiska läget utvecklas på koncernnivå vilket vi ser som positivt.

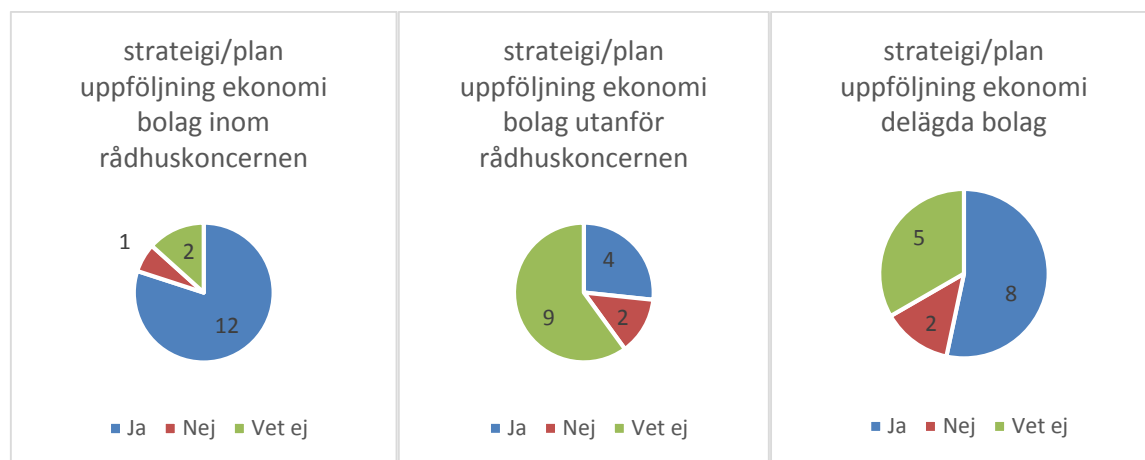
I den löpande rapporteringen kan dock kommunstyrelsen inte avgöra om varje enskilt bolag i sin ekonomi och verksamhet följer det som har beslutats av fullmäktige. Detta beror på att den ekonomiska sammanställningen inte visar varje enskilt bolag och dess utveckling. Ledamöterna kan därför inte själva se eller bedöma direkt hur verksamheter och ekonomi fortlöper i varje enskilt bolag. Rapporten som tillställs kommunstyrelsen bygger på en sammanställning och en analys gjord av Rådhus. Då kommunstyrelsen endast ser sammanställda rapporter löpande under året bedömer vi att det finns en risk att kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsikt inte ser om ett av de kommunala bolagen avviker från mål eller budget under året.

Vi vill i detta sammanhang framhålla att kommunstyrelsen inte kan delegera sin uppsikt utan att samtliga ledamöter har samma ansvar. Arbets sättet med sammanställda rapporter avseende bolagen från Rådhus till kommunstyrelsen gör informationen lättillgänglig. Detta arbetssätt tyder på vissa rester från en tid då Rådhus hade ett vidare och större ansvar för samordning av uppsikt.

12. Resultat från enkät

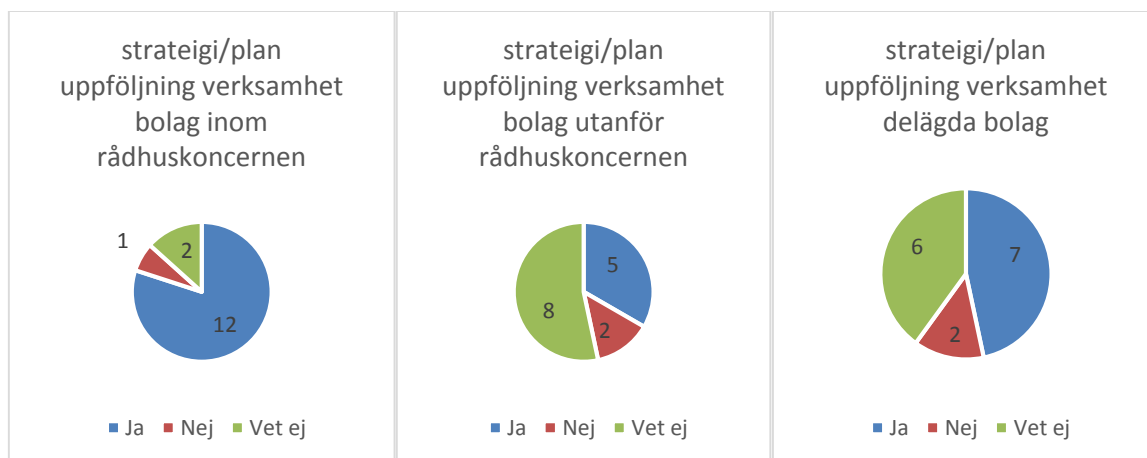
För att komplettera uppgifter från våra intervjuer har en enkät skickats till samtliga ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen. Vi redovisar här delar av enkäten och kommenterar under respektive diagram.

12.1 Respondenternas syn på förutsättningar för uppsikt



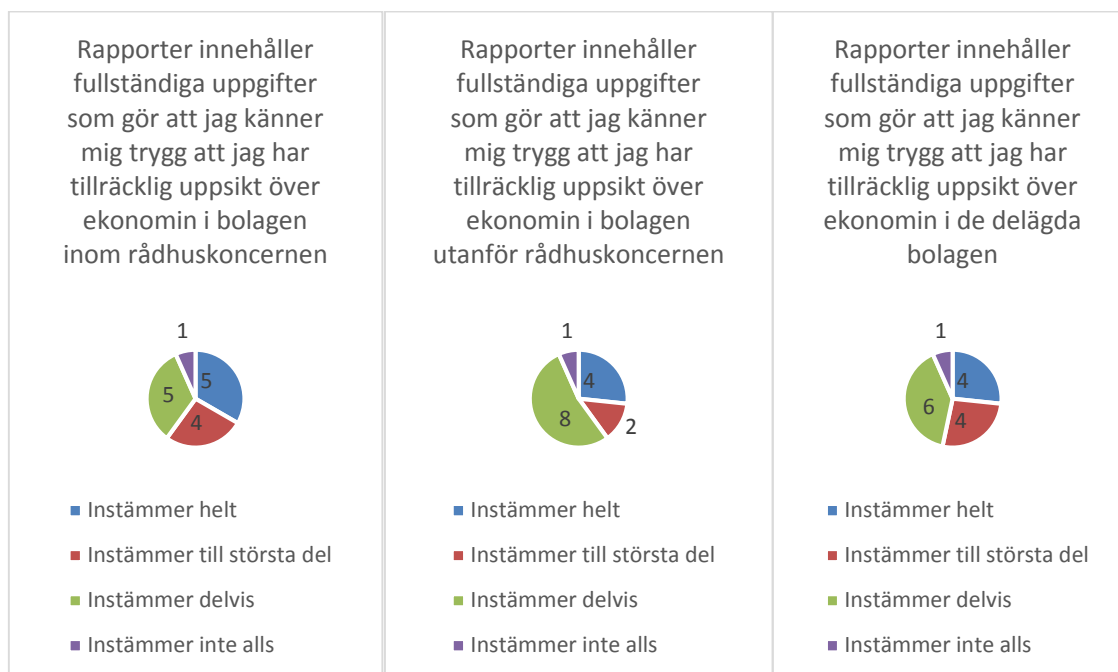
Kommentar:

- Det stora flertalet känner till att det finns en strategi/plan för uppföljning av ekonomin i bolag inom rådhuskoncernen.
- Gällande de bolag som inte ingår i rådhuskoncernen anges i nio svar att man inte vet vilken strategi som gäller för uppföljning av ekonomin. I två av svaren anges även att det inte finns någon fastställd strategi.
- För de delägda bolagen är det förhållandevis många som har svarat att de inte känner till att det finns någon strategi för uppföljning av ekonomin. I två av svaren anges även att det inte finns någon fastställd strategi.



Kommentar:

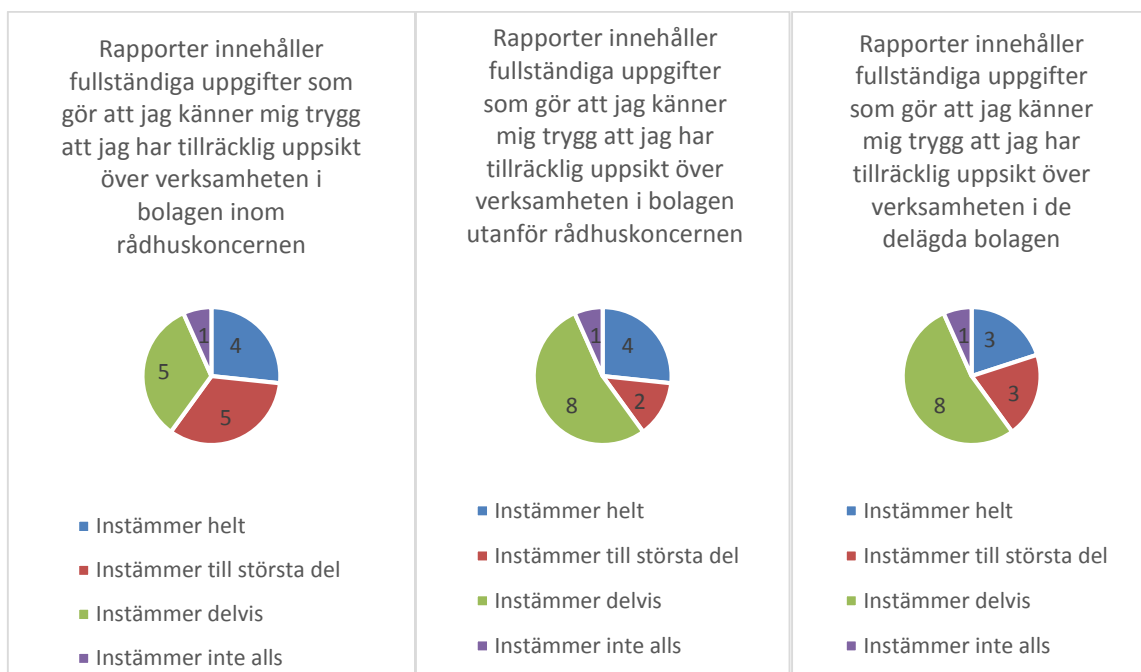
- Av svaren i enkäten framgår att ledamöterna i stor omfattning känner till att det finns en fastställd strategi för uppföljningen av verksamheten för bolagen *inom* Rådhus.
- Det finns stor osäkerhet och kring vilken strategi som gäller för uppföljningen av verksamheten i bolagen *utanför* Rådhus samt i de delägda bolagen.



Kommentar:

- Det är nio personer som helt instämmer eller instämmer till största del i påståendet att de får rapporter som innehåller fullständiga uppgifter som gör att jag känner mig trygg i att jag har tillräcklig uppsikt över ekonomin i *bolagen inom rådhuskoncernen*.

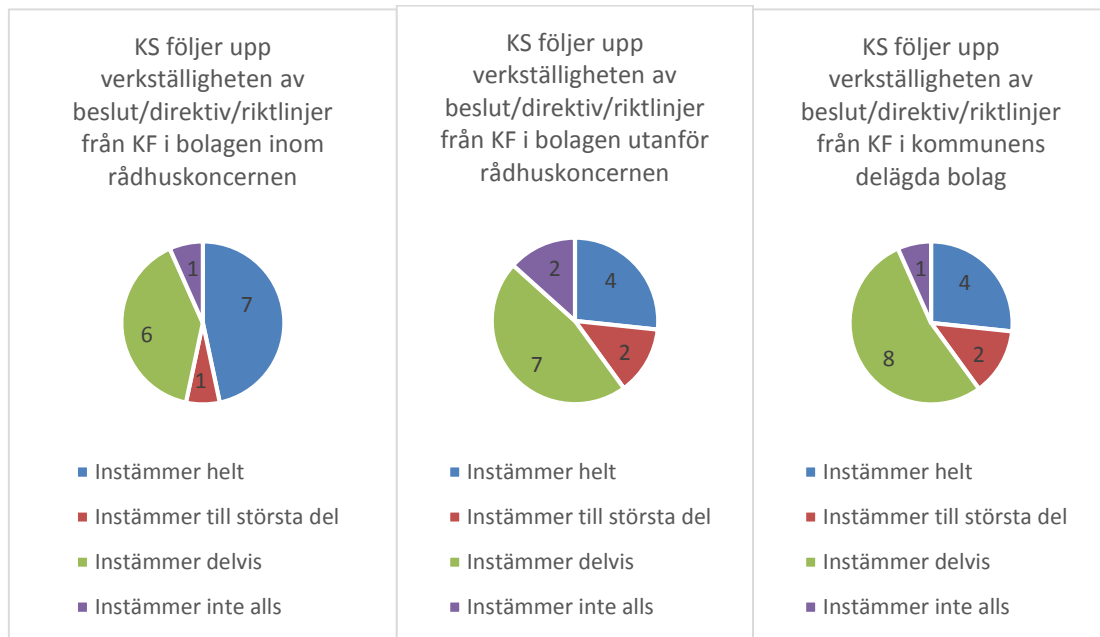
- Det är hela sex personer som har svarat att de inte instämmer alls eller endast delvis instämmer i att rapporterna om ekonomin innehåller uppgifter som gör att de känner sig trygga med uppsikten över ekonomin för bolagen inom rådhuskoncernen.
- För bolagen utanför rådhuskoncernen svarar nio att de endast instämmer delvis eller inte instämmer alls i påståendet om att de är trygga med rapporteringen av ekonomin.
- Gällande de delägda bolagen svarar sju personer att de endast instämmer delvis eller inte instämmer alls i påståendet om att de är trygga med rapporteringen av ekonomin.



Kommentar:

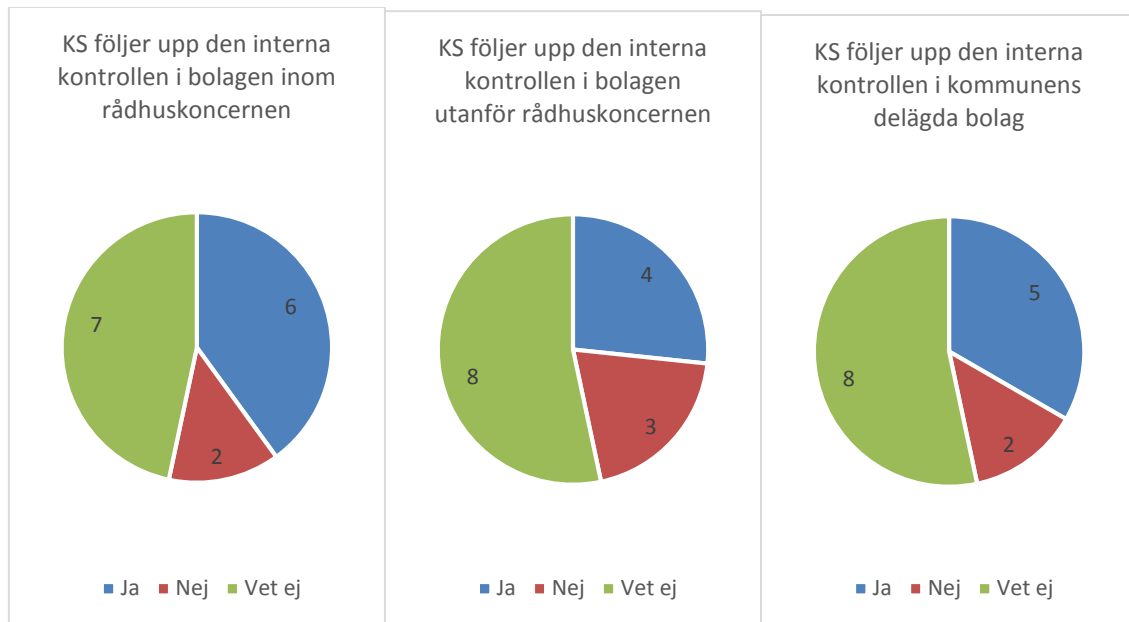
- Det är nio personer som helt instämmer eller instämmer till största del i påståendet att de får rapporter som innehåller fullständiga uppgifter som gör att de känner sig trygga i att de har tillräcklig uppsikt över verksamheten i *bolagen inom rådhuskoncernen*.
- Det är hela sex personer som har svarat att de inte instämmer alls eller endast delvis instämmer i att rapporterna om verksamheten innehåller uppgifter som gör att de känner sig trygga med uppsikten över verksamheten för bolagen inom rådhuskoncernen.
- För bolagen utanför rådhuskoncernen svarar nio att de endast instämmer delvis eller inte instämmer alls i påståendet om att de är trygga med rapporteringen av verksamheten.
- Gällande de delägda bolagen svarar nio personer att de endast instämmer delvis eller inte instämmer alls i påståendet om att de är trygga med rapporteringen av verksamheten.

12.2 Respondenternas syn på om uppsikten av de kommunala bolagen är tillfredsställande avseende uppsikt av det kommunala ändamålet, mål och inriktning



Kommentar:

- Vi kan konstatera utifrån svar lämnade i enkäten att respondenterna anser att kommunstyrelsen i något större utsträckning följer upp verkställighet av fullmäktiges beslut/direktiv/riktlinjer för bolagen inom rådhuskoncernen än vad som gäller för bolagen utanför Rådhus samt de delägda bolagen.
- Vi noterar dock att uppseendeväckande många ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen endast delvis instämmer eller inte alls instämmer i påståendet att uppföljning görs av fullmäktiges beslut/direktiv/riktlinjer för bolagen inom Rådhus, utanför Rådhus samt de delägda bolagen.



Kommentar:

- Nästan hälften av de som besvarat enkäten uppger att de inte vet om kommunstyrelsen följer upp om den interna kontrollen är tillräcklig i bolagen.
- Svaren skiljer sig inte nämnvärt åt beroende på vilken ägarform som avses.

12.3 Kommentar

Vi kan inte dra några statistiska slutsatser över hur stor andel i kommunstyrelsen som anser en viss sak. Vi drar slutsatsen att det är uppseendeväckande många som har angett att de inte har tillräcklig uppsikt över ekonomi och verksamhet. Samtliga ledamöter har samma ansvar och vår bedömning är att kommunstyrelsen utifrån enkätsvaren behöver säkerställa att uppsikten stärks.

Vår bedömning är att ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen utifrån svaren på vår enkät som grupp har en bristfällig uppsikt över de kommunala bolagen. På en övergripande nivå ser vi att den uppsikt som ledamöterna upplever sig ha är något starkare för de helägda bolagen inom rådhuskoncernen. Vi noterar i sammanställningen av svaren på flera frågor att kunskapen kring vad som gäller för bolagen utanför Rådhus samt de delägda bolagen är mycket bristfällig.

Trots resultatet i enkäten gör vi bedömningen att uppsikt och uppföljning sker rent formellt i enlighet med den av fullmäktige antagna bolagspolicyn vad gäller dotterbolagen till Rådhus. Denna bedömning gör vi utifrån genomgång av protokoll och rapporter som visar att avrapportering sker till kommunstyrelsen enligt fastlagd plan. Vi noterar att rapporter om såväl ekonomi och verksamhet löpande lämnas till kommunstyrelsen enligt vad som framkommer i intervjuer och i genomgång av protokoll. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att följa upp de rapporter som lämnas avseende innehållet för att skapa en uppföljning som ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen upplever sig vara trygga med.

Utifrån svaren i enkäten gör vi bedömningen att det finns stort behov för kommunstyrelsen att säkerställa att uppföljning av mål, riktlinjer och direktiv görs och rapporteras till kommunstyrelsen. Stor del av kommunens verksamhet ligger i bolag och det är kommunstyrelsens skyldighet att säkerställa och följa upp att de uppdrag som ges av fullmäktige verkställs.

Vi gör vidare bedömningen att kommunstyrelsen måste säkerställa uppföljning av bolagens interna kontroll utifrån att stor andel av ledamöter och ersättare angett i sina svar att de inte känner till om uppföljning sker.

13. Beslut enligt kommunallagen kap 6 § 1a har fattats samt om ärendet innehåller tillräcklig och ändamålsenlig information

Det kommunala ändamålet följs upp årligen då prövning görs enligt kommunallagen 6 § 1a¹. Enligt bolagspolicyn och kommunallagen ska kommunstyrelsen årligen göra en bedömning av bolagens verksamhet utifrån ändamål och befogenheter som anges i bolagsordningen. Som stöd för bedömningen finns årliga rapporter från bolagsstyrelserna, från lekmannarevisorerna samt den löpande information om bolagens verksamhet som rapporteras av moderbolaget Örebro Rådhus AB.

Kommunstyrelsen fattade beslut enligt kommunallagen 6:1a för första gången i augusti 2014. Kommunstyrelsen beslutade att verksamheterna under år 2013 för de aktiebolag som anges i förteckning 2015-06-23 har varit förenligt med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. För verksamhetsåret 2014 fattades motsvarande beslut i augusti 2015. Beslutet har grundats på de svar som kommit in på frågor som tillsänts bolagen. Beslutet grundas även på de rapporter som lekmannarevisorerna har upprättat.

13.1 Kommentar

Vi bedömer att ärendet innehåller tillräcklig information. Det är positivt att kommunstyrelsen har inväntat rapporter från lekmannarevisorerna inför beslutet. Dock noterar vi att beslutet fattats först i augusti. Vår rekommendation är att kommunstyrelsen behandlar ärendet i god tid innan dialog om nya ägardirektiv inför kommande år inleds med bolagen. På detta sätt bidrar ärendet om uppsikten även till samordningen och styrningen av bolagen utifrån det kommunala ändamålet.

Datum som ovan
KPMG AB

Sara Linge
Certifierad kommunal revisor

¹ Uppföljningen är ny från och med verksamhetsåret 2013 då detta krav infördes i kommunallagen