



ÖSTERSUNDS
KOMMUN

REVISIONSRAPPORT

**Uppföljande granskning
av ägarstyrning**

Jan-Olov Undvall

Innehållsförteckning

1	SAMMANFATTNING.....	3
2	INLEDNING/BAKGRUND	4
3	SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING.....	4
4	AVGRÄNSNING	5
5	REVISIONSKRITERIER	5
6	METOD.....	5
7	RESULTAT AV GRANSKNINGEN.....	6
7.1	KOMMUNSTYRELSENS UTVÄRDERING AV ÄGARSTYRNINGEN.....	6
7.2	REVIDERING AV POLICYN FÖR ÄGARSTYRNING.....	6
7.3	RIKTLINJER/RUTINER FÖR STYRNING OCH UPPSIKT AV BOLAGEN.....	8
7.4	UPPFÖLJNING OCH DOKUMENTATION AV ÄGARSTYRNINGEN	10
7.5	SVAR PÅ REVISIONSFRÅGORNA.....	11
8	KVALITETSSÄKRING.....	12
9	ANSVARIG FÖR GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE	12

1 SAMMANFATTNING

Regionens revisionskontor har på uppdrag av Östersunds kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en uppföljande granskning av ägarstyrningen av kommunens bolag.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att svara på om kommunstyrelsen vidtagit de åtgärder som uppgavs i svaret på den tidigare granskningen från 2016 (Dnr: 173-2017). Granskningen har utförts genom dokumentstudier och intervjuer.

Vi kan inledningsvis konstatera att en översyn av formerna och rutinerna för ägarstyrning har skett i enlighet med den tidigare granskningens intentioner.

Nedan följer några av de bedömningar och rekommendationer som återfinns i rapporten:

- Vi anser att revideringen av policyn för ägarstyrning har tydliggjort Östersunds Rådhus AB:s roll i ägarstyrningen. Vi rekommenderar dock kommunstyrelsen att överväga en översyn av policyn för ägarstyrning utifrån SKL:s vägledning för ägarstyrning för att ytterligare förstärka kommunens uppsikt över bolagen. Ett sätt att stärka ägarstyrning är att bolagen lämnar en särskild bolagsstyrningsrapport.
- Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen fatta ett särskilt beslut för respektive bolag kopplat till det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna. Av styrelsens protokoll framgår att sådant beslut enbart fattats för Jämtkraft AB. Kommunstyrelsen bör därför utarbeta rutiner så att sådana beslut fattas för samtliga bolag.
- Enligt policyn för ägarstyrning ska Östersunds Rådhus AB ha en årlig genomgång med styrelsen och VD för de olika bolagen. Information från dialogen har hittills inte delgetts till kommunstyrelsen som ett eget ärende. Nya rutiner avseende detta bör utarbetas.
- Enligt kommunstyrelsens svar på granskningen från 2016 skulle dagordningen till styrelsesammanträden kompletteras med en punkt om bolagens rapportering, vilken också skulle protokollföras. Någon sådan rapportering har dock inte skett enligt ekonomidirektören.
- Av granskningen från 2016 framgick att dokumentationen av ägardialogen borde förbättras. När det gäller denna punkt, anser vi att det kvarstår åtgärder att vidta. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att dokumentationen i högre grad protokollförs och att det ska framgå i Östersunds Rådhus AB:s dokumenthanteeringsplan hur dokumentationen ska sparas, samt gallringsfrist.

2 INLEDNING/BAKGRUND

När kommunen väljer att ha verksamheten i aktiebolag är det viktigt att kommunen är en aktiv ägare. Detta innebär bl.a. att löpande utvärdera verksamheten och verksamhetsformerna, bolagets strategi och mål och hur dessa passar in i kommunens verksamhet¹

I den granskning som genomfördes 2016 framkom behov av översyn av formerna och rutinerna för styrningen av kommunens bolag. I granskningen rekommenderades bl.a. följande förbättringsåtgärder:

- Att kommunstyrelsen genomför en utvärdering av arbetet med ägarstyrning.
- Att kommunens policy för ägarstyrning revideras.
- Att kommunstyrelsen fastställer rutiner/riktlinjer för ägarstyrning.
- Att genomgångar och möten mellan kommunstyrelsen/kommunstyrelsens arbetsutskott och bolagen dokumenteras.

Mot bakgrund av ovanstående har kommunens förtroendevalda revisorer beslutat att genomföra en uppföljande granskning av ägarstyrning från 2016.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING

Syftet med den uppföljande granskningen har varit att ta reda på om kommunstyrelsen genomfört de åtgärder som framkom vid granskningen av ägarstyrning från 2016.

Granskningen har omfattat följande frågeställningar/granskningsområden utifrån de rekommendationer som lämnades vid föregående granskning:

- Har kommunstyrelsen genomfört en utvärdering av ägarstyrningen på ett tillfredsställande sätt?
- Har policyn för ägarstyrningen reviderats på ett tillfredsställande sätt?
- Har kommunstyrelsen fastställt riktlinjer/rutiner för sin styrning och uppsikt av bolagen på ett tillfredsställande sätt?
- Sker en dokumentation om vad som avhandlats vid möten mellan kommunstyrelsen/kommunstyrelsens arbetsutskott och bolagen på ett tillfredsställande sätt?

¹ SKL "principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag".

4 AVGRÄNSNING

Granskningen är avgränsad till att följa upp de åtgärder som kommunstyrelsen angett i sitt svar på 2016 års granskning av ägarstyrning (Dnr: 173-2017).

5 REVISIONSKRITERIER

- Kommunallagen
- Aktiebolagslagen
- Principer för ägarstyrning från SKL
- Fullmäktiges beslut

6 METOD

Granskningen har utförts genom granskning av styrande dokument, intervjuer och inhämtning av svar på skriftliga frågor.

Intervjuer har hållits med ekonomidirektören och redovisningschefen i Östersunds kommun. Ekonomidirektören är tillika VD i Östersunds Rådhus AB.

Substansgranskning har utförts för att i erforderlig omfattning verifiera gjorda utsagor samt att system och rutiner fungerar på avsett sätt.

7 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

7.1 KOMMUNSTYRELSENS UTVÄRDERING AV ÄGARSTYRNINGEN

Enligt SKL:s principer för kommunala bolag är innebörden av att vara en aktiv ägare att bl.a. löpande utvärdera verksamheten och verksamhetsformen samt bolagens strategier och mål, hur dessa passar i kommunens övriga verksamheter, samt hur bolagsverksamheten sköts av bolagsstyrelse och företagsledning.

I den granskning som genomfördes 2016 framkom att det inte genomförts någon samlad systematisk utvärdering av kommunens ägarstyrning. De uppföljningar och revideringar av policyn som genomförts avsåg enbart begränsade delar av ägarstyrningen.

I granskningen från 2016 framkom vidare att Östersunds rådhus AB inte haft någon ägardialog med Jämtkraft AB. Denna dialog genomfördes i stället av kommunstyrelsens arbetsutskott.

Med anledning av ovan nämnda iakttagelser rekommenderades en översyn av formerna och rutinerna för ägarstyrningen av kommunens bolag. Denna översyn skulle särskilt beakta hur kommunstyrelsen ska följa och föra dialog med Jämtkraft AB och Östersunds rådhus AB.

Enligt kommunens ekonomidirektör har det skett en översyn när det gäller formerna för ägarstyrning av Jämtkraft AB. Denna översyn har medfört att Jämtkraft AB numera ingår i kommunkoncernen liksom övriga bolag i ägardialogen inom koncernen med Östersunds Rådhus AB. Denna förändring framgår av den reviderade policyn för styrning av bolag.

Bedömning

- Vi anser att en översyn av formerna och rutinerna för ägarstyrning av kommunens bolag skett i enlighet med den tidigare granskningens intentioner. Vi rekommenderar dock att man också genomför en översyn av hur kommunen bör agera för att vara en aktiv ägare i enlighet med SKL:s principer.

7.2 REVIDERING AV POLICYN FÖR ÄGARSTYRNING

I granskningen från 2016 rekommenderades kommunen att genomföra en revidering av kommunens policy för ägarstyrning, bl.a. utifrån hur den nuvarande organisationen för ägarstyrning såg ut.

Enligt kommunstyrelsens svar på granskningen skulle policyn istället revideras med avseende på att tydliggöra vilka ärenden som är av principiell art och därmed ska föras vidare till kommunfullmäktige.

Ekonomidirektören ställer sig lite frågande till varför styrelsen beslutade att en revidering skulle ske med avseende på vad som är av principiell art. Vad som är av principiell art är, enligt honom, tydligt och det finns inget behov av att ytterligare tydliggöra detta. Policyn har därför inte reviderats med avseende på detta.

En revidering av policyn för ägarstyrning har dock skett utifrån den nya kommunallagens paragrafer, samt att det tydliggjorts att det är Östersunds rådhus AB som ska genomföra ägardialogerna med dotterbolagen.

I kommunens policy för ägarstyrning finns följande exempel uppräknade av vad som kan anses vara principiellt viktiga och ska föras vidare till kommunfullmäktige:

1. Större investeringar som väsentligt påverkar ägarens ekonomi och/eller medför en risk för ägaren i sådan grad att uppställda ägardirektiv ej kan uppnås.
2. Principiella taxekonstruktioner och andra normbeslut.
3. Antagande eller ändring av bolagsordning.
4. Ändring av aktiekapital
5. Planer som gäller ny eller ändrad inriktning av bolagets verksamhet.
6. Kapitaltillskott till företag.
7. Grunderna för ekonomiska förmåner för styrelsemötet, revisorer och ersättare i företagen.
8. Ansvarsfrihet för styrelseledamot och verkställande direktör.
9. Förvärv av aktier eller andelar i andra bolag eller föreningar av strategisk betydelse för verksamheten om förvärvet medför väsentligt ökad riskbild.
10. Frivillig likvidation av företag.
11. Försäljning av företag.

Ett kriterium vid bedömningen om principiell art som ekonomidirektören betonar är om ärendet är förknippat med en risk för ägaren. Som exempel nämns ett större företagsförvärv av ett norskt kraftbolag som bedömdes vara av principiell art. Detta företagsförvärv var förknippat med en risk för ägaren och beslutet fördes vidare till kommunfullmäktige. Ett annat företagsförvärv, av ett mindre bolag, bedömdes inte medföra någon stor risk för ägaren och ärendet fördes inte vidare till fullmäktige, enligt honom.

Enligt ekonomidirektören är det dock kommunstyrelsen som får besluta om ärendet ska anses vara av principiell art eller inte. Av protokollsutdraget, till det beslut där styrelsen valde att inte föra ärendet vidare till fullmäktige, framgår emellertid inte något sådant ställningstagande av styrelsen.

Bedömning

- Vi anser att den revidering som genomförts har varit tillfredsställande. En revidering har skett för att tydliggöra Östersunds Rådhus ABs roll i ägarstyrningen, vilket vi anser var det som rekommenderades i den föregående granskningen. Vi konstaterar dock att revideringen av policyn inte tagit fasta på styrelsens yttrande över granskningen dvs. att tydliggöra vad som är av principiell art. Vår bedömning är emellertid att de exempel som finns angivna i policyn avseende detta ger en god vägledning i frågan. För att tydliggöra att frågan om principiell beskaffenhet prövats av styrelsen är det lämpligt att detta framgår av beslutsprotokollet.

7.3 RIKTLINJER/RUTINER FÖR STYRNING OCH UPSIKT AV BOLAGEN

Enligt granskningen från 2016 bör kommunen utarbeta rutiner/riktlinjer för styrning av de kommunala bolagen. I granskningsrapporten framkom att förutom policyn saknades dokumenterade rutiner/riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska utöva styrning och uppsiktsplikten i praktiken.

Östersunds kommun har följande styrdokument rörande ägarstyrning:

- Bolagsordning.
- Ägardirektiv.
- Kommunala policys som kan villkoras att gälla i sin helhet eller i tillämpliga delar.
- Policy för styrning av ägda bolag.

Rekommendationen om att utarbeta ytterligare rutiner/riktlinjer för styrning av de kommunala bolagen ställer sig ekonomidirektören lite frågande till. Han anser att rutiner och riktlinjer finns i policyn. Policyn är uppdelad i en mer övergripande del och i en del som beskriver hur ägarstyrningen ska genomföras i praktiken.

I avsnittet om hur ägarstyrningen ska genomföras i praktiken framgår att kommunstyrelsen genom Östersunds Rådhus AB ska ha en årlig genomgång med styrelserna och VD för de olika bolagen. Det finns uppräknat i punktform vad en agenda vid dessa genomgångar bör innehålla.

- Allmän genomgång om tillståndet i företaget
- Omvärldsanalys och branschanalys
- Bolagets strategiska inriktning
- Ekonomiska planer, resultat, utfall, uppföljning av ägardirektiv
- Kvalitet, kund- och medborgarnytta
- Aktuella planer/rapporter
- Avkastning och utdelning
- Samordning inom kommunkoncernen samt personal och ledarskapsfrågor
- Kultur och attitydfrågor

Enligt policyn bör resultatet av dialogen dokumenteras så att den kan delges kommunstyrelsen i sin helhet. Dokumentationen ska också finnas tillgänglig för revisorerna att ta del av.

Enligt ekonomidirektören har information från genomgångarna med bolagen hittills inte behandlats av kommunstyrelsen som ett eget ärende. Informationen har i stället lämnats vid partiernas gruppmöten efter kommunstyrelsens sammanträden.

Förenligt med det kommunala ändamålet?

Enligt kommunallagen 6:e kap. 9 § ska styrelsen i årliga beslut för varje aktiebolag pröva om verksamheten föregående år 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. En genomgång av styrelseprotokollen visar att styrelsen fattat ett sådant beslut enbart för Jämtkraft AB. Enligt de intervjuade är ambitionen att utarbeta en rutin så att sådana beslut även fattas för de övriga bolagen.

Informationsregler enligt SKL:s principer

Enligt SKL:s principer för bolagsstyrning skall de kommun- och landstingsägda bolagen lämna följande information i årsredovisning eller i en särskild bolagsstyrningsrapport:

- Om utvärdering av styrelse och VD genomförts.
- Om styrelseledamöterna eller verkställande direktören har uppdrag, aktier, andelar eller andra intressen i företaget som bolaget har affärsförbindelser med eller som är verksamt i samma bransch som bolaget.
- Hur styrelsearbetet bedrivits, inkluderande eventuell arbetsfördelning, antal sammanträden, genomsnittlig närvaro samt vem som varit sekreterare vid styrelsens sammanträden.
- Hur den interna kontrollen, både vad gäller uppfyllande av bolagets syfte, av ägaren beslutade verksamhetsmål och finansiell rapportering, är organiserad och hur väl den fungerat under senaste räkenskapsåret.
- Hur bolagets risker bedömts och följts upp.
- Hur bolaget kommunicerar med revisorerna och lekmannarevisorerna.
- Vilka ärenden som bolaget överlämnat till kommunen eller landstinget för att inhämta kommunfullmäktiges ställningstagande.

Enligt uppgift tas det inte fram någon bolagsstyrningsrapport för kommunens ägda bolag. Uppgifterna framkommer inte heller i bolagens årsredovisning.

Bedömning

- Vi anser att policyn för styrning av de kommunala bolagen i huvudsak innehåller ändamålsenliga rutiner/riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska utöva styrning och uppsikt i praktiken. Dock anser vi att det finns anledning att överväga en översyn utifrån SKL:s vägledning om ägarstyrning för att ytterligare förstärka kommunstyrelsens uppsikt över bolagen.
- Vi anser att det är otillfredsställande att kommunstyrelsen inte följer kommunallagens krav på att styrelsen ska fatta ett särskilt beslut för respektive bolag kopplat till det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna.

7.4 UPPFÖLJNING OCH DOKUMENTATION AV ÄGARSTYRNINGEN

Genomgångar och möten mellan kommunstyrelsen, kommunstyrelsens arbetsutskott och bolagen bör i högre grad dokumenteras, enligt den granskning som genomfördes 2016.

Enligt styrelsens svar på granskningen ska dagordningen till styrelsesammanträden kompletteras med en punkt om bolagens rapportering. Denna rapportering ska också protokollföras.

Enligt ekonomidirektören har rapportering avseende genomgångar och möten med bolagen ännu inte varit någon punkt på kommunstyrelsens sammanträden. Han kommer dock föreslå kommunstyrelsen att en sådan punkt ska finnas med på framtida sammanträden. Ekonomidirektören upplever vidare att dokumentationen överlag kan förbättras och kommer att verka för att så sker.

De uppföljningar som Östersunds Rådhus AB gör med dotterbolagen har inte förts vidare till kommunstyrelsen som ett eget ärende. Styrelsen för Östersunds Rådhus AB är tillika kommunstyrelsens arbetsutskott. Enligt ekonomidirektören ska man börja med uppföljningar som ett eget ärende med start vid styrelsemötet i september 2018.

Den dokumentation av uppföljningarna inom Östersund Rådhus AB som vi tagit del av är mer i form av en presentation från bolagen och innehåller inte någon värdering/bedömning av uppföljningen.

Dokumentationen av uppföljningarna är att betrakta som allmänna handlingar. Det framgår dock inte av Östersunds Rådhus AB:s dokumenthanteringsplan hur ägardialogen ska dokumenteras och bevaras.

Bedömning

- Kommunstyrelsen behöver utveckla dokumentation och dokumenthantering när det gäller uppföljning av de kommunala bolagen. Det finns dock en medvetenhet om denna brist och åtgärder har redovisats på hur man kan åtgärda dessa.

7.5 SVAR PÅ REVISIONSFRÅGORNA

Revisionsfråga	Bedömning	Kommentar
Har kommunstyrelsen genomfört en utvärdering av ägarstyrningen på ett tillfredsställande sätt	Ja	Vi rekommenderar dock kommunstyrelsen att överväga en översyn av policyn för ägarstyrning utifrån SKL:s vägledning för ägarstyrning för att ytterligare förstärka kommunens uppsikt över bolagen
Har policyn för ägarstyrningen reviderats på ett tillfredsställande sätt?	Ja	Vi anser att den revidering som genomförts har varit tillfredsställande. En revidering har skett för att tydliggöra Östersunds Rådhus AB:s roll i ägarstyrningen, vilket vi anser var det som rekommenderades i den föregående granskningen
Har kommunstyrelsen fastställt riktlinjer/rutiner för sin styrning och uppsikt av bolagen på ett tillfredsställande sätt?	Delvis	Vi anser att policyn för styrning av de kommunala bolagen i huvudsak innehåller ändamålsenliga rutiner/riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska utöva styrning och uppsikt i praktiken. Dock anser vi att det finns anledning att överväga en översyn utifrån SKL:s vägledning om ägarstyrning för att ytterligare förstärka kommunstyrelsens uppsikt över bolagen.
Sker en dokumentation om vad som avhandlats vid möten mellan kommunstyrelsen/kommunstyrelsens arbetsutskott och bolagen på ett tillfredsställande sätt?	Nej	Kommunstyrelsen behöver utveckla dokumentation och dokumenthantering när det gäller uppföljning av de kommunala bolagen.

8 KVALITETSSÄKRING

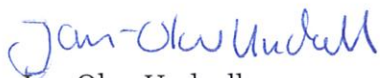
Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har faktagranskat lämnade uppgifter. Uppgiftslämnare och berörd chef har fått möjlighet att faktagranska och lämna synpunkter på rapportutkast innan rapporten fastställs.

Projektledaren svarar för kvalitetssäkring gentemot uppgiftslämnare och av de insamlade uppgifter som används i analysen. Projektledaren har det primära ansvaret för att den analys och de bedömningar och förslag som förs fram är tillräckligt underbyggda.

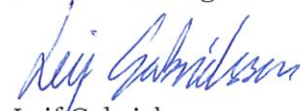
Revisionsdirektören har ett övergripande ansvar för att kontrollera om granskningen har en tillräcklig yrkesmässig och metodisk kvalitet samt att det finns en överensstämmelse mellan revisionsfrågorna/kontrollmålen, metoder, fakta, slutsatser/bedömningar och framförda förslag.

9 ANSVARIG FÖR GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE

Projektledare:


Jan-Olov Undvall
Certifierad Revisor

Kvalitetssäkring:


Leif Gabriëlsson
Revisionsdirektör

