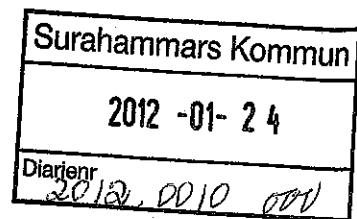
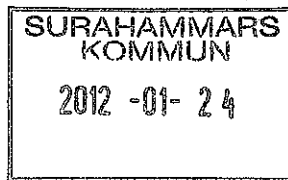




Surahammars
kommun
Revisorerna



2012-01-13

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige f. k.

Revisionsrapport "Granskning av ägarstyrning av kommunens bolag"

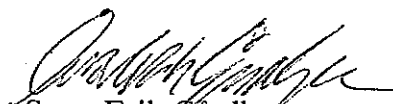
På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC genomfört en granskning av ägarstyrning av kommunens bolag. Granskningen ska besvara revisionsfrågan om verksamhetens styrbarhet. Av revisionsrapporten framgår att kommunstyrelsens styrning och uppsikt av de kommunala bolagen och kommunalförbunden inte är tillräcklig. Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen måste göra en översyn av bolagsordningarna. Dessutom bedömer vi att samordningen mellan kommunen och företagen kan utökas till att omfatta fler funktioner än fastighetsförvaltningen och finansfunktionen. Revisorerna vill träffa kommunstyrelsen för en diskussion om hur ägarstyrningen kan förbättras.

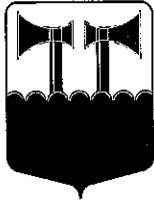
Resultatet av granskningen har sammanfattats i en rapport, som behandlats och godkänts av revisorerna vid ett sammanträde den 2012-01-13.

Revisorerna har beslutat att överlämna rapporten till kommunstyrelsen med **önskan om skriftligt svar senast den 30 april 2012 med kommentarer till granskningen**. Svaret skall ställas till: Kommunrevisionen, Surahammars kommun, Box 203, 735 23 Surahammar.

Rapporten överlämnas till kommunfullmäktige för kännedom.

FÖR REVISORERNA


Sven-Erik Gårdhage
Ordförande



Surahammars
kommun
Revisorerna

REVISIONSRAPPORT

Granskning av

Ägarstyrning

Surahammars kommun

Utarbetad av PwC på uppdrag av kommunens revisorer och antagen vid revisorernas sammanträde 2012-01-13.

Granskningen har utförts av Lars Wigström, PwC, och avslutades i december 2011.

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Revisionsperspektiv och revisionsmetod	5
3	Beskrivning av koncernens företag	6
4	Kommunens styrning och uppföljning av företagen	7
4.1	Har KL 3:17 och 3:18 följts vid överlämnandet av en kommunal angelägenhet	7
4.1.1	Bolagsordningar	8
4.1.2	Politiker/Styrelse	9
4.2	Kommunens styrning och ledning	9
4.2.1	Företagspolicy	10
4.2.2	Ledningsfunktionen	10
4.2.3	Ägardirektiv	12
4.2.4	Samordning	13
4.3	Information till fullmäktige (ägaren) och kommunstyrelsens uppsikt över företagens verksamhet	15
4.4	Lekmannarevision	17
Bilaga 1	Bolagsordningar - sammanställning	
Bilaga 2	Kommunstyrelsens reglemente – Utdrag styrning och ledning	

1 Sammanfattning

Kommunens förtroendevalda revisorer har givit PwC i uppdrag att granska ägarstyrningen av kommunens bolag och övriga organisationer.

Syftet med granskningen är att bedöma Surahammars kommuns styrning och uppföljning av sina bolag och övriga intresseorganisationer. Granskningen inriktas i huvudsak på de helägda bolagen då dessa bolags tillgångar och omsättning är betydande. Övriga intresseorganisationer har kommunen liten ägarandel i och/eller att deras verksamhet är av ringa omfattning.

Den **revisionsfråga** som ska besvaras inriktas mot verksamhetens styrbarhet.

Vår övergripande bedömning är att kommunstyrelsens styrning och uppsikt av de kommunala bolagen och kommunalförbunden inte är tillräcklig.

Koncernen Surahammars kommun består, förutom av kommunen, av ett antal hel- och delägda "företag". Detta ställer krav på en formalisering av såväl styrningen som uppföljningen i koncernen.

Kommunens styrdokument för de kommunala företagen framgår av bolagsordning, kommunstyrelsens reglemente, ägardirektiv, samt övriga direktiv.

Granskningen har inriktats mot följande tre granskningsmål:

Har kommunallagen följts vid överlämnande av kommunal angelägenhet

Vi bedömer att kommunen vid överlämnandet av en kommunal angelägenhet till ett hel- resp. delägt företag i allt väsentlig har uppfyllt villkoren i kommunallagen.

Fullmäktige har

- fastställt det kommunala ändamålet för bolagen i lämnade ägardirektiv, bör dock skrivas in i bolagsordningen
- utsett samtliga styrelseledamöter (med undantag för Surahammars Energi-
verk AB)
- i samtliga bolagsordningar (med undantag för Surahammars Energiverk AB) skrivit in att KF ska få ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas
- utsett lekmannarevisorer i samtliga helägda bolag

Vår bedömning är dock att de förändringar som skett i lagstiftningen under senare år innebär att en översyn behöver göras av bolagsordningarna.

Är kommunens styrning och uppföljning av sina företag tillfredsställande

Vi bedömer att kommunstyrelsen utifrån sitt reglemente har tillräckliga rutiner för att utöva sin ledning, styrning och uppföljning av sina bolag. Ordförande från nämnder och bolagsstyrelser träffas varannan vecka. En gång i månaden deltar även kommunens ledningsgrupp.

Vi bedömer dock att övergripande koncernfrågor inte diskuteras i tillräcklig omfattning vid dessa möten.

För att tydliggöra relationen mellan kommunen och dess hel- och delägda bolag bedömer vi att kommunen i en företagspolicy kan beskriva denna relation.

Vi bedömer att styrelsen ska ge röstombuden instruktioner inför bolagens årsstämmor.

Vi bedömer att det i ägardirektiven för de helägda bolagen framgår ägarens vilja med bolagen.

Vi bedömer att bolagen endast i mindre omfattning omfattas av kommunens policies och andra kommungemensamma regler och riktlinjer.

Vår bedömning är att samordningen inom kommunkoncernen främst sker inom fastighetsförvaltningen och finansfunktionen. Ytterligare områden bör kunna samordnas.

Utövar kommunstyrelsen erforderlig uppsikt över sina företag.

Vår bedömning är att det brister i styrelsens uppsikt över de hel- resp. delägda företagen, samt kommunalförbunden då uppsikten inte sker på ett strukturerat sätt eller i tillräcklig omfattning.

Vår bedömning är att styrelsen skall lägga upp ett system för hur informationen skall överföras till de kommunala företagen, när den skall överföras och vilken information som skall lämnas från de hel- resp. delägda företagen, samt kommunalförbunden.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen ska tillse att kommunalförbundens årsredovisningar och revisionsberättelser, delårsrapporter och revisorernas bedömningar (särskilt utlåtande) ska behandlas av fullmäktige enligt kommunallagens bestämmelser.

2 Inledning

Kommunens förtroendevalda revisorer har givit PwC i uppdrag att granska ägarstyrningen av kommunens bolag och övriga organisationer.

2.1 Bakgrund

Kommunstyrelsen skall enligt KL ha uppsikt över övriga nämnder, de kommunala företagen och de kommunalförbund som kommunen är medlem i. Uppsikten utgör förutsättning för att kommunstyrelsen ska kunna leda och samordna kommunens angelägenheter och för de fall detta inte fungerar tillse att frågan behandlas av fullmäktige. Kommunstyrelsen ska övervaka den ekonomiska förvaltningen, att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används på ett ändamålsenligt sätt.

En kommun kan i enlighet med KL lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett bolag. För att uppnå en effektiv styrning kan kommunen bl.a. utnyttja följande verktyg:

- Företagspolicy
- Bolagsordning (lagreglerat)
- Ägardirektiv
- Sammanställd redovisning (lagreglerat)
- Löpande uppföljning (lagreglerat)
- Samordnad revision

I kommunallagen finns reglerat hur kommunal verksamhet kan övergå i privaträttslig form, i 3 kap. 16 § kommunallagen framgår följande:

Kommunen får efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild. I 3 kap. 17 § kommunallagen regleras kommunfullmäktiges skyldigheter vid dessa tillfällen. Kommunfullmäktige skall innan vården lämnas över till ett aktiebolag genom beslut:

- fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
- utse samtliga styrelseledamöter,
- se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Fullmäktige skall också utse minst en lekmanarevisor i aktiebolag där kommunen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Ovanstående gäller enbart helägda företag. Vad som gäller för delägda företag regleras i 3 kap. 18 §. Där sägs att vilka åtgärder som ska vidtagas beror på vad som är

rimligt med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och övriga omständigheter.

Kommunstyrelsen är enligt KL 6:1 skyldig att ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i hel- och delägda företag och sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.

Om man betraktar kommunen och dess företag som en koncern intar kommunen moderbolagets roll. I kommunen har man emellertid en helt annan fördelning av beslutskompetensen, om man ser till begreppen beslutande och förvaltande organ. Alla frågor som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt är fullmäktige frågor och kommunstyrelsen har inte större befogenhet i lagens utgångslägen än att utöva "uppsikt" över kommunens företag. Kommunallagen syftar emellertid till att möjliggöra målstyrning, vilket medfört att delegationsmöjligheterna vidgats både från fullmäktige och inom nämnd. Fullmäktige kan därför genom delegation skapa en rättslig plattform från vilket kommunstyrelsen kan utöva operativ koncernledning. Kommunstyrelsens befogenheter visavi företagen måste emanera ur uttalandet från fullmäktige.

2.2 Revisionsperspektiv och revisionsmetod

Kommunens revisorer granskar i den omfattning som följer av god revisionsred all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden och genom lekmanrevisorerna den verksamhet som bedrivs i de kommunala företagen. De prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande (kommunen) och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna/bolagen är tillräcklig. Detta innebär bland annat att uppmärksamhet skall läggas vid granskning av ekonomi- och verksamhetsstyrning, uppföljning och utvärdering av mål, organisationers funktionsätt, produktivitet, kvalitet och effektivitet i verksamheten.

Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma Surahammars kommuns styrning och uppföljning av sina bolag och övriga intresseorganisationer. Granskningen inriktas i huvudsak på de helägda bolagen då dessa bolags tillgångar och omsättning är betydande. Övriga intresseorganisationer har kommunen liten ägarandel i och/eller att deras verksamhet är av ringa omfattning.

Den **revisionsfråga** som ska besvaras inriktas mot verksamhetens styrbarhet.

Granskningen inriktas mot följande granskningsmål:

- Har kommunallagen följts vid överlämnande av kommunal angelägenhet
 - fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
 - utse samtliga styrelseledamöter,
 - se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

- Är kommunens styrning och uppföljning av sina företag tillfredsställande
 - Har kommunen fastställt vilka övergripande mål som man vill uppnå genom att driva verksamheten i bolags- eller stiftelseform?
 - Är styrdokumentet (bolagsordningar, ägardirektiv m.m.) aktuella och ger dessa förutsättningar för tillräckliga styrförutsättningar?
 - Finns ändamålsenliga rutiner för styrningen/ledningen och uppföljningen mellan kommunen och bolagen/intresseorganisationerna?
 - Är ledningsfunktionen tydliggjord?
- Utövar kommunstyrelsen erforderlig uppsikt över sina företag.

Granskningen har skett genom studium av mål- och styrdokument, uppföljningsdokument samt intervjuer med kommunstyrelsens ordförande, ledande tjänstemän och VD i de helägda kommunala bolagen.

3 Beskrivning av koncernens företag

Kommunen har valt att driva viss kommunal verksamhet i bolagsform för att tydliggöra och renodla rollerna mellan verksamheterna. Det är även ett sätt att effektivisera, samordna och skapa en dynamik i dessa verksamheter.

De företag som ingår i kommunens sammanställda redovisning är de företag som kommunen har ett bestämmande eller betydande inflytande i. Följande företag och förbund har Surahammars kommun i sin sammanställda redovisning:

Helägda bolag:

- Surahammarshus Förvaltnings AB (100 %)
- Surahammars KommunalTeknik AB (100 %)
- Projekta Part AB (helägt dotterbolag till SKT AB)
- Surahammars Energiverk AB (helägt dotterbolag till SKT AB)
- Sura Vision AB (helägt dotterbolag till SKT AB)

Kommunalförbund:

- Kolbäcksådalens Gymnasieförbund (40,4 %)
- Mälardalens Brand- och Räddningsförbund (9,1 %)

Utöver de företag och förbund som ingår i den sammanställda redovisningen har kommunen intressen i följande företag och organisationer. Ägarandel redovisas i parantes:

- Västmanlands Lokaltrafik AB (VL) (4,12 %)
- Västmanlands Avfalls AB (VAFAB) (3,42 %)
- Strömsholms Kanal AB (22 %)
- Stiftelsen Strömsholms kanal
- Västmanlands sjukrese- och färdtjänstförbund (3 %)
- Norra Västmanlands samordningsförbund
- Kommuninvest
- Förenade Småkommuners Försäkrings AB

4 Kommunens styrning och uppföljning av företagen

Relationen mellan kommunen och dess företag kan regleras på olika sätt. Surahammars kommun styr och följer upp sina företag utifrån följande verktyg.

- Bolagsordning (lagreglerat)
- Ägardirektiv
- Sammanställd redovisning (lagreglerat)
- Löpande uppföljning (lagreglerat)
- Samordnad revision (lagreglerat)

I det följande redovisar vi hur styrningen och uppföljningen av de kommunala företagen utövas av Surahammars kommun – ägaren.

4.1 Har KL 3:17 och 3:18 följts vid överlämnandet av en kommunal angelägenhet

De villkor som gäller för att vården av en kommunal angelägenhet skall få lämnas över till ett aktiebolag är att fullmäktige genom beslut skall:

- fastställa det kommunala ändamålet med företagets verksamhet,
- utse samtliga styrelseledamöter,
- se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Fullmäktige skall också utse minst en lekmannarevisor i aktiebolag där kommunen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Ovanstående gäller enbart helägda företag. Vad som gäller för delägda företag regleras i 3 kapitlet 18 §. Där sägs att vilka åtgärder som skall vidtagas beror på vad som

är rimligt med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och övriga omständigheter.

Kravet på att fullmäktige ska fastställa det kommunala ändamålet, utse samtliga styrelseledamöter mm enligt 3 kap. 17 § KL gäller fr.o.m. 1 januari 2007 även för indirekt ägda bolag (dotterbolag) där kommunen indirekt innehar samtliga aktier.

4.1.1 Bolagsordningar

Fullmäktige har beslutat om bolagsordningar för bolagen. Vid en genomgång av gällande bolagsordningar framgår att villkoren i KL 3 kap. 17 och 18 §§ till vissa delar inte är uppfyllda. En översikt redovisas i bilaga 1 för de företag som ingår i den sammanställda redovisningen.

I de helägda bolagen är *ändamålet* **inte** inskrivet i bolagsordningen, med undantag för Surahammars Energiverk AB. Ändamålet har skrivits in i ägardirektiven för samtliga helägda bolag. För SurahammarsHus Förvaltnings AB och Projekta Part AB har inte ändamålet justerats utifrån den nya Allvilagen där det framgår att affärsmässiga principer ska gälla och inte som tidigare utifrån kommunalrättsliga principer.

Fullmäktige har utsett ledamöter till samtliga bolagsstyrelser. Gäller även helägda dotterbolag, utom Surahammars Energi AB.

Fr. o. m. 1 juli 2002 framgår av KL att kommunfullmäktige skall se till **att fullmäktige får ta ställning** innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Detta är inskrivet i de bolagsordningar där kommunen är ensam ägare, med undantag för Surahammars Energiverk AB.

I samtliga bolagsordningar (helägda) framgår att fullmäktige skall utse minst en lekmannarevisor.

Synpunkter i övrigt på bolagsordningar i kommunens helägda bolag.

Antal aktier. I två av bolagen har inte justering gjorts enligt ABL 3:1 angående ett lägsta respektive ett högsta antal aktier,

Inspektionsrätt. Kommunstyrelsens rätt att inspektera bolaget framgår i två av bolagsordningarna för kommunens helägda bolag och dotterbolag. För övriga bolag framgår det i stället på ett tydligt sätt i ägardirektiven.

Offentlighetsprincipen. I bolagsordningarna för två av kommunens helägda bolag och dotterbolag framgår att offentlighetsprincipen gäller. Detta är numera inskrivet direkt av lag och är således ej längre beroende av fullmäktiges beslut.

Ändring av bolagsordning. Det framgår inte av samtliga bolagsordningar att ändringar får ske endast efter fullmäktiges godkännande.

4.1.2 Politiker/Styrelse

Vid genomgång avseende styrelsebemanningen för de undersökta bolagen framgår att fullmäktige utser ledamöter till bolagsstyrelserna. De utsedda ledamöterna i bolagsstyrelserna ingår med några undantag inte i kommunstyrelsen. Däremot är det vanligare att kommunstyrelsen ledamöter utses till ledamöter i övriga företag och intresseorganisationer.

Huruvida det är bra eller dåligt att som "ägarrepresentant", dvs. ledamot i kommunstyrelsen, även sitta med i de kommunägda företagens styrelser råder det delade meningar om. Skälen till representation är att ägaren skall få insyn och möjlighet till styrning. En nackdel kan vara att det för den enskilda ledamoten kan uppstå gränsdragningsproblem med avseende på vilken roll man intar: den som styr eller den som blir styrd. Om hela kommunstyrelsen är styrelse då kan rollfördelningen bli oklar och incitamenten till rapportering är små.

I sammanhanget kan nämnas att utredaren av "God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting" (SOU 2001-76) anser att det finns en betydande fördel med ett personsamband mellan kommunstyrelsen och bolagens styrelser. Vidare framförs att frågan om rekrytering av externa ledamöter med annan kompetens särskilt bör övervägas vid val av styrelseledamöter (proffsledamöter).

De personer som vi intervjuade angav både för- och nackdelar med att ha "styrelseproffs" i en kommunal bolagsstyrelse.

Bedömning

Vi bedömer att kommunen vid överlämnandet av en kommunal angelägenhet till ett hel- resp. delägt företag i allt väsentlig har uppfyllt villkoren i kommunallagen.

Fullmäktige har

- fastställt det kommunala ändamålet för bolagen i lämnade ägardirektiv, bör dock skrivas in i bolagsordningen
- utsett samtliga styrelseledamöter (med undantag för Surahammars Energi- verk AB)
- i samtliga bolagsordningar (med undantag för Surahammars Energiverk AB) skrivit in att KF ska få ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas
- utsett lekmannarevisorer i samtliga helägda bolag

Vår bedömning är att de förändringar som skett i lagstiftningen under senare år innebär att en översyn behöver göras av bolagsordningarna.

4.2 Kommunens styrning och ledning

Kommunens styrdokument för de kommunala företagen framgår av bolagsordning, kommunstyrelsens reglemente, ägardirektiv, samt i förekommande fall särskilda uppdrag och avtal.

4.2.1 Företagspolicy

En företagspolicy är ett dokument som generellt beskriver kommunens relation till bolagen.

Surahammars kommun har inte tagit fram en företagspolicy eller liknande dokument som beskriver relationen mellan kommunen och dess företag.

En företagspolicy reglerar bl. a. ägaransvaret, ledningsfunktionen, revisionen samt vissa frågor som rör relationen mellan kommunen och företagen av mer formell karaktär (ex ombud vid bolagsstämma, inlämning av årsredovisning, arvode ledamöter och revisorer). Vidare sägs att företagspolicyn skall ses som komplement till de ägardirektiv som utfärdas.

Av Kommunförbundets skrift "Hur ska vi styra våra företag" från år 2000 framgår att utformningen av en företagspolicy är en lokal politisk fråga. I skriften föreslås dock ett antal rubriker som kan vara aktuella att ta upp i en företagspolicy. Dessa är:

1. Grundläggande utgångspunkter – en beskrivning av den grundläggande kommunala funktionen och hur den egna kommunen därutöver utformar sin verksamhetsidé
2. Motivet till valt företagsägande och företagspolicy – varför äger vi, vårt uppbygg
3. De olika företagsformerna
4. Olika ägarsituationer
5. Formella styrinstrument
6. Diverse styrnings- och ledningsfrågor
7. Samordningsfrågor

4.2.2 Ledningsfunktionen

Kommunfullmäktige bestämmer genom lämnad delegation till kommunstyrelsen i vilken omfattning kommunstyrelsen kan lämna ägardirektiv till de kommunala bolagen. Utan delegation har kommunstyrelsen endast till uppgift att utöva den "upp-sikt" över företagen som föreskrivs i 6 kap. 1 § andra stycket i kommunallagen.

Kommunstyrelsen har inte givits någon vidgad ägarroll utöver vad som framgår av kommunallagen.

I kommunstyrelsens reglemente framgår nedanstående avseende de kommunalägda företagen.

I kommunstyrelsens **styrfunktion** ingår att

- leda arbetet med att samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, göra framställningar i målfrågor som inte i lag är förbehållna annan nämnd,
- ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag, som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda mål,
- **tillse** att uppföljning sker till fullmäktige om hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret,
- lämna direktiv eller riktlinjer till kommunens företrädare inför bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden

I kommunstyrelsens **uppföljningsfunktion** ingår att

Kommunstyrelsen skall se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser i detta reglemente.

Kommunstyrelsen ska också följa upp och utvärdera hela den kommunala verksamheten med avseende på:

- måluppfyllelse
- regeltillämpning
- kvalitetsfrågor
- jämlikhetskraven
- arbetsmiljö
- ett uthålligt samhälle
- brukaruppfattning
- barnperspektiv

Kommunstyrelsen skall regelmässigt till fullmäktige rapportera hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Tyngdpunkten skall avse delårsrapport som avges efter två tertial.

Ordförande från nämnder och bolagsstyrelser träffas varannan vecka. En gång i månaden deltar även kommunens ledningsgrupp.

Det sker även regelbundna chefsträffar där kommunledningen och VD för de kommunala bolagen träffas för att diskutera och informera varandra om gemensamma frågor.

Vid dessa avstämningsmöten diskuteras främst frågor som rör särskilda uppdrag som lämnats till bolagen såsom skötsel av grönytor, gator/vägar, fastigheter mm. Även pågående projekt och budgetfrågor diskuteras. Diskussioner om övergripande koncernfrågor och om bolagens nuvarande och framtida verksamhet förekommer i regel inte alls. Frågor som kan vara av principiell art där fullmäktige skall ta ställning innan beslut fattas har inte heller diskuterats.

Informella träffar sker även fortlöpande mellan kommunledningen och de helägda bolagen.

Kommunstyrelsen har under 2010 och 2011 inte lämnat några särskilda uppdrag till bolagen.

En viktig roll som kommunstyrelsen har är att instruera kommunens ombud vid årsstämmor eller liknande forum. Inga instruktioner lämnas till kommunens röstombud inför årsstämmor. De instruktioner som åtminstone bör lämnas inför en årsstämma är i regel

- Att fastställa resultat- och balansräkningen
- Att vinsten disponeras enligt förslag i förvaltningsberättelsen
- Att styrelsen och verkställande direktören beviljas ansvarsfrihet
- Att fastställa arvoden till styrelse och lekmannarevisorer
- Att i övrigt godkänna förslag som kan komma att redovisas till årsstämman och som ej är av principiell karaktär.

Vid behov ska även lämnas instruktioner om ändringar i bolagsordning och ägardirektiv.

Samtliga intervjuade anser att engagemanget för styrning och ledning kan förbättrats.

4.2.3 Ägardirektiv

Ägardirektiv har lämnats till SurahammarsHus Förvaltnings AB 1999 med ett tillägg 2005, Surahammars KommunalTeknik AB 2001, Projekta Part AB 2005 och Sura Vision AB 2001.

Direktiven är i princip disponerade på samma sätt och innehåller följande rubriker.

SurahammarsHus Förv. AB och Projekta Part AB

1. Bostadspolitiska mål
2. Syftet med bolagets verksamhet
3. Grundläggande principer för bolagets verksamhet
4. Kommunens insynsrätt
5. Underställningsplikt
6. Placering och finansiering
7. Personalpolicyfrågor

För SurahammarsHus Förvaltnings AB tillkommer en punkt

8. Beslut med anledning av ekonomisk uppgörelse med Bostadsdelegationen

SurahammarsKommunal Teknik AB och Sura Vision AB

1. Bolaget som organ för kommunal verksamhet
2. Kommunens direktivrätt
3. Kommunens insyn och ledningsfunktion
4. Föremålet för bolagets verksamhet
5. Syftet med bolagets verksamhet
6. Grundläggande principer för bolagets verksamhet
7. Självkostnads- och likställighetsprinciperna
8. Underställningsplikt
9. Underlag för kommunens "koncernredovisning"
10. Bolaget skall hålla kommunen väl informerad om sin verksamhet
11. Allmänhetens rätt att ta del av bolagets handlingar

12. Upphandling
13. Instruktion för verkställande direktören
14. Arbetsordning för styrelsen
15. Informationssammanträde
16. Förvaltningsberättelsens innehåll
17. Ägardirektiv dotterbolag

För Sura Vision AB ingår inte punkt 5.

Under varje avsnitt har förtydliganden gjorts där kommunens vilja tydligt framgår.

I direktiven har ändamålet/syftet utvecklats och närmare preciserats i jämförelse med innehållet i bolagsordningen. I direktiven framgår även att företagen utifrån grundprinciperna i Surahammars kommuns miljöprogram skall fastställa en miljöprofil för sin verksamhet.

I ägardirektiven har inga ekonomiska mål eller riktlinjer specificerats för bl.a. avkastning, utdelning och soliditet. Hur den finansiella verksamheten/kapitalförvaltningen skall bedrivas framgår i direktiven för SurahammarsKommunal Teknik AB och Sura Vision AB, men saknas för SurahammarsHus Förvaltnings AB och Projekta Part AB.

Frågor av principiell betydelse eller annars av större vikt där fullmäktige skall ta ställning/godkänna lämnas till fullmäktige för beslut. Flera frågor som är av principiell betydelse eller annars av större vikt har definierats i ägardirektiven. Frågor som rör större investeringar eller avyttringar har inte preciserats till belopp i ägardirektiven.

Under 2010 och 2011 har fullmäktige för de helägda bolagen tagit upp ett ärende som kan anses vara en *principiell fråga*. Det avser beslut om kommunal borgen som vid flera tillfällen lämnats till de helägda bolagen.

I vilken omfattning bolagen skall omfattas av kommunens policys och andra kommundemensamma regler och riktlinjer framgår inte av ägardirektiven.

I ägardirektiven för SurahammarsKommunal Teknik AB och Sura Vision AB framgår att styrelsen i förvaltningsberättelsen skall redovisa hur verksamheten bedrivs och utvecklas mot bakgrund av det kommunala syftet med densamma och av kommunen uppställda mål. Detta direktiv saknas för SurahammarsHus Förvaltnings AB och Projekta Part AB.

4.2.4 Samordning

I kommunstyrelsens reglemente framgår inte att samordning skall ske i den totala kommunala organisationen inklusive verksamheten i de kommunala företagen. I ett ekonomiskt perspektiv är samordningen i olika avseenden mellan företagen och kommunen förmodligen det mest betydelsefulla.

I ägardirektiven för SurahammarsHus Förvaltnings AB och Projekta Part AB framgår att bolagsstyrelsen har att tillse att samverka med kommunen tillvaratas.

Vid intervjuer har framkommit att samordning sker inom följande områden:

- Koncernkonto
- Upplåning/Kommuninvest
- Fastighetsförvaltning

De helägda bolagen med dotterbolag ingår i kommunens koncernkonto. Bolagens upplåning sker hos Kommuninvest.

Kommunen har avtal om fastighetsskötseln för de kommunala verksamhetsfastigheterna med SurahammarsHus Förvaltnings AB. När det gäller städning och skötsel av grönytor utförs detta till viss del också av SurahammarsHus Förvaltnings AB i kommunens fastigheter.

Samordning sker inte inom

- IT
- Televäxel
- Städ
- El
- Administrativa system
- Företagshälsovård
- Inköp/upphandling

Med övriga företag och intresseorganisationer har det inte framkommit att någon samordning sker.

Flera av de intervjuade har en uppfattning om att samordningen kan utökas.

Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen utifrån sitt reglemente har tillräckliga rutiner för att utöva sin ledning, styrning och uppföljning av sina bolag. Ordförande från nämnder och bolagsstyrelser träffas varannan vecka. En gång i månaden deltar även kommunens ledningsgrupp.

Vi bedömer dock att övergripande koncernfrågor inte diskuteras i tillräcklig omfattning vid dessa möten.

För att tydliggöra relationen mellan kommunen och dess hel- och delägda bolag bedömer vi att kommunen i en företagspolicy kan beskriva denna relation.

Vi bedömer att styrelsen ska ge röstombuden instruktioner inför bolagens årsstämmor.

Vi bedömer att det i ägardirektiven för de helägda bolagen framgår ägarens vilja med bolagen.

Vi bedömer att bolagen endast i mindre omfattning omfattas av kommunens policy och andra kungemensamma regler och riktlinjer.

Vår bedömning är att samordningen inom kommunkoncernen främst sker inom fastighetsförvaltningen och finansfunktionen. Ytterligare områden bör kunna samordnas.

4.3 Information till fullmäktige (ägaren) och kommunstyrelsens uppsikt över företagets verksamhet

Kommunstyrelsen uppsiktsplikt utgår från KL 6 kap. 1 §. Där framgår också att styrelsen skall ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.

I kommunstyrelsens reglemente framgår att det i styrfunktion skall ingå att

- ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag, som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda mål

I uppsiktsplikten ligger att styrelsen skall lägga upp ett system för hur informationen skall överföras, när den skall överföras och vilken information som skall lämnas från de hel- resp. delägda företagen.

I ägardirektiven för de helägda bolagen har ytterligare preciserats hur bolagens uppföljning av verksamheten och informationsplikten skall ske.

Regelmässigt åligger det bolagen att till kommunen snarast översända följande handlingar: Årsredovisning med revisionsberättelse. Protokoll från bolagsstämman och styrelsesammanträde. Bolagets halvårs- och årsredovisning, revisionsberättelse, samt löpande ekonomisk uppföljning.

En genomgång av kommunstyrelsens protokoll för 2010 och 2011 visar att information från bolagen är mycket sparsam.

Handlingar	SHFAB	SKTAB	PPAB	SEAB	SVAB
Årsredovisning inkl rev.ber.	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Stämmodirektiv	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Protokoll årsstämma	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Mål o verksamhetsplan	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Budget	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Delårsrapporter	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej

Styrelseprotokoll	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Kvartalsrapport o andra frågor	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej

I kommunstyrelsens protokoll finns ingen information om att ovanstående handlingar inkommit och delgivits kommunstyrelsen från de helägda bolagen. Även andra frågor/direktiv som framgår av ägardirektiven följs inte upp av varken bolagen eller kommunstyrelsen.

Vid årsstämmorna för de helägda bolagen närvarar hela fullmäktige och får information om ekonomi och verksamhet. Detta framgår dock inte av fullmäktigeprotokoll.

I kommunens årsredovisning och delårsrapport sker en viss återrapportering från de företag som ingår i den sammanställda redovisningen. Denna redovisning omfattar endast vissa nyckeltal. Hur företagens ändamål och lämnade uppdrag har uppfyllts redovisas inte. Ingen redovisning lämnas om kommunalförbunden.

VD i Surahammarshus Förvaltnings AB och Projekta Part AB har under senare år endast vid enstaka tillfällen per år lämnat information till kommunstyrelsen. Detta har dock inte dokumenterats i kommunstyrelsens protokoll.

Den information som inhämtas av ledamöterna i kommunstyrelsen i sina kontakter med bolagen och från deras funktion som styrelseledamöter återrapporteras inte till kommunstyrelsen, åtminstone finns inte något sådant dokumenterat.

De delägda bolagen och kommunalförbunden tillställer i viss omfattning kommunen årsredovisningar, delårsrapporter, revisionsberättelser, stämmoprotokoll och styrelseprotokoll.

Kommunalförbundens årsredovisningar och revisionsberättelser, delårsrapporter och revisorernas bedömningar (särskilt utlåtande) ska behandlas av fullmäktige. Förbundens årsredovisningar och revisionsberättelser, delårsrapporter och revisorernas bedömningar (särskilt utlåtande) behandlas inte av fullmäktige i tillräcklig omfattning.

Bolagens informationsskyldighet omfattar även att underlag skall lämnas till ekonomiavdelning inför upprättande av kommunens sammanställda redovisning i delårsrapport och årsredovisning. Bolagens årsredovisningar lämnas till ekonomiavdelningen inför upprättandet av kommunens årsredovisning.

Budget och flerårsplaner från bolagen delges inte ekonomiavdelningen. Kommunalförbundens budgetar delges inte kommunstyrelsen och/eller fullmäktige för kännedom.

I uppsiktsplikten ligger även att tillse att de fullmäktigebeslut som berör bolagen och de ägardirektiv som lämnas verkställs genom bolagsstämmobeslut. Besluten är

inte formellt juridiskt bindande för bolagen förrän de överförts till ett bolagsstäm-
moprotokoll.

Bedömning

Vår bedömning är att det brister i styrelsens uppsikt över de hel- resp. delägda före-
tagen, samt kommunalförbunden då uppsikten inte sker på ett strukturerat sätt
eller i tillräcklig omfattning.

Vår bedömning är att styrelsen skall lägga upp ett system för hur informationen
skall överföras till de kommunala företagen, när den skall överföras och vilken in-
formation som skall lämnas från de hel- resp. delägda företagen, samt kommunal-
förbunden.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen ska tillse att kommunalförbundens årsre-
dovisningar och revisionsberättelser, delårsrapporter och revisorernas bedömning-
ar (särskilt utlåtande) ska behandlas av fullmäktige enligt kommunallagens be-
stämmelser.

4.4 Lekmannarevision

Kommunens revision skall vara samordnad med företagens, vilket följer direkt av
lag. Detta innebär att minst en av kommunens revisorer också väljs till lekmannare-
visor i de helägda företagen vid sidan av yrkesrevisorn.

I delägda företag är det inte enligt lag obligatoriskt att kommunen utser lekman-
revisorer. Men med stöd av 3 kap. 18 § KL ska kommunen eftersträva att göra detta
på samma sätt som i helägda, med hänsyn taget till delägarförhållande etc.

Fullmäktige har inte utsett någon lekmannarevisor i de delägda företagen.

Lekmannarevisorerna har uppdraget att granska ändamålsenlighet, effektivitet och
intern kontroll. Vidare åläggs revisorer och lekmannarevisorer i företag, i vilka
kommunen utöver bestämmande inflytande¹, en fullständig upplysningsskyldighet
gentemot revisorerna i den eller de kommuner som tillsammans utövar det be-
stämmade inflytandet.

Lekmannarevisorns uppgifter kan beskrivas på samma sätt som kommunallagen
beskriver kommunal revision med undantag för räkenskapsrevision². Lekmannare-
visorn skall avge en granskningsrapport vars innehåll anges i ABL. Gransknings-
rapporten skall innehålla ett uttalande om revisorernas syn på ändamålsenligheten i
bolagets verksamhet och bedömningen av om den varit tillfredsställande från eko-
nomisk synpunkt. Vidare skall lekmannarevisorn uttala sig om kvaliteten på den
interna kontrollen samt eventuellt redovisa sådant som bolagsstämman anmodat
dem att särskilt granska.

¹ Med bestämmande inflytande avses ett röstinflytande om mer än 50 %.

² Uppgifterna är hämtade från skriften Lekmannarevisorerna och den nya samordnade
kommunala revisionen av Lars Meyer.

I aktiebolagslagen har införts regler om upplysningsplikt, dvs. såväl yrkesrevisor som lekmannarevisor är skyldiga att på begäran lämna upplysningar till revisorerna i de kommuner som äger aktier i bolaget. Genom denna upplysningsplikt elimineras tystnadsplikten i förhållande till just förtroendevalda revisorer. Däremot råder ingen avlyft tystnadsplikt i den motsatta riktningen.

Något krav på personsamband mellan kommunalförbundens revisorer och revisorerna i medlemskommunerna finns inte, men kan vara en fördel att åstadkomma. I finansiella samordningsförbund skall revisorer hämtas från respektive medlemskommun. Inga krav finns på personsamband men är även här önskvärt om det går att åstadkomma.

Samtliga valda lekmannarevisorer till bolagen och revisorer till kommunalförbunden har valts ur kretsen kommunens revisorer.

Inga direktiv har lämnats till bolagens revisor eller till bolagens lekmannarevisorer på årsstämman att utöver ABL och KL pröva, mot bakgrund av det kommunala syftet med bolagets verksamhet, huruvida denna utövats på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synvinkel tillfredsställande sätt.

För revisorerna i de delägda företagen har heller inga speciella direktiv lämnats.

Bedömning

Vår bedömning är att samtliga valda lekmannarevisorer har utsett ur kretsen kommunens revisorer.

2011-12-13

Lars Wigström

Projektledare

Bert Hedberg

Uppdragsledare

Bilaga 1**Bolagsordningar**

Fullmäktige har beslutat om bolagsordningar för bolagen. Av bolagsordningarna framgår bl a följande:

Bolag	Bolagsordning beslut i KF	Ändamål	KF utser styrelseledamöter	KF får ta ställning	KF utser lekman-narevisor	KS har inspektionsrätt
SurahammarsHus Förvaltnings AB	Ja, 2007	Nej	Ja	Ja	Ja	Nej
Surahammars KommunalTeknik AB	Ja, 2007	Nej	Ja	Ja	Ja	Nej
Projekta Part AB	Ja, 2006	Nej	Ja	Ska godkännas	Nej	Nej
Surahammars Ener-giverk AB	Ja, 1999	Ja	?	Nej	Ja	Nej
Sura Vision AB	Ja, 2006	Nej	Ja	Ja	Ja	Nej
Kolbäcksådalens Gymnasieförbund			Ja			
Mälardalens Brand-och Räddningsförb.			Ja			
Västmanlands Sam-trafikförbund			Ja			
Norra Västmanlands samordningsförbund			Ja			

Kommunstyrelsens reglemente

I kommunstyrelsen reglemente framgår i avseende på styrning och ledning bl.a.

Kommunstyrelsens uppgifter

1 § Kommunstyrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Kommunstyrelsen har ansvar för kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

3 § Kommunstyrelsens styrfunktion omfattar;

- arbetet med att samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, göra framställningar i målfrågor som inte i lag eller reglemente är förbehållen annan nämnd.

- fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda mål.

- tillse att uppföljning sker till fullmäktige om hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

- 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.

9 § Ansvar och rapporteringsskyldighet

Kommunstyrelsen skall se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser i detta reglemente.

Kommunstyrelsen ska också följa upp och utvärdera hela den kommunala verksamheten med avseende på:

- måluppfyllelse
- regeltillämpning
- kvalitetsfrågor
- jämlikhetskraven
- arbetsmiljö
- ett uthålligt samhälle
- brukaruppfattning
- barnperspektiv

Kommunstyrelsen skall regelmässigt till fullmäktige rapportera hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Tyngdpunkten skall avse delårsrapport som avges efter två tertial.