

**Till**  
Kommunstyrelsen

**För kännedom**  
Kommunfullmäktiges presidium

### **Kommunstyrelsens uppsiktsplikt gentemot de kommunala bolagen**

Vi revisorer i Alvesta kommun har genom vårt sakkunniga biträde genomfört en granskning av ovanstående.

Vi beslutade vid vårt sammanträde den 21 oktober 2019 att överlämna rapporten till kommunstyrelsen samt för kännedom till kommunfullmäktiges presidium.

Vi önskar få ett svar från kommunstyrelsen senast den 31 januari 2020 där styrelsen redogör för vad den avser att göra för att åtgärda de påpekanden som görs i den revisionella bedömningen.

Kommunfullmäktiges presidium får ta ställning till om rapporten ska biläggas fullmäktiges handlingar.

Alvesta den 21 oktober 2019



Fredrik Reinholdsson  
Ordförande



Johnny Lundberg  
Vice ordförande

# Kommunstyrelsens uppsiktsplikt gentemot de kommunala bolagen

Alvesta kommun

*Projektledare: Pär Stuesson*



# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Inledning</b>	<b>2</b>
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Syfte och revisionsfråga	2
1.3.	Revisionskriterier	2
1.4.	Kontrollmål	2
1.5.	Avgränsning	2
1.6.	Metod	2
<b>2.</b>	<b>laktagelser och bedömningar</b>	<b>4</b>
2.1.	Formell reglering	4
2.1.1.	Kommunallagen	4
2.1.2.	Kommunstyrelsens reglemente	5
2.1.3.	Bolagsordningar	5
2.1.4.	Ägardirektiv	5
2.1.5.	Specifika ägardirektiv	6
2.2.	Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig systematik	6
2.2.1.	laktagelser	6
2.2.2.	Bedömning	7
2.3.	Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik laktagelser	7
2.3.1.	laktagelser	7
2.3.2.	Bedömning	7
2.4.	Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktspflicht över bolag laktagelser	8
2.4.1.	laktagelser	8
2.4.2.	Bedömning	8
<b>3.</b>	<b>Revisionell bedömning</b>	<b>9</b>
3.1.	Bedömning mot kontrollmål	9
3.2.	Rekommendationer	10

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Enligt kommunallagen 6 kap ska kommunstyrelsen ha uppsikt över kommunens bolag och nämnder. Från och med år 2013 har uppsiktsplikten förstärkts ytterligare avseende de kommunala bolagen. Detta innebär att kommunstyrelsen årligen ska pröva om den verksamhet som bedrivits av helägda kommunala bolag under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys uppmärksammat hur kommunstyrelsen bedriver sin uppsiktsplikt avseende kommunens bolag.

## 1.2. Syfte och revisionsfråga

Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig uppsiktsplikt över kommunens bolag?

## 1.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Kommunstyrelsens reglemente
- Bolagsordningar och ägardirektiv
- Övriga styrande dokument inom området

## 1.4. Kontrollmål

- Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig systematik
- Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik
- Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över bolag

## 1.5. Avgränsning

Granskningen avser kommunens samtliga helägda bolag: Alvesta Kommunföretag AB, Alvesta Utvecklings AB, Alvesta Renhållning AB, Alvesta Energi AB och AllboHus Fastighets AB.

## 1.6. Metod

Dokumentstudier av relevanta styrdokument samt intervjuer med berörda personer.

Följande dokument har granskat:

- Kommunstyrelsens reglemente, KF
- Bolagsordning för Alvesta kommunföretag AB
- Ägardirektiv för Alvesta kommunföretag AB
- Bolagsordning för AllboHus Fastigheter AB
- Specifikt ägardirektiv för AllboHus Fastigheter AB
- Bolagsordning för Alvesta Energi AB
- Specifikt ägardirektiv för Alvesta Energi AB
- Bolagsordning för Alvesta Utveckling AB
- Specifikt ägardirektiv för Alvesta Utveckling AB
- Bolagsordning för Alvesta Renhållning AB
- Specifikt ägardirektiv för Alvesta Renhållning AB
- Ägardirektiv för Alvesta kommuns helägda bolag
- Intyg från respektive bolag om att verksamheten stämmer med bolagets ändamål och inom ramen för bolagets befogenheter

- Kommunstyrelsens arbetsutskotts protokoll för år 2018 och 2019 till och med september
- Kommunstyrelsens protokoll för år 2018 och 2019 till och med september

Följande personer har intervjuats:

Kommunstyrelsens ordförande, ordförande i Allbohus AB och ledamot i Alvesta kommunföretag AB

Kommunstyrelsens 2:e vice ordförande och ledamot i Alvesta kommunföretag AB

Ordförande i Alvesta kommunföretag AB och ledamot i kommunstyrelsen

Kommunchef och VD Alvesta kommunföretag AB

VD Alvesta Utveckling AB

VD Alvesta Renhållnings AB

VD AllboHus AB

VD Alvesta Energi AB

Rapporten har faktagranskats av kommunchefen.

## 2. Iakttagelser och bedömningar

### 2.1. Formell reglering

#### 2.1.1. Kommunallagen

Enligt kommunallagens 6 kap. Styrelsen och övriga nämnder:

*§ 1 Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning.*

*Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i. Lag (2018:569).*

*§ 9 Styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § 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 Styrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3-5 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i de bestämmelserna.*

Enligt kommunallagens 10 kap. Överlämnande av kommunala angelägenheter:

*1 § Fullmäktige i kommuner eller landsting får, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ.*

*2 § Med ett helägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.*

*Med ett delägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan.*

*3 § Om en kommun eller ett landsting med stöd av 1 § lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige*

- 1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,*
- 2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,*
- 3. utse samtliga styrelseledamöter,*
- 4. se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas,*
- 5. utse minst en lekmannarevisor, och*
- 6. se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.*

*4 § Innan skötseln av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett delägt kommunalt bolag, ska fullmäktige se till att bolaget blir bundet av de villkor som avses i 3 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.*

*I delägda kommunala bolag som inte omfattas av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska fullmäktige verka för att allmänheten ska ha rätt att ta del av handlingar hos bolaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen.*

### **2.1.2. Kommunstyrelsens reglemente**

I kommunstyrelsens reglemente stadgas följande i 1 kap Kommunstyrelsens ansvar:

*1 § Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning.*

*2 § Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. Den ska*

*1. utöva fortlöpande uppsikt över nämndernas verksamhet och sådan verksamhet som bedrivs i kommunens företag, samt*

*2. ta tillvara kommunens intressen i de företag som kommunen äger helt eller delvis.*

*3 § Kommunstyrelsen svarar för samordningen av all kommunal verksamhet, såväl den som bedrivs i förvaltningsform som den som bedrivs i företagsform.*

*Styrelsen ska*

*1. leda och samordna arbetet med övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrning av den kommunala verksamheten samt göra framställningar av målkarakter som inte lag är förbehållen annan,*

*2. tillse att uppföljning och utvärdering av såväl ekonomi som verksamhet görs och redovisas till fullmäktige av alla nämnder och styrelser, samt*

*3. organisera och leda presidiekonferenser med nämndspresidier och företagspresidier.*

Under 3 kap. Kommunstyrelsens övriga uppgifter framgår bland annat följande:

*2 § Kommunstyrelsen har ansvar för att:*

*6. besluta om ägardirektiv (mål och riktlinjer) för moderbolaget Alvesta kommunföretag AB och Huseby bruk AB*

Alvesta Kommunföretag AB beslutar i sin tur om ägardirektiv för dotterbolagen inom koncernen Alvesta kommunföretag AB i egenskap av moderbolag. För Huseby bruk sker avstämning med Växjö kommun.

### **2.1.3. Bolagsordningar**

Kommunfullmäktige har (år 2018) fastställt samtliga bolagsordningar för kommunens bolag.

Bolagsordningarna för respektive bolag har samma struktur. För respektive bolag anges föremål för bolagets verksamhet och ändamålet med verksamheten. Vidare framgår det att fullmäktiges rätt att ta ställning i beslut som är av principiell betydelse eller annars av större vikt. Det framgår också av respektive bolagsordning att kommunstyrelsen har inspektionsrätt, dvs äger rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet.

### **2.1.4. Ägardirektiv**

Kommunfullmäktige har fastställt ägardirektiv för Alvesta kommuns helägda aktiebolag. I dokumentet framgår:

- *Syftet med ägardirektivet, ägardirektivet ska stimulera till kommunikation mellan ägaren och bolagets ledningar. Rollfördelningen mellan kommun, moderbolag samt stämman, styrelsen, ledning, revisorerna och lekmannarevisorerna ska tydliggöras.*

- *Lagliga förutsättningar*
- *En aktiv ägarroll*; löpande utvärdera verksamheten och verksamhetsform, bolagets strategier och mål samt hur bolagsverksamheten sköts av respektive styrelse och företagsledning.
- *Förutsättningar för styrning*; styrningen sker dels genom formella dokument, dels genom dialog och annan kommunikation. Moderbolaget ska ha återkommande kommunikation med respektive dotterbolag.
- *Rollfördelning mellan kommunen, bolagen och de olika bolagsorganen*; kommunens olika organ, kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, moderbolaget, bolagsstämman, bolagsstyrelsen, verkställande direktör samt bolagets revisorer och lekmannarevisorer
- *Modell för uppföljning*; hur rapportering ska ske.
- *Personalfrågor*
- *Försäkringar*
- *Kommunalrättsliga principer*
- *Allmänna handlingar*

### 2.1.5. *Specifika ägardirektiv*

För moderbolag och dotterbolag finns särskilda ägardirektiv. I de specifika ägardirektiven utvecklas respektive bolags syfte, verksamhetens inriktning och mål samt rollfördelning i vissa beslut i förhållande till övriga styrdokument.

## 2.2. **Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig systematik**

### 2.2.1. *laktagelser*

I ägardirektiv för Alvesta kommuns helägda aktiebolag framgår till delar hur uppsiktsplikten ska bedrivas på en övergripande nivå. Det beskrivs att kommunstyrelsen ska ha en fortlöpande uppsikt över bolagen främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv. Styrelsen har även utfärdat specifika ägardirektiv för moderbolaget.

Kommunstyrelsen ska årligen fatta beslut om verksamheten varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och inom de kommunala befogenheterna. Kommunstyrelsen fattade för år 2018 detta beslut i juni 2019. Underlaget för beslutet är att respektive styrelse har fått intyga att verksamheten stämmer med bolagets ändamål och är inom ramen för bolagets befogenheter. Något annat underlag har inte legat till grund för beslutet.

Utifrån genomförda intervjuer får vi intrycket av att det finns en utvecklingspotential när det gäller att systematisera hur uppsiktsplikten ska bedrivas och rapporteras tillbaka till kommunstyrelsen. Rapporteringen som sker till hela kommunstyrelsen avseende bolagen är i samband med kommunstyrelsens behandling av delårsrapport och årsredovisning där bolagens ekonomi och verksamhet redovisas.

Kommunstyrelsens ordförande har regelbundet gemensamma möten med ordförandena i bolagen. Några organiserade presidiekonferenser enligt kommunstyrelsens reglemente sker inte.

Kommunchefen har i uppdrag att skapa en helhet för hela kommunkoncernen, då bolagen utgör en del av Alvesta kommuns service till kommunens invånare. VD:arna bjuds in till koncernledningsgruppen (även förvaltningschefer) och VD:arna i kommunens bolag träffas. I kommunchefens uppdrag ingår också att skapas en rapporteringsrutin för hur bolagen ska rapportera till kommunen. Denna rapportering ska inkludera verksamhet och ekonomi.

Vidare har kommunchefen fått i uppdrag att se över kommunkoncernens samlade administration, för att kunna effektivisera HR- och ekonomiprocesser.



Ordförande i moderbolaget kommer att träffa samtliga ordföranden i dotterbolagen för att informera sig om hur verksamhet och ekonomi utvecklas i respektive bolag. Det är framförallt i moderbolaget som uppsikten över dotterbolagen sker, vilket ligger i linje med beslutat ägardirektiv.

Enligt de intervjuade kan rapporteringen och spårbarheten i kommunstyrelsens arbete utvecklas.

### **2.2.2. Bedömning**

Vi bedömer att kommunstyrelsen endast till delar bedriver en uppsiktsplikt över de helägda kommunala bolagen. Både lagstiftning och reglemente uttrycker att det är kommunstyrelsen som ska ha en uppsikt över bolagen. Vi bedömer att uppsikten behöver systematiseras och dokumenteras på ett bättre sätt. Spårbarheten och transparensen för hela kommunstyrelsen behöver öka. Den uppsikt som bedrivs idag sker till stor del av moderbolaget och i andra forum. Vi anser att det är viktigt att det sker en informationsöverföring till ledamöterna i kommunstyrelsen, då hela kommunstyrelsen är ansvarig för att ha uppsikt över bolagen. Vidare bör styrelsen organisera presidiekonferenser enligt gällande reglemente.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

## **2.3. Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik lakttagelser**

### **2.3.1. lakttagelser**

Enligt ägardirektiven är ägaren representerad av moderbolaget som ska ha återkommande kommunikation med respektive dotterbolag. Detta sker, men enligt intervjuerna så kan dialogen och kommunikationen utvecklas ytterligare och att det blir mer fokus på bolagets mål, strategier, affärs- och verksamhetsplaner med mera, enligt ägardirektiven.

Efter en genomgång av kommunstyrelsens protokoll, från år 2018 och till och september 2019, är spårbarheten i hur kommunstyrelsens bedriver sin uppsiktsplikt ytterst begränsad. Under år 2018 har kommunstyrelsen bland annat beslutat om att föreslå fullmäktige att inrätta andra vice ordförande i AllboHus AB och Alvesta Energi AB. Vidare har kommunstyrelsen beslutat att föreslå kommunfullmäktige att revidera bolagsordningarna för bolagen.

Rapportering sker till kommunstyrelsen i samband med behandlingen av delårsrapport och årsredovisning samt när kommunstyrelsen fattar beslut om bolagets verksamhet varit förenligt med det fastställda kommunala ändamålet och inom bolagets befogenheter.

### **2.3.2. Bedömning**

Vi konstaterar att den uppsikt som bedrivs gentemot de helägda bolagen till största del sker i moderbolaget. Den uppsikt som kommunstyrelsen bedriver sker i huvudsak i samband med behandling av delårsrapport och årsredovisning samt när kommunstyrelsen fattar det årliga beslutet om att bolagen har bedrivit verksamheten enligt det fastställda ändamålet och inom bolagets befogenheter.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

## **2.4. Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktspflicht över bolag lakttagelser**

### *2.4.1. lakttagelser*

Vi har inte i vår granskning funnit att kommunstyrelsen vidtagit några åtgärder utifrån den uppsikt de haft gentemot de kommunala bolagen.

Men vi har inte i de handlingar som vi tagit del av sett något som skulle kräva att kommunstyrelsen vidtar några åtgärder.

### *2.4.2. Bedömning*

Vi kan inte bedöma kontrollmålet då vi i vår granskning inte funnit att kommunstyrelsen vidtagit några åtgärder med anledning av sin uppsiktspflicht.

Kontrollmålet bedöms inte.

# 3. Revisionell bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen endast till delar är ändamålsenlig. Vi grundar vår bedömning på att det sker styrning och uppföljning av bolagens verksamhet men att uppsikten behöver stärkas och systematiseras på ett tydligare sätt och att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen har samma information om bolagens verksamhet. Spårbarheten i hur kommunstyrelsen bedriver sin uppsiktsplikt behöver också öka och bli mer transparent. Vi ser detta som viktigt då stora ekonomiska värden finns i bolagens verksamhet och de bedriver kommunal verksamhet och service till kommunens invånare och styrs ytterst via direktiv från kommunfullmäktige.

## 3.1. Bedömning mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig systematik	<b>Delvis uppfyllt</b> Vi bedömer att kommunstyrelsen endast till delar bedriver en uppsiktsplikt över de helägda kommunala bolagen. Både lagstiftning och reglemente uttrycker att det är kommunstyrelsen som ska ha en uppsikt över bolagen. Vi bedömer att uppsikten behöver systematiseras och dokumenteras på ett bättre sätt. Spårbarheten och transparensen för hela kommunstyrelsen behöver öka. Den uppsikt som bedrivs idag sker till stor del av moderbolaget och i andra forum. Vi anser att det är viktigt att det sker en informationsöverföring till ledamöterna i kommunstyrelsen, då hela kommunstyrelsen är ansvarig för att ha uppsikt över bolagen.	
Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik	<b>Delvis uppfyllt</b> Vi konstaterar att den uppsikt som bedrivs gentemot de helägda bolagen till största del sker i moderbolaget. Den uppsikt som kommunstyrelsen bedriver sker i huvudsak i samband med behandling av delårsrapport och årsredovisning samt när kommunstyrelsen fattar det årliga beslutet om att bolagen har bedrivit verksamheten enligt det fastställda ändamålet och inom bolagets befogenheter.	
Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över bolag	<b>Ej bedömt</b> Vi kan inte bedöma kontrollmålet då vi i vår granskning inte funnit att kommunstyrelsen vidtagit några åtgärder med anledning av sin uppsiktsplikt.	

### 3.2. Rekommendationer

- Dokumentera hur uppsiktsplikten ska genomföras i praktiken, exempelvis via ett årshjul när olika aktiviteter ska genomföras mellan kommunstyrelsen och bolag.
- Spårbarheten i kommunstyrelsens protokoll behöver öka vad avser hur kommunstyrelsen bedrivit sin uppsiktsplikt.
- Säkerställ att hela kommunstyrelsen ges den information som krävs för att de ska kunna känna att de fullgjort sitt uppdrag avseende uppsiktsplikten gentemot de kommunala bolagen.
- Vi rekommenderar att bolagens styrelseprotokoll anmäls till hela kommunstyrelsen. Eventuell sekretessprövning får ske i särskild ordning.
- Lag om kommunal bokföring och redovisning har det bl.a. förtydligats att förvaltningsberättelsen ska innehålla upplysningar om kommunkoncernens utveckling av verksamhet, händelser av väsentlig betydelse samt god ekonomisk hushållning. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att årligen genomföra någon form av kontroll/granskning utifrån uppfyllelse av ägardirektiv, affärsplan och kommunfullmäktiges budget för att säkerställa uppsiktsplikten men även som uppgifter till förvaltningsberättelsen i kommunens årsredovisning.

2019-10-21

---

*Pär Sturesson*  
*Uppdragsledare/projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Alvesta kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av upprättad projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.