

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Hallstahammars kommun

Augusti 2020

Charlie Winde

Nina Törling

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Inledning | 3 |
| Bakgrund | 3 |
| Syfte och revisionsfrågor | 3 |
| Revisionskriterier | 3 |
| Avgränsning | 3 |
| Metod | 3 |
| Lagar och styrdokument | 4 |
| Att överlämna vården av kommunala angelägenheter till juridiska personer | 4 |
| Kommunstyrelsens uppsiktsplikt | 4 |
| Laglighetsprövning | 5 |
| Upsiktsplikt enligt kommunstyrelsens reglemente | 5 |
| Ägardirektiv | 6 |
| Iakttagelser och bedömningar | 7 |
| Upsiktsplikten är föremål en tydlig och ändamålsenlig systematik | 7 |
| Iakttagelser | 7 |
| Bedömning | 8 |
| Upsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik | 8 |
| Iakttagelser | 8 |
| Bedömning | 9 |
| Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag | 9 |
| Iakttagelser | 9 |
| Bedömning | 10 |
| Revisionell bedömning | 11 |
| Bedömningar mot revisionsfråga | 11 |
| Rekommendationer | 12 |

Sammanfattning

Syftet med denna granskning är att besvara om kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och bolag är lag- och ändamålsenlig.

Efter genomförd granskning är den sammanfattade bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt inte är helt lag- och ändamålsenlig. Den sammanfattade bedömningen grundar sig på de individuella bedömningarna för nedanstående kontrollmål.

Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik

Uppfylld.

Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd problematik

Delvis uppfyllt

Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag

Uppfylld

Rekommendationer

- Att kommunstyrelsen fullgör den förstärkta uppsiktsplikten enligt 6 kap 9 § KL genom att årligen, genom beslut, 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.
- Att kommunstyrelsen försäkras om att få tillräckligt med information för att kunna pröva bolagens uppsiktsplikt.
- Att processen kring åtgärder utifrån uppsiktsplikten formaliseras.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Enligt kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas, förbundens och eventuella bolags verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning samt hos fullmäktige göra de framställningar som behövs. Uppsiktsplikten innebär en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, lämna förslag till fullmäktige om förändringar.

Syftet med uppsiktsplikten är att kommunstyrelsen, på ett systematiskt sätt ska kunna följa utvecklingen inom nämnder, förbund samt kommunala bolag. Kommunstyrelsen ska därför tillse att få nödvändig information så att kommunstyrelsen kan vidta åtgärder om det uppstår avvikelser i verksamheterna.

De förtroendevalda revisorerna i Hallstahammars kommun har utifrån sin riskbedömning valt att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att utreda huruvida kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och bolag är lag- och ändamålsenlig.

Följande revisionsfrågor har använts för att svara mot syftet:

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

1.3. Revisionskriterier

- Kommunalagen
- Kommunstyrelsens reglementen
- Kommundirektörs instruktion
- Protokoll
- Bolagsordningar
- Ägardirektiv
- Övriga relevanta styrdokument

1.4. Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsens ansvar enligt 6 kap. 1, 9-11 §§ KL och omfattar kommunens nämnder och kommunala bolag. Granskningen avser kommunstyrelsens genomförda uppsiktsplikt för verksamhetsår 2018.

1.5. Metod

I granskningen har telefonintervjuer hållits med kommundirektör och kommunstyrelsens presidium och dokumentstudier genomförts av relevant dokumentation.

2. Lagar och styrdokument

2.1. Att överlämna vården av kommunala angelägenheter till juridiska personer

Enligt 10 kap 1 § kommunallag (2017:725) (KL) gäller att kommuner efter beslut av fullmäktige får lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person. Om sådant överlämnande sker 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 befogenheter 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 innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt 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.”

2.2. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Enligt 6 kap. 1 § KL gäller att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och bolags verksamhet. Syftet med uppsiktsplikten är att kommunstyrelsen, på ett systematiskt sätt ska kunna följa utvecklingen inom kommunen samt de kommunala bolagen. Kommunstyrelsen ska se till att få nödvändig information så att kommunstyrelsen kan vidta åtgärder om det uppstår avvikelser i verksamheterna. Viktigt är även att kommunstyrelsen enligt 6 kap 11 § KL ska följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning varför nämnder och bolag bör redovisa ekonomiska överväganden och effekter av beslut när detta är relevant.

Enligt 6 kap 9 § KL ska kommunstyrelsen efter genomförd uppsiktsplikt årligen besluta huruvida kommunala bolags verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Genom besluten ska styrelsen pröva om den verksamhet som bedrivits av aktiebolaget under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslut ska fattas för varje sådant bolag till vilken kommunen överlämnat vården av en kommunal angelägenhet. Bestämmelsen ger därför uttryck för en förstärkt uppsiktsplikt över kommunala bolag. Den förstärkta uppsiktsplikten gäller inte för verksamhet som bedrivs i nämnder men kommunstyrelsen ska likväl ha uppsikt över nämndernas verksamhet.

I brist på detaljreglering i KL har den förstärkta uppsiktsplikten omfattning varit föremål för diskussioner. Högsta förvaltningsdomstolen framhöll i HFD 2018 ref. 33 att kommunstyrelsen inte är skyldig att granska samtliga enskilda affärshändelser som har förekommit under kalenderåret i fråga. Granskningen ska dock vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten som helhet har haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetenslig. Hur granskningen ska ske och vilket underlag som krävs får bedömas utifrån förhållandena i det enskilda fallet med hänsyn till omfattningen av och komplexiteten i den verksamhet som bedrivits.

Om styrelsen vid sitt årliga beslut kommer fram till att ett kommunalt bolag bedriver verksamhet i strid med den kommunala kompetensen ska styrelsen lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Syftet med reglerna om uppsiktsplikt är bland annat att utöka den fortlöpande kontrollen över bolagen för att säkerställa att bolagens verksamhet bedrivs i enlighet med gällande bolagsordning och ägardirektiv samt är i enlighet med den kommunala kompetensen. Vidare ska nämnas att ett annat syfte med den förstärkta uppsiktsplikten är att uppställa ett krav på kommunstyrelsen att redovisa resultatet av

uppsiktsplikten i beslut, vilket ligger i kommunmedlemmars intresse. Årliga beslut om uppsiktsplikt kan således laglighetsprövas enligt KL vilket ger kommunmedlemmar möjlighet till rättslig prövning av kommunala bolags verksamhet, se avsnitt nedan.

2.3. Laglighetsprövning

Enligt 13 kap. 1 § KL gäller att varje medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga hos förvaltningsrätten. Ett laglighetsprövat beslut ska upphävas av domstol om det exempelvis strider mot lag.

Beslut i kommunala bolag kan inte laglighetsprövas enligt KL men då kommunstyrelsen årligen ska fatta beslut om uppsiktsplikt avseende de kommunala bolagen enligt 6 kap 9 § KL, ges kommunmedlemmar möjlighet att laglighetspröva detta beslut. Således skapas i och med reglerna om uppsiktsplikt en indirekt besvärsrätt gällande bolagens verksamhet. Kommunmedlemmar ges därför en möjlighet att laglighetspröva kommunstyrelsens beslut om de exempelvis, till skillnad från kommunstyrelsen, inte anser att ett bolag bedrivit sin verksamhet i enlighet med det fastställda kommunala ändamålet. En sådan laglighetsprövning kan således leda till att åtgärder behöver vidtas mot ett bolags verksamhet.

2.4. Uppsiktsplikt enligt kommunstyrelsens reglemente¹

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

Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter.

Kommunstyrelsen har i sin ledningsfunktion ansvar för bland annat:

- utvecklingen av den kommunala demokratin och medborgardialog
- informationsverksamheten
- kris- och katastrofberedskap
- den översiktliga planeringen
- upprättande, ändrande och upphävande av områdesbestämmelser, planprogram, översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner och detaljplaner i enlighet med plan- och bygglagen
- mark- och bostadspolitiken
- näringslivs-, turist och besöksnäringens utveckling
- personal- och lönepolitiken
- trafikpolitik och trafikförsörjning, dock med undantag för ärenden delegerade till tekniska nämnden
- utvecklingen av IT- och övriga informationssystem samt för övrig kommunikation
- försäljning, förvärv, byte och expropriation av mark och fastigheter, dock med undantag för ärenden delegerade till tekniska nämnden
- arbetet med effektivisering av den kommunala verksamheten
- kommunens gemensamma upphandlingsverksamhet av ramavtal
- utsmyckning vid nyexploatering inom ramen för investeringsbudget. Yttrande ska inhämtas från kultur- och fritidsnämnden och tekniska nämnden
- kommunens bilpool

Kommunstyrelsen skall med uppmärksamhet följa övriga nämnders verksamhet och ta de initiativ som kan vara påkallade.

Styrelsen skall uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning.

Styrelsen skall se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser i detta reglemente. Styrelsen skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i

¹ Kommunstyrelsens reglemente, Hallstahammars kommun, januari 2019.

övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när styrelsen har överlämnat en kommunal uppgift till någon annan.

Styrelsen skall regelmässigt till fullmäktige rapportera hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Styrelsen skall aktivt arbeta för ökad folkhälsa.

Nämnden är personuppgiftsansvarig för de personuppgifter som nämnden för i sin verksamhet och förfogar över vilket bland annat innefattar register enligt Dataskyddsförordningen.

I kommunstyrelsens styrfunktion ingår att

- leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, göra framställningar i ärenden som inte i lag är förbehållna annan nämnd
- övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt
- tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder, hur verksamheterna utvecklas samt hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret
- ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag eller andra sammanslutningar, som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen samt att tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i de företag eller andra sammanslutningar som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i
- ansvara för samordningsträffar med nämndpresidier och förvaltningschefer

2.5. Ägardirektiv

En kommun utövar sin ägarstyrning över sina bolag i huvudsak genom av fullmäktige beslutade ägardirektiv.

Hallstahammars kommun har ett helägt bolag, AB Hallstahem. I AB Hallstahem ägardirektiv² anges att kommunstyrelsen har enligt sitt reglemente uppsiktsplikt över kommunens förvaltningar och bolag. Hallstahem ska därför tillhandahålla den information och dokumentation som kommunstyrelsen finner nödvändig för att uppfylla denna uppsiktsplikt. Bolaget ska i tillämpliga delar arbeta utifrån Hallstahammars kommuns fastställda policys, riktlinjer, regler mm.

Bolaget ska löpande upprätta handlingsprogram/ekonomisk plan för de tre kommande räkenskapsåren varav det första året ska omfatta av styrelsen fastställd budget. Bolaget ska årligen i december månad informera kommunstyrelsen om denna planering. En särskild plan utifrån bostadsförsörjningsprogrammet ska presenteras enligt ovan. Bolaget ska under löpande räkenskapsår redovisa budgetuppföljning efter april månad och delårsrapport efter augusti månad som överlämnas till kommunstyrelsen. Ett reviderat årsbokslut ska överlämnas till kommunen senast nio veckor efter genomfört räkenskapsår.

² Ägardirektiv för AB Hallstahem, antaget av kommunfullmäktige i Hallstahammar, 2017-12 18, § 155 och bekräftade av bolagsstämman.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Uppsiktsplikten är föremål en tydlig och ändamålsenlig systematik

3.1.1. Iakttagelser

Som angivits tidigare anger kommunstyrelsens reglemente bland annat att styrelsen skall se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser i detta reglemente. Styrelsen skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när styrelsen har överlämnat en kommunal uppgift till någon annan. Kommunstyrelsen ska också ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag eller andra sammanslutningar, som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen samt att tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i de företag eller andra sammanslutningar som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i.

Kommunstyrelsen har upprättat anvisningar och regler för kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten³ som ett komplement till regleringen i reglemente och ägardirektiv. Inledningsvis hänvisar anvisningarna till kommunallagens reglering kring uppsiktsplikt följt av kommunens reglemente. Därefter följer att uppsiktsplikten kan delas in i en formell och en informell uppföljning. Utöver den formella uppföljningen kan kommunstyrelsen genomföra informell uppföljning och dialog med verksamheterna. Dialogen mellan och inom ansvarsnivåer är av central betydelse. En bra dialog är en förutsättning för att styrningen ska nå fram och leda till en tillfredsställande uppföljning, utvärdering och kontroll av verksamheten.

Nedan redovisas den formella uppföljningen för kommunkoncernen som omfattar:

- Delårsrapporter per den 30 april, 31 augusti samt årsbokslut
- Jämförelser med andra kommuner bland annat deltagande i Kommunernas Kvalitet i Korshet (KKiK)
- Internkontrollrapport
- Månadsrapporter
- Finansrapporter
- Bolagens uppfyllelse av det kommunala uppdraget
- Bolagen och förbunden ingår i delårsrapporterna per den 30 april, den 31 augusti samt i årsbokslutet.
- Kort redovisning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt i årsredovisningen

Internkontrollen följer upp att verksamheten är ändamålsenlig och kostnadseffektiv samt att det finns system och rutiner och att de fungerar på avsett vis.

I delårsrapporterna och årsredovisningen uppmärksammas kommunstyrelsen särskilt på de avvikelser som de bör följa med anledning av uppsiktsplikten. I årsredovisningen beskrivs även hur kommunstyrelsen arbetat med uppsiktsplikten under året.

I anvisningen anges när under året de olika delarna av den formella uppföljningen inom Hallstahammars kommunkoncern ska ske. Delårsrapport 31 april behandlas i kommunstyrelsen i juni, delårsrapport i 31 augusti behandlas i KS och KF i oktober, internkontrollrapport behandlas i kommunstyrelsen i december och bolagens uppfyllelse av det kommunala ändamålet behandlas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i mars. Styrelsens bedömer då om respektive bolags verksamhet under föregående år varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Årsbokslut behandlas också i mars månad.

³ Anvisningar och regler för kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten i Hallstahammars kommun 2017, 2017-03-29.

KS bedömer om respektive bolags verksamhet under föregående år varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Det granskas också av kommunens revisorer.

I intervjuer anges att kommunstyrelsen har valt att formalisera sin uppsiktsplikt i en särskild anvisning. Här anges den formella uppsiktsplikten såsom delårsrapporter och uppfyllelse av det kommunala bolaget. Kommunstyrelsen följer i princip de anvisningar och regler som finns reglerade i dokumentet. Kommunstyrelsen utövar också en informell uppföljning och dialog med övriga verksamheter. Detta är inte särskilt reglerat utan sker utifrån behov och verksamhet. Bland annat anges att det under en tid varit mer uppföljningar kring ekonomi. Det anges att vissa nämnder rapporterar kring särskilda projekt, såsom kultur- och fritidsnämnden gällande ridklubben och barn- och utbildningsnämnden för att redovisa skolresultat. Uppstår ett behov av tätare uppföljning inom något området så görs det. Det anges också att kommunstyrelsen numera märker upp ärende med anknytning till uppsiktsplikten i sina sammanträdesprotokoll.

3.1.2. *Bedömning*

Vi bedömer att revisionsfrågan är **uppfylld**.

I reglementet anges att kommunstyrelsen ska ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag eller andra sammanslutningar som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, såsom ekonomi och efterlevnad av mål och direktiv. I anvisningar och regler för kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten anges sedan att en del av styrelsens formella del av uppsiktsplikten omfattar bolagens uppfyllelse av det kommunala uppdraget. Där specificeras sedan ytterligare att bolagens uppfyllelse av det kommunala uppdraget ska behandlas av kommunstyrelsen i mars. Vi bedömer därför att det finns ett system för att ge kommunstyrelsen förutsättningar för att arbeta fram ändamålsenliga beslutsunderlag inför kommunstyrelsens årliga beslut om uppsiktsplikt.

Ett ändamålsenligt beslutsunderlag är en förutsättning för att uppfylla uppsiktsplikten då medborgare ska kunna få tillräckligt med information om bolagets verksamhet under föregående verksamhetsår för att kunna ta ställning till om de vill laglighetspröva kommunstyrelsens beslut eller inte.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnderna anges inte tydligt i reglementet mer än att styrelsen skall se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. I de särskilda anvisningarna och reglerna anges dock hur kommunstyrelsen vill utöva sin uppsiktsplikt formellt, genom bland annat delårsrapporter, internkontrollrapport och årsbokslut, samt informellt, genom exempelvis dialoger. Det finns en tydlig formaliserad uppsiktsplikt över nämnderna, det vill säga på vilket sätt kommunstyrelsen har för avsikt att utöva sin uppsikt. Vi bedömer därför att uppsikten över nämnderna bedrivs tydligt och ändamålsenligt.

3.2. **Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik**

3.2.1. *lakttagelser*

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen efter genomförd uppsiktsplikt årligen besluta huruvida kommunala bolags verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Genom besluten ska styrelsen pröva om den verksamhet som bedrivits av aktiebolaget under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. I anvisningar och regler för kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten anges att frågan om bolagens uppfyllelse för det kommunala uppdraget ska fattas av styrelse och fullmäktige i mars varje år.

Vi har emellertid protokoll från kommunstyrelsen (2020-04-14 § 65 samt 2019-03-11 § 60) som i korthet ger att bolaget inkommit med rapport avseende föregående räkenskapsår gällande avstämning av mål i ägardirektiven. Kommunstyrelsen har i båda fall beslutat att notera rapporten som en anmälan. I ingen av besluten har kommunstyrelsen emellertid beslutat att bolagets verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

I intervjuer anges att det inte förekommer regelbundna dialoger där nämnder och bolag bjuds in för att redovisa kring ekonomi och verksamhet. I samband med delår, årsredovisning samt mål och budget träffar kommunstyrelsens arbetsutskott varje nämnd för information och diskussion, detta gäller även bolaget. Det kan även förekomma informella sittningar med verksamheterna med det är inget som protokollförs. Dialoger hålls istället, som anges ovan, utifrån behov.

Det framkommer också i intervjuer att ordförande och vice ordförande träffas varje vecka för information och diskussionsutbyte nämnderna mellan i form av en politisk ledningsgrupp. Här förs dock inga protokoll då det vid dessa möten inte är meningen att det ska fattas några beslut.

Det anges också att AB Hallstahem rapporterar till styrelsen en gång per år om bostadsförsörjning.

Efter en protokollgenomgång av kommunstyrelsens sammanträden under 2018 kan konstateras att delårsrapporter och årsredovisning har behandlats i enlighet med kommunstyrelsens anvisningar och regler gällande uppsiktsplikten. Det har också under året vid flertalet tillfällen redovisats särskilt kring vissa nämnders verksamhet såsom rapportering av ridklubbens ekonomi och betygsutfall inom skolan.

3.2.2. Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan är delvis uppfylld.

Utifrån ovanstående kan vi konstatera att årligt beslut om uppsiktsplikt över AB Hallstahem i enlighet med 6 kap 9 § KL (förstärkt uppsiktsplikt) inte har fattats för verksamhetsår 2018 eller 2019. De protokoll som vi tagit del av ger snarare uttryck för kommunstyrelsens löpande uppsiktsplikt som ska omfatta all verksamhet som följer av 6 kap 1 § KL. I protokollen finns nämligen inget som tyder på att kommunstyrelsen genomfört en prövning av bolagets verksamhet under föregående verksamhetsår och vidare är rapporten från bolagen kopplat till mål i ägardirektiv. I praxis framgår att kommunstyrelsens prövning av ett bolags verksamhet ska vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten som helhet haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetensenlig. I denna del har vi inte kunnat se att sådan prövning är gjord och själva beslutet från kommunstyrelsen är också svårtolkat då det endast framgår att rapporten noteras som en anmälan. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen inte uppfyllt den förstärka uppsiktsplikten genom fattade beslut för bolagets verksamhet under år 2018 och 2019.

Vidare ska nämnas att det inte hålls några ägarmöten eller nämnddialoger för kommunstyrelsens ledamöter. Dock träffar arbetsutskotten nämnderna och bolaget ett par gånger per år, vilket ställer höga krav på att informationen sprids till samtliga ledamöter i efterhand. Detta då ansvaret för uppsiktsplikten är kollektiv för samtliga ledamöter. Utifrån den dokumentation och information vi mottagit är den samlade information som kommunstyrelsen får till sig under året inte tillräcklig för att kunna göra en prövning kring bolagets verksamhet. I vart fall har detta inte kunnat påvisas här.

Vi kan konstatera att redovisning av den formella uppsiktsplikten har skett på kommunstyrelsens sammanträden under 2018 såsom anges att det ska enligt anvisningar och regler för kommunstyrelsens utövande av uppsiktsplikten, med undantag för behandling av den årliga uppsiktsplikten för kommunala bolag. Det gör att vi bedömer att revisionsfrågan är delvis uppfylld.

3.3. Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag

3.3.1. Iakttagelser

I intervjuer anges att det inte finns någon tydlig process eller mall som kommunstyrelsen följer i samband med beslut om åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt, men det finns ett behov att ta fram detta. Handlingsplanerna och processen kring åtgärder är just nu lite olika utformade beroende på behov.

Det framkommer i intervjuer att de nämnder som vid delårsrapport 2 prognostiserar ett negativt resultat får upprätta handlingsplan med åtgärder gällande sin ekonomi, som sedan kommunstyrelsen följer upp. Nästa samtliga nämnder har handlingsplaner för tillfället då det finns flera verksamheter som inte klarar av att hålla budget, exempelvis äldreomsorgen och kollektivtrafiken. Dessa handlingsplaner finns också med

i årsredovisningen. De intervjuade anger också att de nu har börjat med att i protokollen från kommunstyrelsen sammanträden skriva in om det är något ärende som också rör just uppsiktsplikten, för att det ska vara tydligt. Det kan konstateras att redovisning av handlingsplaner redovisas i årsredovisningen för att minska kostnaderna inom nämnderna.

Det anges också att handlingsplan med åtgärder också kan upprättats för bolaget, men att det ännu inte funnits behov för det.

Enligt intervjuer har särskilda åtgärder vidtagits, bland annat gällande Hallsta ridklubb. Här har kommunstyrelsen begärt en särskild redovisning av ekonomi från Kultur- och fritidsnämnden. Detta med anledning av att styrelsen beviljat lån med amorteringskrav till ridklubben. Åtgärder har också vidtagits i form av extra redovisning av skolresultatet. Granskningen har inte fått ta del av några särskilda upprättade handlings- eller åtgärdsplaner gällande detta men det bekräftas i protokollgenomgången för 2018 att det är något som har gjorts.

3.3.2. Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld.

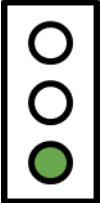
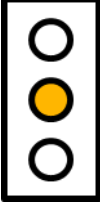

Vi grundar vår bedömning på att det i granskningen anges att kommunstyrelsen vid behov fattar beslut om åtgärder och uppföljning av åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt. En genomgång av protokoll och årsredovisning av 2018 bekräftar detta. Vi anser dock att det finns förbättringspotential avseende systematiken för processen för beslut om åtgärder. Även om föreslagna åtgärder kommer variera från fall till fall så finns det värde i att kommunstyrelsen har en fastslagen systematik för denna process.

4. Revisionell bedömning

Syftet med denna granskning är att besvara om kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och bolag är lag- och ändamålsenlig.

Efter genomförd granskning är den sammanfattade bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt inte är helt lag- och ändamålsenlig. Den sammanfattade bedömningen grundar sig på de individuella bedömningarna för nedanstående kontrollmål.

4.1. Bedömningar mot revisionsfråga

| Revisionsfråga | Kommentar | |
|---|------------------------|---|
| Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik | Uppfylld |  |
| Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik | Delvis uppfyllt |  |
| Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag. | Uppfylld |  |

5. Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi:

- Att kommunstyrelsen fullgör den förstärkta uppsiktsplikten enligt 6 kap 9 § KL genom att årligen, genom beslut, 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.
- Att kommunstyrelsen försäkras om att få tillräckligt med information för att kunna pröva bolagens uppsiktsplikt.
- Att processen kring åtgärder utifrån uppsiktsplikten formaliseras.

2020-08-24

Rebecka Hansson

Rebecka Hansson

Charlie Winde

Charlie Winde

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