

Revisionsrapport

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Marks kommun

Charlie Lindström

December 2018

Innehåll

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Revisionsfråga	2
1.3.	Revisionskriterier	2
1.4.	Kontrollmål	2
1.5.	Avgränsning.....	2
1.6.	Metod.....	3
2.	Lagar och styrdokument	4
2.1.	Att överlämna värden av kommunala angelägenheter till juridiska personer	4
2.2.	Kommunstyrelsens uppsiktsplikt.....	4
2.3.	Laglighetsprövning.....	5
2.4.	Uppsiktsplikt enligt kommunstyrelsens reglemente	5
2.5.	Ägardirektiv.....	5
3.	Iakttagelser och bedömningar	7
3.1.	Är uppsiktsplikten föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik?	7
3.1.1.	Iakttagelser	7
3.1.2.	Bedömning.....	7
3.2.	Bedrivs uppsiktsplikten enligt fastställd systematik?	8
3.2.1.	Iakttagelser	8
3.2.2.	Bedömning.....	8
3.2.1.	Rekommendation	8
3.3.	Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt?.....	9
3.3.1.	Iakttagelser	9
3.3.2.	Bedömning.....	9
4.	Revisionell bedömning.....	10
4.1.	Rekommendation	Fel! Bokmärket är inte definierat.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Enligt kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning samt hos fullmäktige göra de framställningar som behövs. Styrelsen får från övriga nämnder och beredningar begära in de upplysningar som de behöver för att fullgöra sitt uppdrag. 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 samt kommunala bolag. Kommunstyrelsen ska se till att få nödvändig information så att kommunstyrelsen kan vidta åtgärder om det uppstår avvikelser i verksamheterna.

Kommunstyrelsen ska årligen efter genomförd uppsiktspflicht besluta huruvida kommunala bolags verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

De förtroendevalda revisorerna i Marks kommun har utifrån sin riskbedömning valt att granska kommunstyrelsens uppsiktspflicht gentemot de kommunala bolagen.

1.2. Revisionsfråga

Revisionsfrågan för granskningen är:

- Är kommunstyrelsens uppsikt över bolagets verksamhet lag- och ändamålsenlig?

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna för denna granskning har hämtats ur följande:

- Kommunallagen
- Kommunstyrelsens reglemente
- Bolagsordningar
- Ägardirektiv
- Protokoll
- Övriga relevanta styrdokument

1.4. Kontrollmål

Med utgångspunkterna från revisionskriterierna har följande kontrollmål formulerats:

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

1.5. Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsens ansvar enligt 6 kap. 1, 9-11 §§ KL och begränsas till att kommunens fyra bolag. Granskningen avser genomförd uppsiktspflicht verksamhetsåret 2017.

För att bedöma systematiken kring uppsiktsplikten kommer även kommunstyrelsens fattade beslut om uppsiktspflicht för verksamhetsåren 2015 och 2016 behandlas.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Följande har intervjuats i granskningen:

- Tomas Johansson, KSO
- Karin Hydén, ekonomichef
- Lena Arvidsson, redovisningschef
- Helena Blomqvist, förste kommunjurist

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

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 person¹. 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 uppsiktspflicht årligen besluta huruvida kommunala bolags verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Genom beslutet 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.

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 kompetensenlig. 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.

¹ En juridisk person är ett rättssubjekt i form av exempelvis ett bolag, en stiftelse eller en förening. En juridisk person kännetecknas av att den bland annat kan ingå avtal, ha egna skulder och fordringar etcetera.

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 kompetensen². 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 uppsiktspflicht avseende de kommunala bolagen enligt 6 kap 9 § KL, ges kommunmedlemmar möjlighet att laglighetspröva detta beslut. Således skapas i och med reglerna om uppsiktspflicht en indirekt besvärsmöjlighet 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 reglemente

I kommunstyrelsens reglemente framgår inledningsvis att utöver vad föreskrivs i kommunallagen, andra lagar och i kommungemensamt reglemente för nämnderna i Marks kommun gäller bestämmelserna i reglementet. Vidare framgår kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter samt att kommunstyrelsen har uppsikt över övriga nämnders verksamheter, samt över kommunal verksamhet som bedrivs genom kommunala bolag.

Vad gäller uppsiktspflicht avseende de kommunala bolagen framgår av reglementet att kommunstyrelsen ska:

- Övervaka att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder och bolag om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.
- 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 direktiv men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen.

2.5. Ägardirektiv

Kommunen utövar sin ägarstyrning över sina bolag i huvudsak genom av fullmäktige beslutade ägardirektiv, dels ett gemensamt ägardirektiv som omfattar samtliga bolag och bolagsspecifika (särskilda) ägardirektiv för respektive bolag. I det gemensamma ägardirektivet framgår att aktiebolagslagen gäller i alla delar för de kommunala bolagen och att

² Det vill säga om verksamheten ligger inom det område som kommunen får vara verksam inom enligt KL eller annan speciallagstiftning.

bolagen också styrs av KL. Utöver nyssnämnda gäller för bolagen också att vad som föreskrivs i ägardirektiv, bolagsordning samt mål- och resultatplan.

I det gemensamma ägardirektivet framgår att bolagen står under uppsikt av kommunstyrelsen samt att kommunstyrelsen har rätt att få information om bolagens verksamhet i samma omfattning som styrelsen får om nämndernas verksamhet. Vidare framgår att bolagen ska översända styrelse- och bolagsstämmoprotokoll till kommunen. Vidare ska respektive bolag lämna årsredovisning, delårsrapporter samt mål- och resultatplan vid de tidpunkter som kommunen bestämmer.

Det framgår också att bolagen ska hålla kommunen väl informerade om verksamheten och att detta ska ske genom att kommunstyrelsen utifrån sin uppsiktsplikt följer upp bolagen och har dialog med i första hand moderbolaget.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Är uppsiktsplikten föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik?

3.1.1. Iakttagelser

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen ska ha fortlöpande uppsikt över de kommunala bolagen i enlighet med KL. Det framgår emellertid inte att kommunstyrelsen årligen i beslut ska pröva om den verksamhet som bedrivits i bolagen under föregående kalenderår har varit förenligt med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Vidare framgår inget om att kommunstyrelsen löpande ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i KL är uppfyllda beträffande de kommunala bolagen. I reglementet har således endast införts KL:s bestämmelser om den löpande uppsiktsplikten och inget om den förstärkta uppsiktsplikten eller om att vidta åtgärder enligt 6 kap 9-10 §§ KL.

Av det gemensamma ägardirektivet framgår att bolagen står under uppsikt av kommunstyrelsen enligt KL samt att kommunstyrelsen har rätt att få information om bolagens verksamhet i samma omfattning som styrelsen får om nämndernas verksamhet. Vidare framgår att bolagen ska översända styrelse- och bolagsstämmoprotokoll samt lämna årsredovisning, delårsrapporter samt mål- och resultatplan vid de tidpunkter som kommunen bestämmer.

Utifrån beslutshandlingar och intervjuer framgår att inför kommunstyrelsens årliga beslut om uppsiktsplikt så ska berörda bolagsstyrelser genom beslut pröva frågan om verksamheten under föregående år varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Det framgår också att bolagsstyrelsernas prövning utgör en del av underlaget vid kommunstyrelsens årliga beslut om uppsiktsplikt.

3.1.2. Bedömning

Vi anser att det finns ett tydligt system för kommunstyrelsens årliga beslut om uppsiktsplikt då detta följer delvis av kommunstyrelsens reglemente och delvis av det gemensamma ägardirektivet. Vi anser också att det finns en tydlig systematik avseende den löpande uppsikten av bolagen och på vilket sätt detta ska göras genom att bolagen ska översända protokoll, delårsrapporter, årsredovisning etcetera.

Vi bedömer därför att det finns förutsättningar för kommunstyrelsen att arbeta fram ändamålsenligt beslutsunderlag inför kommunstyrelsens årliga beslut om uppsiktsplikt. Ett ändamålsenligt beslutsunderlag är en förutsättning för att uppfylla uppsiktsplikten då medborgare ska kunna få tillräcklig information om bolagets verksamhet under föregående verksamhetsår för att kunna ta ställning till om de vill laglighetspröva beslutet eller inte. Vidare ställer vi oss positiva till att bolagets styrelse genom beslut ska redovisa hur verksamheten bedrivits under föregående år då detta kan användas som underlag för kommunstyrelsens prövning inför årliga beslut om uppsiktsplikt.

Utifrån ovanstående bedömer vi att kommunstyrelsen skapat förutsättningar för en tydlig och ändamålsenlig systematik avseende uppsiktsplikten.

3.2. Bedrivs uppsiktsplikten enligt fastställd systematik?

3.2.1. Iakttagelser

Kommunstyrelsen fattade beslut om uppsiktspflicht vid sitt sammanträde 2018-04-04 för verksamhetsåret 2017. Utifrån en kontroll av beslut om uppsiktspflicht två år bakåt i tiden framgår att kommunstyrelsen fattade beslut 2017-03-09 för verksamhetsåret år 2016 och 2016-03-23 för verksamhetsåret 2015. Nämnade tre beslut om uppsiktspflicht följer samma systematik. Besluten består av en kort sammanfattning av ärendet där grunden för uppsiktspflicht i KL beskrivs. Som beslutsunderlag hänvisas till kommunledningskontorets tjänsteutlåtande samt kommunstyrelsens arbetsutskotts beslut. Även kommunstyrelsens arbetsutskotts beslut för tre nämnda verksamhetsår följer samma systematik.

I beslutet finns emellertid ingen motivering av kommunstyrelsens beslut, det vill säga på vilka grunder kommunstyrelsen fattat respektive beslut. Det som framgår av beslutsunderlaget är respektive bolags föremål och ändamål samt att berörda bolagsstyrelser har prövat frågan om verksamheten under föregående år varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Vidare framgår att kommunstyrelsen under året har skaffat sig information angående bolagens verksamhet och att kommunstyrelsen utifrån denna information bedömer att verksamheterna i alla de kommunala bolagen varit förenliga med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Vilka överväganden som kommunstyrelsen gjort framgår emellertid inte.

3.2.2. Bedömning

Vi kan konstatera att årligt beslut om uppsiktspflicht fattas i enlighet med KL samt att kommunstyrelsen samlar in material från bolagen och tillser att det finns en löpande uppsikt. Såsom nämnts ovan framgår emellertid inte någon motivering till kommunstyrelsens beslut och vidare ges ingen information om den verksamhet som bolaget bedrivit under föregående år, endast respektive bolags ändamål. Vi är därför av uppfattningen att det inte framgår av besluten vad kommunstyrelsen baserat sin prövning av bolagets verksamhet på. Vi bedömer därför att kommunstyrelsens inte redovisar tillräckligt av genomförd prövning i besluten och att detta utgör en brist.

Kommunstyrelsens granskning inför årliga beslut om uppsiktspflicht ska 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 kompetensnlig. Om kommunstyrelsens prövning, och överväganden, av bolagets verksamhet inte följer av beslutet så framgår inte heller varför kommunstyrelsen kommit fram till sitt beslut.

En annan viktig aspekt av uppsiktspflichten är att kommunmedlemmar i och med kommunstyrelsens beslut ges en möjlighet att laglighetspröva beslutet. Detta ställer således krav på att kommunmedlemmar genom beslutet och underlaget ska kunna få tillräcklig information om bolagens verksamhet under föregående kalenderår för att bilda sig en uppfattning om de ska laglighetspröva kommunstyrelsens beslut eller inte. Vi anser inte att tillräcklig information följer av besluten varken beträffande den verksamhet som bolagen bedrivit under året, hur prövningen av bolagens verksamhet gått till eller vilket material beslutet baseras på.

Utifrån ovanstående är vår bedömning att kontrollmålet inte är uppfyllt.

3.2.1. Rekommendation

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över det interna arbetet inför årliga beslut om uppsiktspflicht, det vill säga hur granskningen av bolagens verksamhet ska gå till, vilket beslutsunderlag som ska ligga till grund för beslutet samt hur prövningen av bolagens verksamhet ska gå till. Genom denna ordning bedömer vi att det blir tydligare på vilka

grunder kommunstyrelsen fattat sitt beslut samtidigt som kommunmedborgare får mer information och således ges bättre förutsättningar för att avgöra om de vill laglighetspröva beslutet eller inte.

3.3. Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt?

3.3.1. Iakttagelser

Utifrån intervjuer och beslutshandlingar framgår att kommunstyrelsen inte ännu behövt vidta åtgärder eller föreslå nödvändiga åtgärder till kommunfullmäktige. Det finns såldes inga konkreta exempel på föreslagna eller vidtagna åtgärder mot något av bolagen att utgå ifrån. Det framgår emellertid att kommunstyrelsen har god insyn och regelbundet får översänt material från bolaget vilket således ökar möjligheten att löpande uppmärksamma om avvikelser uppstår. Detta bekräftas även vid intervjuer.

3.3.2. Bedömning

Då det inte vidtagits några åtgärder mot bolagen utifrån uppsiktsplikten så får bedömningen istället grundas på huruvida det finns ett system för uppsiktsplikt som säkerställer att kommunstyrelsen kan uppmärksamma om åtgärder behöver vidtas. I denna del är vår bedömning att kommunstyrelsen har sådan uppsikt över bolagens verksamhet och vi anser därför att kontrollmålet är uppfyllt.

4. *Revisionell bedömning*

Revisionsfrågan för denna granskning har varit om kommunstyrelsens uppsikt över bolagens verksamhet är lag- och ändamålsenlig. Efter genomgång av samtliga kontrollmål gör vi den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt över bolagen delvis kan anses lag- och ändamålsenlig. Denna bedömning gör vi med utgångspunkt från följande ställningstaganden:

Kontrollmål	Kommentar
Uppsiktsplikten är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik	Uppfyllt Vi anser att det finns ett tydligt system för kommunstyrelsens årliga beslut om uppsiktsplikt då detta följer delvis av kommunstyrelsens reglemente och delvis av det gemensamma ägardirektivet. Vi anser också att det finns en tydlig systematik avseende den löpande uppsikten av bolagen och på vilket sätt detta ska göras genom att bolagen ska översända protokoll, delårsrapporter, årsredovisning etcetera.
Uppsiktsplikten bedrivs enligt fastställd systematik	Inte uppfyllt Vi kan konstatera att årliga beslut om uppsiktsplikt fattas av kommunstyrelsen. Vi bedömer emellertid att besluten inte motiveras i tillräcklig omfattning. Vi anser att detta har betydelse delvis för att medborgare ska kunna få tillräcklig information genom beslutet för att ta ställning till om de vill laglighetspröva samt att det av beslutet ska följa att kommunstyrelsen gjort en tillräcklig prövning för att kunna fatta beslut.
Kommunstyrelsen vidtar åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över bolagen	Uppfyllt Vi bedömer att kommunstyrelsens system för uppsiktsplikt är ändamålsenligt och att detta skapar förutsättningar för att det uppmärksammas om åtgärder behöver vidtas.

Göteborg 2018-12-18

Uppdragsledare
Fredrik Carlsson

Projektledare
Charlie Lindström