



Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda och delägda bolag

Granskningsrapport
Tomelilla kommun

KPMG AB

2022-11-04

Antal sidor 18



Tomelilla kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda och delägda

2022-11-04

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning och bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier och metoder	5
3	Iakttagelser i granskningen	5
3.1	Kommunallag	5
3.2	Kommunstyrelsens reglemente och instruktion för kommundirektören	6
3.3	Reglemente för Tomelilla kommun och dess helägda företag	7
3.4	Bolagsordningar	8
3.5	Ägardirektiv och ägardialog	9
3.6	Kommunstyrelsens uppsiktsbeslut och underlag för beslut	12
3.7	Tillämpning av övriga kommunala styrdokument	14
3.8	Insyn och uppföljning av kommunalförbunden	15
4	Slutsats och rekommendationer	16

1 Sammanfattning

KPMG har av Tomelilla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda och delägda bolag. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen utövar styrning och uppsikt över kommunens bolag på ett ändamålsenligt sätt.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen huvudsakligen bedriver en ändamålsenlig styrning och uppsikt.

Vi bedömer att:

- Det finns en etablerad och strukturerad ägardialog.
- Det finns en etablerad rapportering från bolag till KSAU, kommunstyrelse samt kommunfullmäktige.
- Det finns en spårbarhet och god ordning innebärande att ägardialoger dokumenteras.
- Det fattas beslut om uppsikten och det finns underlag till besluten.
- Vi bedömer att den styrning och insyn som kan krävas av ägarrepresentanterna i kommunalförbunden genomförs i enlighet med vad som möjliggörs i förbundsordning och reglemente.

Trots vårt positiva intryck menar vi att det finns utvecklingsområden. Vi vill därför lämna följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar att kommundirektören, inom ramen för uppdraget att ta initiativ i uppsiktsfrågan, ges en möjlighet och rättighet till närvaro- och yttranderätt på bolagens styrelsesammanträden.
- I instruktionen för kommundirektören kan det framgå uppdrag att formalisera på vilket sätt kontakter ska ske med VD i respektive bolag.
- Bolagsordning för Tomelilla Industriaktiebolag bör kompletteras med skrivning om att bolaget endast har rätt att allmänt främja näringslivet i enlighet med kommunallagens befogenheter.

Tomelilla kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda och delägda

2022-11-04

- Det finns utmaningar gällande organisatoriska och resursmässiga frågor i framför allt ÖKRAB och VA-bolaget att hantera. Utredning gällande ÖKRAB pågår men vi rekommenderar specifikt att frågan om VA-bolagets ansvar och funktion i ett långsiktigt strategiskt perspektiv utreds.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen i samband med uppsiktsbeslutet kräver en årlig utvärdering av styrelsens och VD:s arbete då vi menar att detta kan ge värdefull information som ett komplement till årsredovisning och förvaltningsberättelse.
- Vi vill också rekommendera att kommunstyrelsen säkerställer att granskningsrapporter finns som underlag inför uppsiktsbeslut gällande alla aktuella bolag.
- Vi bedömer att kommunen tydligare kan konkretisera i vilka samverkansforum som bolagen ska delta för största kommunnytta.
- Vi bedömer att styrning och riktlinjer kring budget i delägda bolag bör utformas på ett enhetligt sätt innebärande allt från rapportmallar, rapportering, tidsplaner mm. för att underlätta och skapa en bättre effektivitet i vissa processer, exempelvis kring budget.

2 Inledning och bakgrund

Tomelilla kommun bedriver verksamheter genom de kommunala företagen i enlighet med de möjligheter kommunallagen ger i 10 kap. 1 - 3 §§. Fullmäktige skall därvid fastställa ändamål med verksamheten, utse styrelseledamöter och lekmannarevisorer samt ordna så att beslut av principiell betydelse eller av större vikt kommer till fullmäktige för ställningstagande (17§).

Kommunstyrelsen har tilldelats uppgiften att på kommunfullmäktiges uppdrag utöva uppsikten över de kommunägda företagen. Detta regleras genom kommunallagens 6 kap. 1§.

Att styra och organisera kommunal verksamhet genom aktieföretag innebär ett samspel mellan de kommunalrättsliga och aktieföretagsrättsliga regelsystemen. Samspelet mellan de båda regelverken och dess tillämpning är inte alltid friktionsfritt. Revisorerna har identifierat kommunens ägarstyrning som en risk och vill med granskningen bedöma om kommunstyrelsens ägarstyrning och uppsikt över de kommunala bolagen bedrivs ändamålsenligt.

Revisorerna vill också med granskningen bedöma hur medlemmarna i kommunens kommunalförbund utövar sin styrning och insyn kring förbundens ekonomi och verksamhet.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen utövar styrning och uppsikt över kommunens bolag på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är bolagsordningar och reglementen utformade i enlighet med gällande lagstiftning?
- Finns aktuella ägardirektiv och hur följs dessa upp?
- Vilka styrdokument finns som bolagen är förpliktigade att följa? Hur följer bolagen dessa och vilken uppföljning gör kommunstyrelsen av efterlevnaden?
- Har kommunstyrelsen definierat vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras?
- Genomförs uppsikt och styrning av bolagen på ett sätt så att hela kommunstyrelsen har möjlighet att vara delaktig i processen?
- På vilket sätt kommunicerar kommunstyrelsen med bolagen och finns en plan för arbetet?
- Hur hanteras principiella frågor (kommunfullmäktiges ställningstagande) och hur regleras denna hantering?

Tomelilla kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda och delägda

2022-11-04

- På vilket sätt involveras bolagen i kommunens övriga styrningsarbete (mål, intern kontroll och budget)?
- Prövar kommunstyrelsen i årliga beslut om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår, varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna?
- På vilket sätt utövar kommunstyrelsen insyn och styrning i kommunalförbunden?

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier och metoder

Bedömningar i granskningen sker utifrån hur kommunstyrelsen uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 § samt 9 kap (6 §)
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, Österlenhem AB, Tomelilla Industriaktiebolag, Österlen VA AB (delägt med Simrishamn), ÖKRAB (delägt med Simrishamn), Ystad-Österlenregionens miljöförbund och SÖRF (Sydöstra Skånes räddningstjänstförbund).

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstemän och politiker.

Följande befattningshavare/förtroendevalda har intervjuats:

- Kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande samt kommundirektör.
- VD och styrelsens ordförande och vice ordförande i de aktuella bolagen.

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

3 Iakttagelser i granskningen

3.1 Kommunallag

I kommunallagens 10 kap. 3 § anges vad som gäller om kommunen överlämnar ansvar för en kommunal angelägenhet till helägt kommunalt bolag. Där framgår att kommunfullmäktige ska:

- fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
- se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
- utse samtliga styrelseledamöter,

- 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,
- utse minst en lekmannarevisor, och
- se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

3.2 Kommunstyrelsens reglemente och instruktion för kommundirektören

Angående kommunala bolag står det i kommunstyrelsens reglemente¹ (§ 4) att kommunstyrelsen ska:

- Kontinuerlig uppföljning av kommunens utveckling och ekonomiska ställning så att en god ekonomisk hushållning upprätthålls både i den egna verksamheten och i de kommunala verksamheter som bedrivs genom andra juridiska personer.
- Ha fortlöpande uppsikt över och insyn i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad avser ändamål, ekonomi och efterlevnad av ägardirektiv, men också vad avser övriga förhållanden som kan vara av betydelse för kommunen.
- Tillvarata och bevaka kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra liknande fora, där kommunen genom ägande eller på annat sätt har intressen att bevaka.

Av instruktion för kommundirektören i Tomelilla kommun² framgår specifikt när det gäller bolagen att:

- Kommunchefen ansvarar för att ta nödvändiga initiativ inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet.

Det anges inte i instruktionen någon explicit möjlighet/rättighet för kommundirektör när det gäller närvaro- och yttranderätt i bolagen.

Kontaktytan mellan kommundirektör och VD i respektive bolag sker enligt uppgift genom att VD i bolagen blir inbjudna till koncernledningsmöten 2–3 gånger per termin. Möten och träffar på tjänstemannaplanet är dock inte formaliserade (se vidare angående dialog nedan).

¹ Beslutad 14 december 2020

² Beslutad i KS 2019-04-10

3.2.1 Bedömning

Vi anser att kommunstyrelsens reglemente behandlar de väsentliga delarna kring ägarstyrning och uppsikt.

Vi rekommenderar att kommundirektören, inom ramen för uppdraget att ta initiativ i uppsiktsfrågan, ges en möjlighet och rättighet till närvaro- och yttranderätt på bolagens styrelsesammanträden.

Vi kan se fördelar med att kommundirektören i sin instruktion ges uppdrag att formalisera på vilket sätt kontakter ska ske med VD i respektive bolag.

3.3 Reglemente för Tomelilla kommun och dess helägda företag

Tomelilla kommun har inga riktlinjer för ägarstyrning eller någon beslutad företagspolicy. Däremot finns sedan 2019 ett beslutat reglemente för kommunen och dess helägda företag. Reglementet syftar till att ge direktiv samt skapa förutsättningar för ledning och samspel inom kommunkoncernen.

Av reglementet framgår att det är kommunstyrelsen som handhar kommunens ägarroll och svarar för samordning och den som ansvarar för uppsikt. I denna roll biträds kommunstyrelsen av kommunledningskontoret.

Vidare framgår att kommungemensamma mål, policys och riktlinjer skall så långt det är tillämpligt gälla för hela kommunkoncernen. Det framgår också tydligt av reglementet att bolagen är underordnade kommunen och ska följa utfärdade direktiv lämnade av kommunfullmäktige och kommunstyrelse.

Uppföljning av det kommunala ändamålet, mål och andra direktiv som erhållits från kommunen ska av bolagen redovisas i förvaltningsberättelsen årligen. I rapporteringsskyldigheten ingår också att informera kommunstyrelsen om händelser av väsentlig betydelse för verksamhet och/eller ekonomi. Vid granskning av förvaltningsberättelserna för 2021 noterar vi att det finns redogörelser kring dessa krav för samtliga fyra bolag.

Särskilda ägardirektiv innehållande mål för verksamheten behandlas i samband med budgetprocessen och anges även för bolagen i kommunens budget. I kommunens budget för 2022 kan vi inte se några specifikt uttalade mål för de kommunala bolagen.

Reglementet reglerar också frågor som ska godkännas och underställas kommunfullmäktiges ställningstagande. Exempel på frågor är:

- Väsentliga förändringar (start, nedläggning eller avyttring) avseende rörelsegrenar.
- Förvärv eller försäljning av fastigheter med ett värde överstigande 5 mnkr.
- Försäljning av fastigheter understigande 5 mnkr om fastigheten bedöms ha strategisk betydelse

Tomelilla kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda och delägda

2022-11-04

Skulle olika meningar uppkomma i styrelsen huruvida ett ärende skall underställas fullmäktige skall samråd ske med kommunstyrelsen. Vid våra intervjuer med representanter för de olika bolagen framhålls att det finns en nära och god dialog med ägarens representanter i frågor som kan anses principiella. Intervjuade menar att råder osäkerhet tillämpas någon slags försiktighetsprincip, dvs hellre lyfta ett ärende för mycket än tvärtom.

Reglementet berör också VD:s skyldighet att delta i de chefskonferenser, ledningsgruppsmöten och liknande som kommunledningen kallar till. Som påtalats i det tidigare avsnittet är möten och mötesstruktur på tjänstemannaplanet inte formaliserat. Intervjuade bolagsföreträdare menar dock att det finns en kontaktyta mot tjänstemän på olika nivåer i kommunen men att det varierar hur ofta och i vilka forum som deltagande sker ifrån bolagens sida.

Kontakter finns också mellan bolagen och de kommunala verksamheterna på förvaltningsnivå exempelvis med samhällsbyggnadsverksamheten. Intervjuade i bolagen framhåller att det kan finnas en vinst i att hitta en mer strukturerat mötesordning mellan olika bolag och kommunala verksamheter. Exempelvis nämns att dialog och kontakter kan behöva formaliseras mer när det gäller ombyggnationer av kommunala verksamhetslokaler där Österlenhem AB har en viktig roll i att finnas med tidigt i planeringen utifrån sitt ansvar för förvaltning av omsorgsfastigheterna.

När det gäller dialog och informationsutbyte i det stora hela framhålls att det är av stor vikt att styrelsen i bolagen hålls informerade av VD vilket också upplevs vara fallet.

När det gäller dialoger och möten mellan kommunledningen/ägaren och respektive bolagsledning finns en mer formaliserad mötesordning vilket regleras i reglemente och ägardirektiv (se vidare nedan hur detta sker i praktiken).

3.4 Bolagsordningar

De kommunala bolagen styrs genom bolagsordningar och ägardirektiv i den prioriteringsordningen.

Enligt kommunallagen kap 10 § 3 (se stycke 3.1) skall det i bolagsordningen anges det kommunala ändamålet, de kommunala befogenheterna samt att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Utifrån en genomgång av bolagsordningarna kan vi konstatera att samtliga bolags bolagsordningar innehåller de uppgifter som krävs utifrån kommunallagen.

När det gäller bolagsordningen för Tomelilla Industriaktiebolag kan vi notera att det saknas skrivning enligt kommunallagen 2 kap 8 § *"Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det"*. Intervjuade framhåller dock att verksamheten i bolaget är

Tomelilla kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda och delägda

2022-11-04

mycket begränsad och i de fall fastighetsaffärer gjorts så har externa marknadsvärderingar gjorts.

3.4.1 Bedömning

Vi bedömer att bolagsordningarna är korrekt utformade och innehåller det som lagen föreskriver med det påpekandet att reglering om möjligheten att endast allmänt främja näringslivet bör skrivas in i bolagsordningen för Tomelilla Industriaktiebolag.

3.5 Ägardirektiv och ägardialog

Ägardirektiven för Tomelilla Industriaktiebolag och Österlenhem AB innehåller övergripande styrprinciper och bestämmelser mellan bolag och kommunen som ägare. I dessa beskrivs mer ingående bolagens ändamål och bolagens verksamhet. Det framgår också ekonomiska mål och regler kring finansiering. Ägardirektiv finns beslutade för samtliga bolag.

I ägardirektiven framgår också principer kring information och ägardialog innebärande att ägaren fortlöpande ska hållas informerad av bolaget om dess verksamhet. Bolagen ska ta initiativ till möten om omständigheterna så påkallar.

Det framgår också att bolagets presidium och VD ska delta vid möte med företrädare för kommunen minst en gång per år i ägardialog. Intervjuade menar att det som regel hålls två ägarsamråd per år, ett på våren och ett på hösten. Vid ägarsamråden deltar från ägarens sida ägarombud och ombudsersättare vilka är kommunstyrelsens ordförande, vice ordförande och oppositionsråd. Utöver dessa brukar kommunens ekonomichef också delta.

Utöver dessa dialoger och samråd sker träffar mellan bolag, kommunalförbund och KSAU. Vid dessa tillfällen deltar även kommundirektören.

Kommunstyrelsens arbetsutskott har i protokoll från mars 2021 upptagit noteringar från de samråd som skett. Vid detta tillfälle skedde samråd med Österlenhem AB, Tomelilla Industrifastigheter AB, Österlen VA AB, Österlens kommunala Renhållnings AB, Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund, Ystad-Österlenregionens Miljöförbund.

Motsvarande dialoger och ägarsamråd ägde rum i april 2022. Även dessa samråd är protokollförda.

I samband med dialogmöten med Österlenhem AB sker även dialog kring Tomelilla Industrifastigheter AB då det är samma bolagsstyrelse och ledning.

Utöver de samråd som skett med KSAU ovan har ägarsamråd och dialog under de senaste två åren skett vid 4–5 tillfällen med ÖKRAB. Fyra av dessa tillfällen finns dokumenterade i mötesanteckningar. Av anteckningarna framgår att deltagande skett från båda ägarkommunerna samt representanter från bolagets ledning och styrelse.

Tomelilla kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda och delägda

2022-11-04

Utöver de samråd som skett med KSAU ovan har ägarsamråd och dialog i VA-bolaget skett vid två tillfällen under de senaste två åren, under 2021 samt ett tillfälle som planeras hösten 2022.

Intervjuade framhåller att dialogmöten i huvudsak är väl fungerande möten som behandlar angelägna frågor och med rätt fokus. Vanligt förekommande frågor som behandlas är ekonomi och budget, framtidsfrågor och aktualiteter i respektive bolag/förbund. Det framhålls som en utmaning ibland när det gäller förbunden där flera ägare finns med i bilden, det blir enligt intervjuade mer tungrovt helt enkelt.

Samtliga intervjuade upplever att det finns en god dialog mellan bolag och ägare. I ägardirektiven regleras också vad som gäller beträffande kommunfullmäktiges ställningstagande i principiella frågor. Det framgår också att bolagens verksamhet står under kommunstyrelsens/styrelsernas uppsikt och att det finns krav på att översända information och dokumentation löpande. Intervjuade bolagsrepresentanter uppger att de håller kommunledningen informerade även vid sidan av ägardialogsmötena om det handlar om principiella frågor. Österlenhem AB begärde exempelvis på eget initiativ att få komma på ägarsamråd i samband med byggnation i Brösarp.

I ÖKRAB togs ägardirektiven fram tillsammans med ägarna under 2018. Intervjuade framhåller att det finns vissa utmaningar i nuvarande ägardirektiv då det anges arbetsuppgifter som intervjuade anser att det saknas resurser för i bolaget. Exempelvis nämns att bolaget ska vara behjälpliga med arbete kring kommunernas miljömål.

När det gäller ÖKRAB pågår en utredning om bolagets vara eller icke vara och olika alternativ undersöks. Intervjuade från såväl bolaget som ägaren menar att kommunikationen kring utredningen varit bristfällig och att kompetensflykt blivit en konsekvens av pågående utredning. Organisatoriskt och resursmässigt bedöms bolaget vara mycket sårbart.

Av aktieägaravtal för Österlen VA AB framgår att parterna (Simrishamn och Tomelilla kommuner) gemensamt ska utfärda ägardirektiv för bolaget. Ägardirektiv enligt aktieägaravtalet har senast reviderats under 2022.

När det gäller VA-bolaget specifikt framhålls vissa utmaningar som handlar om bolagskonstruktionen. Bolaget är i princip endast ett driftutförarbolag som verkställer inom driften. Bolaget är således inte VA-huvudman och ansvarig för utvecklingen av VA-frågor i stort. Det krävs därför enligt intervjuade bra dialog med samhällsbyggnadsnämnd och kommunstyrelse. Det finns även budgetmässigt vissa utmaningar för bolaget som handlar om att kommunerna lagt fast ett budgettak för verksamheten utan att bolaget var tillfrågad. Exempelvis nämns att detta delvis är ett feltänk då bolaget utför det som måste utföras och på beställningar från huvudmannen. Ett budgettak skulle kunna innebära att när resurserna är slut så kan bolaget inte utföra mer underhåll eller reparationer, tex inte åtgärda vattenläckor. När det gäller budgetfrågor framgår enligt de intervjuade att bolaget tillsammans med ägarna behöver hitta en bättre samverkansmodell. När det gäller ägarstyrning av frågor kring framtida VA-frågor blir det därför komplext eftersom bolaget sitter på all kompetens medan

Tomelilla kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda och delägda

2022-11-04

beställaren/huvudmannen inte besitter kunskap om vilka satsningar och investeringar som behöver göras. Av denna anledning vore ägarstyrningen enligt intervjuade mer relevant om bolaget också var huvudman eftersom bolaget då skulle kunna avkrävas tydligare ansvar för verksamheten som helhet. Organisatoriskt och ansvarsmässigt kompliceras det ytterligare genom att bolaget är ett delägt bolag. Andra oklarheter som kan finnas är den långsiktiga strategiska planeringen och finansieringen av verksamheten.

Intervjuade ägarrepresentanter bekräftar att det kommer sannolikt ta ytterligare tid innan formerna helt satt sig när det gäller VA-bolaget.

Gemensamt för representanterna från bolagen är att de anser att ägardirektiven bör behandlas med regelbundenhet och vid behov tas upp till nytt beslut. Det viktigaste anses dock vara att direktiven tas fram i dialog mellan bolag och ägare och att de formuleras så att de går att uppnå. Intervjuade framhåller att det finns förväntningar att bolagen ska ta initiativ, driva utvecklingsfrågor och ta hänsyn till långsiktighet i planeringen.

När det gäller ekonomiska mål och frågan om avkastningskrav framhåller ägarrepresentanterna att bolagen i Tomelilla inte är av den karaktären att avkastning är aktuell. Snarare har det historiskt varit så att bolagen erhållit resurstillskott från kommunen till sin verksamhet. När det gäller de ekonomiska kraven är det därför snarare fokus på god ekonomisk hushållning och effektivitet och att verksamheten inte ska gå med underskott.

I delägda bolag och förbund finns när det gäller ekonomin en annan utmaning som handlar om budget och budgetramar menar intervjuade. Frågor som ställs är om ambitionerna och budgetramar ska utgå från den kommun som har sämst budgetförutsättningar. Här blir det ibland spänningar och utmanande dialoger enligt de intervjuade.

Bolagen ska enligt direktiv översända dokumentation till kommunstyrelsen utan dröjsmål. Detta avser styrelseprotokoll, bolagsstämmaprotokoll samt årsredovisning. Intervjuade i kommunledningen menar att detta fungerar bra. Alla ledamöter får information och ställer frågor ibland. Det förekommer bra diskussioner även i kommunstyrelsen enligt uppgift. Ambitionen finns även att bolagen informerar i kommunfullmäktige och intervjuade bolagsrepresentanter bekräftar att de är i fullmäktige regelbundet.

När det gäller det interna styrelsearbetet i bolagen framhåller intervjuade samstämmigt att det finns en god anda och dialog där ledamöterna arbetar kollegialt i samförstånd för bolagets bästa. Det är enligt uppgift mycket sällsynt att det förekommer politik eller politiska ställningstaganden i styrelserna.

3.5.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns en etablerad och strukturerad ägardialog i Tomelilla. Ägardialogerna genomförs regelbundet och involverar även kommunstyrelsen vilket vi ser positivt på. Att även kommunfullmäktige får regelbundna avrapporteringar från bolagen bedömer vi likaså som positivt. Det finns en god ordning innebärande att ägardialoger dokumenteras vilket också är positivt. Ägardirektiven följs upp löpande i ägarsamråden och revideras vid behov.

Vi uppfattar att ägardirektiven är aktuella och utformade i en god dialog mellan bolag och ägare även om vi ser vissa utmaningar framförallt gällande ÖKRAB och VA-bolaget. Dessa utmaningar handlar i första hand inte om ägarstyrningsfrågor utan snarare om organisatoriska och resursmässiga frågor.

Vi vill inte föregripa den utredning som pågår gällande ÖKRAB men vi kan konstatera att verksamheten förefaller vara mycket sårbar personellt i dagsläget vilket vi anser är en viktig parameter vid ställningstagandet av den framtida renhållningsorganisationen.

När det gäller VA-bolaget betraktar vi det formellt som om det vore en extern utförare som vilken som helst. Vi ser tydliga risker när det gäller att strategiska utvecklingsfrågor och framtidsbehov "hamnar mellan stolarna". Kompetensen kring VA-frågor är överförd till driftbolaget medan det saknas beställarkompetens hos VA-huvudmannen. Samtidigt anser vi samverkan vara av stort värde för att kunna behålla och rekrytera den kompetens som behövs inom detta område. Vår rekommendation sett i ett längre perspektiv är att VA-bolaget får ett större formellt ansvar för VA-verksamheten som helhet för att klara av de stora utmaningar som finns gällande VA-infrastrukturen.

3.6 Kommunstyrelsens uppsiktsbeslut och underlag för beslut

Av genomgången ovan framgår att det finns ett omfattande regelverk kring uppsikt, styrning och uppföljning och återrapportering från bolagen. Utöver detta regelverk stipulerar kommunallagen kap 6 § 9 att kommunstyrelsen ska göra en årlig bedömning av bolagens verksamhet utifrån ändamål och befogenheter. Ifall kommunstyrelsen bedömer att ett bolag under året har avvikit från ändamål och befogenheter ska kommunstyrelsen lämna förslag till kommunfullmäktige på nödvändiga åtgärder.

I samband med behandling av bolagens årsredovisning och direktiv till stämooombud i kommunstyrelsen sker det s.k. uppsiktsbeslutet³. Utöver årsredovisning som underlag inför beslutet finns även revisionsberättelse och för ett av bolagen lekmannarevisorns granskningsrapport.

Representanter från bolagen deltar inte vid redovisning av årsredovisning och uppsiktsbeslut.

³ För verksamhetsåret 2021 fattades dessa beslut i kommunstyrelsen 27 april 2022.

Intervjuade bolagsrepresentanter framhåller att det inte är tydligt specificerat vilket underlag kommunstyrelsen vill ha inför sitt uppsiktsbeslut. Intervjuade ägarrepresentanter menar dock att de har ett fullgott underlag både skriftligt i form av årsredovisningar och förvaltningsberättelser samt de informationer som erhållits under årets ägardialoger.

Bortsett från krav på redovisningar i förvaltningsberättelsen finns i kommunens interna regelverk inga krav på specifikt utformat underlag eller rapportering inför kommunstyrelsens uppsiktsbeslut. I många kommuner finns i riktlinjer för ägarstyrningen krav på att bolagen ska upprätta en bolagsstyrningsrapport. Exempel på vad en bolagsstyrningsrapport kan innehålla:

- Beskrivning av huruvida verksamheten varit förenlig med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna i bolagsordningen.
- Om utvärdering av styrelse och VD genomförts
- Om styrelseledamöter eller VD har uppdrag, aktier, andelar eller andra intressen i företag som bolaget har affärsförbindelser med eller som är verksamt i samma bransch som bolaget.
- Hur styrelsearbetet bedrivits, ansvarsfördelning, sammanträden och närvaro mm
- Hur den interna kontrollen är organiserad och hur väl den fungerat under senaste räkenskapsåret.
- Hur bolagets risker bedömts och följts upp.
- Hur bolaget kommunicerar med revisorerna och lekmannarevisorerna.
- Vilka ärenden som bolaget överlämnat till kommunen för att bereda kommunfullmäktige tillfälle att ta ställning.

3.6.1 **Bedömning**

Vi bedömer att kommunstyrelsen definierat vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras. Likaså konstaterar vi att beslut fattats av kommunstyrelsen gällande uppsikten. Vi rekommenderar dock kommunstyrelsen att specificera vilken skriftlig dokumentation och sammanställning av bolagen som kan krävas inför uppsiktsbeslutet.

Hade vi inte gjort bedömningen att vi tycker att det förekommer tillräckligt med dialogmöten så hade vi rekommenderat att bolagsrepresentanter deltog vid kommunstyrelsens ärende om uppsikt.

Vi bedömer också att styrning och uppsikt av bolagen genomförs på ett sätt så att hela kommunstyrelsen har möjlighet att vara delaktig i processen.

Vi rekommenderar också att kommunstyrelsen säkerställer att granskningsrapporter finns som underlag inför uppsiktsbeslut gällande alla aktuella bolag.

I de fall förslagen ovan gällande bolagsstyrningsrapport bedöms som alltför omfattande så vill vi rekommendera att kommunstyrelsen åtminstone kräver en årlig utvärdering av styrelsens och VD:s arbete då vi menar att detta kan ge värdefull information som ett komplement till årsredovisning och förvaltningsberättelse.

3.7 Tillämpning av övriga kommunala styrdokument

Utöver bolagsordning, ägardirektiv och reglementen ska bolagen som praxis följa kommunens interna regelverk. Av ägardirektiven framgår exempelvis att kommungemensamma mål, policys och riktlinjer skall så långt det är tillämpligt gälla för hela kommunkoncernen. Det framgår också tydligt av reglementet att bolagen är underordnade kommunen och ska följa utfärdade direktiv lämnade av kommunfullmäktige och kommunstyrelse.

Intervjuade bolagsrepresentanter framhåller att de följer det kommunala regelverket i den utsträckning de är tillämpliga på bolagets verksamhet. Ägarrepresentanter framhåller att de i ägardialoger ibland har diskussioner kring kommunala policyfrågor. Exempelvis framhålls att det i Österlenhem AB förts diskussioner kring kredithanteringsrisker och ränteplaceringar. Ägarrepresentanter har haft vissa synpunkter på bolagets kapital- och räntebindningstider. Bolaget lånar i den bank som ger bäst villkor vilket för tillfället är Kommuninvest enligt uppgift. I bostadsbolaget framhålls av bolagets företrädare att det är av stor vikt att VD är involverad i olika processer tillsammans med kommunen kring exempelvis miljö- och energifrågor liksom bostadsförsörjning och planprocesser. Delaktigheten från bolagets sida kan formaliseras och bli mer strukturerad enligt intervjuade även om samverkan blivit bättre under senare tid.

När det gäller policyregelverket i övrigt menar samtliga intervjuade att det blir en stor utmaning att tillämpa regelverk när det finns flera ägare/medlemskommuner som har delvis olika regelverk. Särskilt utmanande kan det vara när det gäller budget och ekonomifrågor där det kan finnas olika ambitioner. VA-bolaget har enligt uppgift särskilt uttryckt önskemål att delägarna pratar ihop sig gällande gemensamma riktlinjer och tidsplaner för hantering av budget för att åstadkomma en bättre effektivitet i budgetprocessen.

3.7.1 Bedömning

Vi anser att det i grunden är bra att det i Tomelilla kommun är reglerat att kommunala bolag ska följa kommungemensamma mål och policys.

Vi bedömer att nuvarande skrivning som innebär att bolagen är skyldiga att följa kommunala styrdokument i tillämplig utsträckning är ändamålsenligt.

Tomelilla kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda och delägda

2022-11-04

Vi bedömer att kommunen tydligare kan konkretisera i vilka samverkansforum som bolagen ska delta för största kommunnytta. Exempelvis gällande tillämpning av kommunövergripande mål och styrdokument inom olika områden.

Vi bedömer att styrning och riktlinjer kring budget i delägda bolag bör utformas på ett enhetligt sätt innebärande allt från rapportmallar, rapportering, tidsplaner mm. för att underlätta och skapa en bättre effektivitet i vissa processer, exempelvis kring budget.

3.8 Insyn och uppföljning av kommunalförbunden

Tomelilla kommun är förbundsmedlem i Ystad-Österlenregionens miljöförbund samt Sydöstra Skånes räddningstjänstförbund.

Vi har granskat förbundsordningar⁴ och reglementen för förbundsledningarna i de två förbunden. Vi väljer nedan att redovisa utvalda delar som vi finner relevanta utifrån ett insyns- och uppföljningsperspektiv.

- Reglementena beskriver i huvudsak direktionens uppgifter, sammansättning och arbetsordning.
- Förbunden har en förbundsledning som tillika är förbundsstyrelse. För direktionen gäller särskilt reglemente som utgör bilaga till förbundsordningen.
- Kommunstyrelsen har rätt att begära in uppgifter, upplysningar och yttranden från förbunden. Kommunstyrelsens ordförande har närvaro- och yttranderätt i direktionen. Denna rätt eller möjlighet har enligt uppgift inte utnyttjats av kommunstyrelsens ordförande. Orsaken till detta anses vara att det är bättre att ha fokus på dialog i de former som finns etablerade.

Intervjuade från kommunledningen menar att det i förbunden förs mycket diskussion kring ekonomi och investeringar och att dessa processer tar olika lång tid i olika kommuner vilket ibland upplevs utmanande och tidskrävande.

Intervjuade framhåller att dialogmöten i huvudsak är väl fungerande möten som behandlar rätt frågor och med rätt fokus. Det framhålls som en utmaning ibland när det gäller förbunden där flera ägare finns med i bilden, vilket enligt de intervjuade upplevs som mer tungrovt.

I förbundens budgetprocess ska överläggningar ske med förbundsmedlemmarna. Förbundet ska tillstålla kommunen budgetunderlag innan budgeten fastställs. I budgeten ska direktionen fastställa finansiella mål och verksamhetsmål.

Utöver rapportering av årsredovisning ska ekonomisk rapport lämnas till förbundsmedlemmarna minst två gånger per år.

⁴ Såväl förbundsordning som reglemente antogs av kommunfullmäktige 2019-06-17 avseende Sydöstra Skånes räddningstjänstförbund och 2020-09-21 för Ystad-Österlenregionens miljöförbund.

Tomelilla kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda och delägda

2022-11-04

Sammantaget anser intervjuade att de är nöjda med förbundens redovisningar och rapporteringar av verksamhet och ekonomi. Ekonomichefernas insyn i förbunden framhålls som särskilt viktigt av den politiska ledningen.

I räddningstjänstförbundet är det enligt intervjuade ofta frågor om resurstillskott och behovet av nya investeringar. Ibland kan solidariteten sättas på prov när det handlar om specifika investeringar som behövs i bara en kommun för att klara uppdraget men där alla är med och betalar.

I förbundsordningarna regleras också att innan beslut av principiell beskaffenhet eller av större vikt fattas ska samråd ske med förbundsmedlemmarna som också ska beredas möjlighet att yttra sig. Intervjuade framhåller att förbunden är noga med att efterhöra medlemmarnas uppfattningar i olika frågor exempelvis gällande resurstillskott/investeringar.

I förbundsordningen för räddningstjänstförbundet står specifikt gällande samråd att direktionen ska kalla till minst två möten årligen för samråd med medlemskommunerna.

Utöver de samråd som finns protokollförda i kommunstyrelsens arbetsutskotts möten i mars 2021 och april 2022, finns minnesanteckningar från ytterligare samrådsmöten.

När det gäller miljöförbundet har samråd skett i mars 2021, oktober 2021, mars 2022, juni 2022 samt oktober 2022. Junimötet var ett extramöte via teams för behandling av budget (ändrade förutsättningar kring inflation och pensioner) och för detta möte upprättades inga anteckningar.

När det gäller räddningstjänstförbundet finns protokoll över genomförda samråd i september 2021, maj 2022 samt september 2022.

3.8.1 Bedömning

Vi bedömer att den styrning som kan krävas av ägarrepresentanterna genomförs i enlighet med vad som möjliggörs i förbundsordning och reglemente.

4 Slutsats och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen utövar styrning och uppsikt över kommunens bolag på ett ändamålsenligt sätt. Vår bedömning är att kommunstyrelsen huvudsakligen bedriver en ändamålsenlig styrning och uppsikt. Vi bedömer att:

- Det finns en etablerad och strukturerad ägardialog.
- Det finns en etablerad rapportering från bolag till KSAU, kommunstyrelse samt kommunfullmäktige.

Tomelilla kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda och delägda

2022-11-04

- Det finns en spårbarhet och god ordning innebärande att ägardialoger dokumenteras.
- Det fattas beslut om uppsikten och det finns underlag till besluten.
- Vi bedömer att den styrning som kan krävas av ägarrepresentanterna genomförs i enlighet med vad som möjliggörs i förbundsordning och reglemente.

Trots vårt positiva intryck bedömer vi att det finns utvecklingsområden. Vi vill därför lämna följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Att det i kommundirektörens instruktion, inom ramen för uppdraget att ta initiativ i uppsiktsfrågan, ges en möjlighet och rättighet till närvaro- och yttranderätt på bolagens styrelsesammanträden.
- I instruktionen för kommundirektören kan det framgå uppdrag att formalisera på vilket sätt kontakter ska ske med VD i respektive bolag.
- Bolagsordning för Tomelilla Industriaktiebolag bör kompletteras med skrivning om att bolaget endast har rätt att allmänt främja näringslivet i enlighet med kommunallagens befogenheter.
- Det finns utmaningar gällande organisatoriska och resursmässiga frågor i framför allt ÖKRAB och VA-bolaget att hantera. Utredning gällande ÖKRAB pågår men vi rekommenderar specifikt att frågan om VA-bolagets ansvar och funktion i ett långsiktigt strategiskt perspektiv utreds.
- Att i samband med uppsiktsbeslutet kräva en årlig utvärdering av styrelsens och VD:s arbete då vi menar att detta kan ge värdefull information som ett komplement till årsredovisning och förvaltningsberättelse.
- Vi vill också rekommendera att kommunstyrelsen säkerställer att granskningsrapporter finns som underlag inför uppsiktsbeslut gällande alla aktuella bolag.
- Konkretisera i vilka samverkansforum som bolagen ska delta för största kommunnytta.
- Styrning och riktlinjer kring budget i delägda bolag bör utformas på ett enhetligt sätt innebärande allt från rapportmallar, rapportering, tidsplaner mm. för att underlätta och skapa en bättre effektivitet i vissa processer, exempelvis kring budget.



Tomelilla kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda och delägda

2022-11-04

KPMG, dag som ovan

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kristian Gunnarsson', written over a horizontal line.

Kristian Gunnarsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor