

Ägarstyrning

- styrning och kontroll över kommunala bolag

Pajala kommun

Mars 2021

Malin Odby, certifierad kommunal revisor, projektledare

Jacob Svensson, projektmedarbetare



Innehållsförteckning

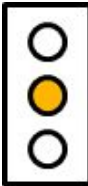
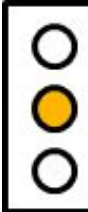
Sammanfattning	3
Inledning	5
lakttagelser och bedömningar	7
Revisionell bedömning	11
Bilaga 1	13

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Pajala kommun har PwC genomfört en granskning avseende ägarstyrning. Granskningen har syftat till att pröva och bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att ägarstyrningen över de kommunala bolagen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår **sammanfattande revisionella bedömning** att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställt att ägarstyrningen över de kommunala bolagen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställt en tillräcklig intern kontroll.

Bedömningar mot revisionsfrågor - Ändamålsenlighet

Revisionsfråga	Kommentar	
Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3 (fokus på kommunstyrelsens beredning)?	Delvis uppfyllt	
Har kommunstyrelsen prövat det kommunala ändamålet enligt KL 6:9 (fokus på beredning och provning)?	Ej uppfyllt	
Sammanfattande bedömning	Inte helt uppfyllt	

Bedömningar mot revisionsfrågor - Intern kontroll

Revisionsfråga	Kommentar	
Har kommunstyrelsen säkerställt tillräcklig styrning och kontroll (fokus på förekomst och följsamhet till planer och rapportering)?	Delvis uppfyllt	
Finns det styrning som reglerar hur dialogen mellan ägaren och bolagen ska ske (fokus på förekomst och efterlevnad)?	Ej uppfyllt	
Finns direktiv för återrapportering till kommunstyrelsen (fokus på förekomst och efterlevnad)?	Ej uppfyllt	
Sammanfattande bedömning	Inte helt uppfyllt	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderas kommunstyrelsen att:

- säkerställa att prövning av det kommunala ändamålet enligt KL 6:9 årligen genomförs
- säkerställa att tydliga bolagsordningar och ägardirektiv fastställs för bolagen
- utarbeta direktiv för återrapportering från bolagen samt säkerställa att återrapporteringen är fullständig
- utarbeta direktiv som närmare reglerar hur dialogen mellan ägare och bolag ska ske.

Inledning

Bakgrund

Kommunallagen ger kommuner och regioner möjligheten att lämna över skötseln av vissa kommunala angelägenheter till bolag, stiftelser och föreningar. Idag bedrivs en stor del kommunal verksamhet i bl.a. kommunala bolag.

Innan överlämning av en kommunal angelägenhet till ett kommunalt bolag kan ske måste ägaren bl.a. fastställa vilket kommunalt ändamål bolagets verksamhet ska ha samt vilka kommunala befogenheter bolaget ska verka inom.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att fullgöra ägarrollen över de kommunala bolagen. Förutom att utöva uppsikt över all verksamhet som bedrivs i kommunal regi ingår även att utöva styrning och kontroll. Detta innebär bl.a. att bedriva en dialog mellan kommunen och bolagen, upprätta styrning i form av direktiv samt bereda fullmäktiges möjlighet att avgöra frågor av principiell art.

Med bristande ägarstyrning finns risken att bolagen inte bedrivs enligt ägarens intentioner, dvs de ändamål som bolagens verksamhet ska uppfylla. Det finns även risk att kommunkoncernens intressen avseende verksamhet och ekonomi inte uppnås.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att pröva och bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att ägarstyrningen över de kommunala bolagen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen omfattas av följande revisionsfrågor:

1. Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3 (fokus på kommunstyrelsens beredning)?
2. Har kommunstyrelsen säkerställt tillräcklig styrning och kontroll (fokus på förekomst och följsamhet till planer och rapportering)?
3. Har kommunstyrelsen prövat det kommunala ändamålet enligt KL 6:9 (fokus på beredning och prövning)?
4. Finns det styrning som reglerar hur dialogen mellan ägaren och bolagen ska ske (fokus på förekomst och efterlevnad)?
5. Finns direktiv för återrapportering till kommunstyrelsen (fokus på förekomst och efterlevnad)?

Revisionsfråga 1 och 3 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet. Revisionsfråga 2, 4 och 5 utgör grund för bedömning av intern kontroll.

Revisionskriterier

Granskningen omfattas av följande revisionskriterier:

- Kommunallagen 10 kap. 3§
- Kommunallagen 6 kap. 1§, 2 st
- Kommunallagen 6 kap. 9§
- Styrande dokument exempelvis bolagsordning, ägardirektiv och policy

Avgränsning

Revisionsobjektet i granskningen är kommunstyrelsen. Vidare avgränsas granskningen till att avse ägarstyrningen för de två helägda bolagen, Pajalabostäder AB och Pajala Värmeverk AB. Detta förutom för revisionsfråga 2 där den förstärka uppsiktsplikten enligt KL 6:9 kommer att granskas även för följande delägda kommunala bolag: Energikontor Norr AB, Filmpool Nord AB, Investeringar i Norrbotten AB, BD Pop AB, IT Norrbotten AB.

Granskningen avgränsas i tid till i huvudsak 2019 och 2020.

Metod

Granskningen har genomförts genom analys av styrande dokument, protokoll och uppföljningar inom området. Kompletterande intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande samt VD i de helägda bolagen.

Samtliga intervjuade har haft möjlighet att faktakontrollera rapporten.

Iakttagelser och bedömningar

Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3 (fokus på kommunstyrelsens beredning)?

Iakttagelser

I kommunfullmäktiges uppdrag ingår att besluta om hur kommunens verksamhet på övergripande nivå ska vara organiserad. Kommunal verksamhet kan utföras av exempelvis nämnder, gemensamma nämnder, stiftelser, kommunalförbund och kommunägda aktiebolag. Om kommunen väljer att bedriva verksamheten genom kommunala företag ska kommunfullmäktige ges möjlighet att binda företagen till vissa kommunalrättsliga ramar/principer. Ansvar för att bereda ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige vilar på kommunstyrelsen.

Pajala kommun har valt att bedriva delar av verksamheten i aktiebolagsform. Om kommunen är majoritetsägare eller ensam instiftare ska företaget bindas – genom fullmäktigebeslut – till följande kommunalrättsliga ramar/principer:

1. Fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten
2. Kommunalt ändamål och kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten ska anges i bolagsordning stadgar
3. Fullmäktige ska utse samtliga styrelseledamöter
4. Bolagsordning ska säkerställa att fullmäktige får ta ställning innan beslut tas i ärenden av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt
5. Aktiebolaget ska ha minst en kommunal revisor som utses av fullmäktige

Inom ramen för vår granskning har vi tagit del av styrande dokumentation inom området, exempelvis bolagsordningar och ägardirektiv, dessa redogörs för närmare i bilaga 1.

Vår granskning visar utifrån dokumentanalys att det kommunala ändamålet för samtliga kommunala bolag har fastställts i respektive bolagsordning. Granskningen visar vidare att de kommunala angelägenheterna finns fastställda i respektive bolagsordning. Vi kan konstatera att bolagsordning för samtliga bolag reglerar styrelseledamöters utnämning samt hur lekmannarevisor ska utses. Däremot kan vi inte styrka att bolagsordning för Pajala Värmeverk AB närmare säkerställer att fullmäktige får ta ställning innan beslut tas i ärenden av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt. Vi noterar även att bolagsordningen för Pajala Värmeverk AB i sammanhanget inte reviderats sedan 2002.

Utifrån genomförda intervjuer noterar vi att representanter från de respektive bolagen upplever ägardirektiven som olika tydliga. Det framgår vidare av intervjuerna att innehållet i ägardirektiven är något som ibland uppkommer vid informella diskussioner mellan kommun och bolag. I dessa fall handlar det ofta om otydligheter där bolag och kommun tolkar direktiven olika.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan delvis uppfyllt.

Bedömningen grundar sig på att vi i granskningen inte kunnat styrka att det i Pajala Värmeverk AB:s bolagsordning framgår att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas, vilket är ett krav utifrån kommunallagen 10:3.

Vår bedömning grundar sig vidare på att övriga kommunalrättsliga villkor och principer enligt KL 10:3 regleras i bolagsordningen för Pajala Värmeverk AB samt på att Pajalabostäder AB:s bolagsordning i allt väsentligt möter de kommunalrättsliga villkor och principer enligt KL 10:3.

Vi noterar slutligen att det utifrån intervjuerna finns anledning att se över innehållet i ägardirektivet i syfte att säkerställa att de följer gällande lagstiftning samt aktualisera dess innehåll. Det är således viktigt att de dokument som är styrande också är aktuella och tydliga, inte minst för att kunna säkerställa en ändamålsenlig styrning.

Har kommunstyrelsen säkerställt tillräcklig styrning och kontroll (fokus på förekomst och följsamhet till planer och rapportering)?

Iakttagelser

Av kommunstyrelsens reglemente § 3 framgår att kommunstyrelsen ska 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. Det framgår vidare av kommunstyrelsens reglemente § 4 att:

- Med de undantag som följer av bestämmelserna i 10 kap. 3 § kommunallagen och med iakttagande av Pajala kommuns policy för relationerna mellan Pajala kommun och dess helägda bolag och av kommunfullmäktige fastställda ägardirektiv ska kommunstyrelsen omhändera kommunens ägarfunktion såvitt gäller verksamheten i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intressen i.
- Oavsett vad som framgår ovan om ägarfunktionen är följande ärenden dock förbehållna kommunfullmäktige:
 1. Mål och riktlinjer för verksamheten.
 2. Fastställande av det kommunala ändamålet med verksamheten enligt 10 kap 3 § kommunallagen.
 3. Kapitaltillskott, d.v.s. aktieägartillskott som inte sker genom koncernbidrag.
 4. Val av styrelse och lekmannarevisorer med ersättare.
 5. Grunder för ekonomiska förmåner för styrelseledamöter, revisorer, lekmannarevisorer och ersättare med undantag av yrkesrevisorerna vilka ersätts enligt avtal mellan bolagen och revisionsföretagen.
 6. Ansvarsfrihet om revisorerna inte tillstyrkt sådan.
 7. Förvärv eller bildande av dotterbolag eller köp av aktieposter.
 8. Planer på ny eller ändrad inriktning av bolagets verksamhet.

9. Frivillig likvidation av bolag.
10. Fusion av bolag.
11. Försäljning av företag eller del av företag eller sådant företags rörelse.
12. Fullmäktige ska även, enligt 10 kap 3 § kommunallagen, ges möjlighet att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Vi noterar även att kommunchefen enligt kommunstyrelsens reglemente ska hålla sig informerad om verksamheterna i kommunens bolag och ansvarar för samordning med kommunens förvaltningsorganisation.

Av Pajala Värmeverk AB:s ägardirektiv framgår att bolagets verksamhet står under uppsikt av kommunstyrelse där kommunstyrelsen ska utöva kommunens styrfunktion över bolaget i de avseenden som anges i kommunstyrelsens reglemente och övriga tillämpliga dokument. Kommunstyrelsen ska även ges den information och skickas de handlingar som begärs. Karaktären och omfattningen av den fortlöpande informationen ska fastställas efter samråd med bolagets styrelse.

I Pajalabostäder AB:s ägardirektiv framgår att bolaget inom kommunkoncern ska vara en aktiv part för att samordna arbetsuppgifter och andra gemensamma intressen i syfte att uppnå en högre kvalitet till en lägre kostnad sett utifrån ett kommunkoncernperspektiv. Vidare framgår att ägardirektiv årligen ska följas upp av styrelse, ägare och revision. Uppdatering av ägardirektiv ska ske i nära samarbete mellan Pajala kommun och Pajalabostäder AB. Vi noterar i sammanhanget att motsvarande rutin om att årligen uppdatera ägardirektiv inte finns för Pajala Värmeverk AB.

Vi noterar även att bolagsspecifika direktiv regleras i respektive ägardirektiv, däribland ekonomiska åtaganden såsom krav på avkastning.

I intervjuer lyfts att kommunens styrning över de kommunala bolagen i begränsad utsträckning upplevs som tillräcklig. Ett exempel som lyfts i sammanhanget är en avsaknad av styrning i ett längre perspektiv avseende bolagens inriktning och verksamhet.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan delvis uppfylld.

Bedömningen baseras på att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en tillräcklig styrning och kontroll genom att formalisera möjligheten till att erhålla dokument som efterfrågas i ägardirektiven. Det framgår även i ägardirektiven för Pajalabostäder AB att ägardirektiven ska följas upp årligen samt uppdateras i nära samarbete mellan kommun och bolag. Vi ser det som relevant att motsvarande rutin upprättas även för Pajala Värmeverk AB i syfte att säkerställa en tillräcklig styrning och kontroll över bolaget.

Har kommunstyrelsen prövat det kommunala ändamålet enligt KL 6:9 (fokus på beredning och provning)?

Iakttagelser

Som beskrivs under revisionsfrågan ovan har kommunstyrelsens utifrån sitt reglemente ett särskilt krav att utöva uppsikt över verksamhet i företag som kommunen helt eller delvis äger. Kommunallagen ställer krav på kommunstyrelsen att ta beslut när det gäller återrapportering från kommunägda aktiebolag. Bland annat ska styrelsen årligen pröva om bolagets verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Detta omfattar både kommunens helägda och delägda bolag.

Vår granskning kan inte utifrån protokollanalys styrka att kommunstyrelsen prövat det kommunala ändamålet enligt KL 6:9 för året 2020 för vare sig de hel- eller delägda bolagen. Vi noterar dock att detta tidigare har prövats för 2019 (KS 2019-12-02 § 148).

Av intervjuer framgår att det kommunala ändamålet inte har prövats under år 2020 men att detta istället kommer att ske i början av år 2021 avseende år 2020.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan ej uppfylld.

Bedömningen baseras på att kommunstyrelsen inte prövat det kommunala ändamålet för vare sig de hel- eller delägda bolagen enligt KL 6:9. Vi ser det som viktigt att detta genomförs för år 2020 samt att det framgår av kommunstyrelsens protokoll att detta är genomfört.

Finns det styrning som reglerar hur dialogen mellan ägaren och bolagen ska ske (fokus på förekomst och efterlevnad)?

Iakttagelser

Utifrån genomförd granskning kan vi inte styrka att det i styrande dokumentation finns reglerat hur dialogen mellan ägare och bolag ska ske.

Av intervjuer framgår att Pajalabostäder AB haft löpande avstämningar med kommunchef under året. Däremot uppger företrädare för Pajala Värmeverk AB att löpande dialog med kommunledningen inte skett under året, i detta fall lyfts även att dialogen bör stärkas upp.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan ej uppfylld.

Bedömningen baseras på att formerna för dialog mellan ägare och bolag inte finns reglerat i styrande dokument, samt på att informell dialog endast i begränsad utsträckning förekommer mellan bolag och kommunledning.

Finns direktiv för återrapportering till kommunstyrelsen (fokus på förekomst och efterlevnad)?

lakttagelser

Vår granskning kan inte styrka att direktiv för återrapportering regleras i styrande dokument.

Av intervjuer framgår att återrapportering till kommunstyrelsen i praktiken endast sker vid delårsrapportering, årsredovisning samt vid annan löpande ekonomisk rapportering. Det framgår att återrapportering av exempelvis verksamhetsmål eller uppföljning av internkontrollplan inte återrapporteras. I sammanhanget framgår även att kommunstyrelsen inte heller har efterfrågat återrapportering i någon större utsträckning.

Bedömning

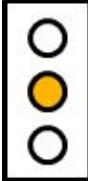

Vi bedömer revisionsfrågan ej uppfylld.

Bedömningen baseras på att tydliga direktiv avseende återrapportering saknas. Vår granskning visar att återrapportering till kommunstyrelsen ändå sker vid delårsrapportering, årsredovisning samt vid annan löpande ekonomisk rapportering.

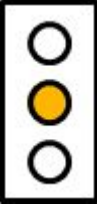


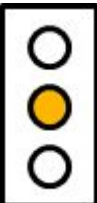
Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning är vår **sammanfattande revisionella bedömning** att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställt att ägarstyrningen över de kommunala bolagen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställt en tillräcklig intern kontroll.

Bedömningar mot revisionsfrågor - Ändamålsenlighet

Revisionsfråga	Kommentar	
Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3 (fokus på kommunstyrelsens beredning)?	Delvis uppfyllt	
Har kommunstyrelsen prövat det kommunala ändamålet enligt KL 6:9 (fokus på beredning och provning)?	Ej uppfyllt	
Sammanfattande bedömning	Inte helt uppfyllt	

Bedömningar mot revisionsfrågor - Intern kontroll

Revisionsfråga	Kommentar	
Har kommunstyrelsen säkerställt tillräcklig styrning och kontroll (fokus på förekomst och följsamhet till planer och rapportering)?	Delvis uppfyllt	
Finns det styrning som reglerar hur dialogen mellan ägaren och bolagen ska ske (fokus på förekomst och efterlevnad)?	Ej uppfyllt	
Finns direktiv för återrapportering till kommunstyrelsen (fokus på förekomst och efterlevnad)?	Ej uppfyllt	
Sammanfattande bedömning	Inte helt uppfyllt	

Rekommendationer

Utifrån genomförs granskning rekommenderas kommunstyrelsen att:

- säkerställa att prövning av det kommunala ändamålet enligt KL 6:9 genomförs
- säkerställer tydliga och aktuella ägardirektiv och bolagsordningar
- utarbetar direktiv för återrapportering från bolagen samt säkerställa att återrapporteringen är fullständig
- utarbetar direktiv som närmare reglerar hur dialogen mellan ägare och bolag ska ske.

Bilaga 1

Dokumentation

Inom ramen för vår granskning har vi erhållit följande styrande dokument:

- Bolagsordning för Pajala Värmeverk AB (antagen av kommunfullmäktige 2002-04-22, § 21).
- Bolagsordning för Pajalabostäder AB (antagen av kommunfullmäktige 2015-11-23 § 74).
- Ägardirektiv för Pajala Värmeverk AB (antagen av kommunfullmäktige 2018-02-26, § 6).
- Ägardirektiv för Pajalabostäder AB (antagen av kommunfullmäktige 2015-11-23 § 74).
- Reglemente för kommunstyrelsen (fastställd av kommunfullmäktige 2020-02-24 § 4)

2021-03-03

Christer Marklund
Certifierad kommunal
revisor
Uppdragsledare

Malin Odby
Certifierad kommunal
revisor
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Pajala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2020-10-06. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.