

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Hudiksvall kommun

2021-10-15

Charlie Winde

Oskar Månsson

Kontaktrevisorer:

Christer Johnson




Mats Runefelt

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hudiksvalls kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Granskningens syfte var att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet **inte helt** är ändamålsenlig och tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Är uppsiktsplikten föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik?	Till viss del uppfyllt 
Bedrivs uppsiktsplikten enligt fastställd systematik?	Till viss del uppfyllt 
Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag?	Till viss del uppfyllt 

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen rekommenderar vi att:

- kommunstyrelsen årligen preciserar vad styrelsen ska genomföra inom ramen för sin uppsiktsplikt samt att det i årsredovisningen finns en bedömning av uppsiktsplikten eller en sammanställning över vad som har genomförts. På så vis kan en sammanhållen process för uppsiktsplikten skapas.
- kommunstyrelsen systematiserar processen för den årliga prövningen av bolagens verksamhet. I detta ligger att säkerställa att ett ändamålsenligt beslutsunderlag arbetas fram som säkerställer att styrelsen på ett välgrundat sätt kan bedöma om bolagets verksamhet varit förenlig med det kommunala ändamålet och de kommunala principerna.
- kommunstyrelsen tydliggör krav vid återrapportering av bolagets bolagsstyrningsrapport alternativt att dokument biläggs för att styrka påståenden. Syftet med bolagsstyrningsrapporten är inte bara att informera ägaren utan även

medborgare varför det finns anledning att mer utförligt besvara frågor och på så sätt ge medborgare en större möjlighet till insyn.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Inledning	6
Systematik i uppsikten	8
laktagelser	8
Bedömning	14
Uppsiktsplikten i praktiken	14
laktagelser	14
Bedömning	17
Vidtagna åtgärder	18
Bedömning	19
Samlad bedömning	20
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	21

Inledning

Bakgrund

Enligt kommunallagen 6 kap 1, 9-11 §§ ska kommunstyrelsen 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.

Med anledning av detta är det av vikt att kommunstyrelse noggrant följer de verksamheter som bedrivs inom kommunen. Särskilt tydlig och viktig blir kommunstyrelsens uppsiktsplikt då någon nämnd går med större och ihållande underskott. I en allt mer ansträngd ekonomi för landets kommuner blir det extra viktigt för kommunen att utöva sin uppsiktsplikt för att på så vis kunna leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter.

Styrelsen får från övriga nämnder och beredningar begära in de upplysningar som de behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

Därutöver har kommunstyrelsen också en rad egna verksamheter och processer som de direkt ansvarar för som t.ex. personaladministrativa system, ekonomisystem, IT-system, intern kontroll osv.

Mot denna bakgrund har revisorerna bedömt det motiverat att genomföra en granskning inom området.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig.

Revisionsfrågor:

- Är uppsiktsplikten föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik?
- Bedrivs uppsiktsplikten enligt fastställd systematik?
- Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag?

Granskningen avser kommunstyrelsens ansvar enligt 6 kap. 1, 9-11 §§ KL.

Granskningen avser främst kommunstyrelsens genomförda uppsiktsplikt för verksamhetsår 2020. Om kommunstyrelsen under granskningsperioden inte ännu fattat beslut om uppsiktsplikt för verksamhetsår 2020 kommer granskningen istället baseras på genomförd uppsiktsplikt för verksamhetsår 2019.

Revisionskriterier

Nedan följer exempel på revisionskriterier.

- Kommunallagen 6 kap 1, 9 , 11 §§
- Reglemente för kommunstyrelsen och berörda nämnder
- Ägardirektiv för berörda bolag
- Verksamhetsstyrnings beskrivningar

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsens uppsikt över nedanstående nämnder och bolag.

Nämnder: Byggnadsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, lärandenämnden, social- och omsorgsnämnden, tekniska nämnden, svågadalsnämnden och Norrhälsinglands miljö- och räddningsnämnd.

Bolag: Fastighets AB Glysis, Fiberstaden AB, Forssågruppen AB, Glysisvallen AB, AB Hudiksvallsbostäder och Hudiksvalls näringslivs AB

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentationsgranskning (protokoll, rutiner, riktlinjer, ägardirektiv), intervjuer med kommunstyrelsens ordförande, berörda förvaltningschefer samt VD:ar för bolagen.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Inledning

Uppsiktsplikt enligt kommunallagen

Enligt kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap 3-6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller regionen är medlem i. KL § 6:1

Av KL 6 kap 8 § framgår att 8 § fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

Av KL 6 kap 9 § framgår att styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktspliktens innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Kommunallagen betonar vikten av styrningen av den kommunala verksamheten oavsett juridisk form. Det ska således inte ha någon betydelse om verksamheten bedrivs i förvaltnings- eller förbundsform eller annan form. Det förekommer ofta att det finns personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna men detta fråntar inte kommunstyrelsen skyldigheten att utöva uppsikt över nämnderna och förbunden.

Av författningskommentarerna framgår att styrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med att man har en ledande och samordnande roll. Uppsikten är dock i praktiken begränsad till att lämna råd och anvisningar och påpekanden samt i de fall det anses nödvändigt se till att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs i kommunala förbund. För att hantera denna uppgift utfärdas i praktiken förbundsordningar för de kommunala förbunden där kommunstyrelsens rätt till insyn skrivs in. Uppsiktsplikten gäller även gemensamma nämnder och bolag som kommunen är medlem i eller har ägande i.

I juli månad år 2018 släppte Sveriges kommuner och Regioner (SKR) skriften *Förstärkta uppsiktsregler över kommun- och landstingsägda bolag*. Bakgrunden till skriften är de förändrade regler om uppsikt över kommun- och regionägda bolag som återfinns i kommunallagen. I skriften ingår en praxisstudie. Problemställningen som återfinns i skriften är att det av lagtexten inte framgår hur uppsiktsplikten skall utföras. Det framgår i förarbetena att styrelsens ställningstagande ska utformas som ett beslut som är

överklagbart – det framgår emellertid inte vad som gäller för fullmäktiges hantering av styrelsens redogörelse.

Ett särskilt problem är vad som gäller i delägda kommunala bolag, där det är oklart om en, några eller alla kommuner skall utöva uppsiktsplikten. Likaså är det oklart vad som gäller beträffande sådana bolag som ägs av en kommun eller ett region tillsammans med privata aktörer.

Skriften tar fasta på att det hunnit utbildas en praxis för hur uppsikten hanteras för de kommunala bolagen. Skriften lämnar även ett förslag till struktur avseende innehåll i uppsiktsregler. Avsikten med förteckningen är att den ska vara exemplifierande – beroende på vilken ambitionsnivå som kommunen väljer kan reglerna om uppsiktsplikt göras mer eller mindre utförliga. Nedan följer förslaget till struktur:

1. Ansvaret för uppsikten

- a. Kommunstyrelsens ansvar i dess helhet
- b. Eventuellt moderbolags och andra aktörers roller.

2. Underlag för uppsikten

- a. Styrdokument och andra handlingar som lämnar upplysning om det kommunala ändamålet, m.m., med bolagsverksamheten, såsom företagspolicy, bolagsordning och ägardirektiv.
- b. Andra kommunala styrinstrument, såsom särskilda uppdrag, budget, kommunala policys.
- c. Bolagens ekonomiska rapporter.
- d. Protokoll från bolagsstämma och bolagsstyrelse.
- e. Löpande information, beslutsunderlag till styrelsen m.m.
- f. Ärenden som underställs fullmäktige pga. att de är av principiell beskaffenhet eller större vikt.
- g. Lekmannarevisorernas granskningsrapporter.

3. Dokumentation

- a. Förteckning över vilka handlingar som lämnas över till kommunstyrelsen.
- b. Andra kommunala styrinstrument, såsom särskilda uppdrag, budget, kommunala policys.
- c. Kommunstyrelsens beslutsunderlag.
- d. Protokoll över kommunstyrelsens behandling av ärendet.
- e. Kommunstyrelsens åtgärder och rapportering med anledning av gjorda iakttagelser.
- f. Handlingar som överlämnas till kommunfullmäktige.
- g. Dokumentation av eventuella åtgärder under löpande år.

4. Tidsplan för uppsikten.

5. Uppföljning av uppsikten

- a. Uppföljningsåtgärder
- b. Resultat av uppföljningen

Systematik i uppsikten

Revisionsfråga 1: Är uppsiktsplikten föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik?

lakttagelser

Hudiksvalls kommun består, förutom kommunstyrelsen, av tio övriga nämnder, en gemensam nämnd och dess förvaltningar. I kommunen finns även de kommunala bolagen Fastighets AB Glysis, Fiberstaden AB (tillsammans med Nordanstig), Forssågruppen AB, Glysisvallen AB, AB Hudiksvallsbostäder och Hudiksvalls näringslivs AB.

Enligt reglementet för kommunstyrelsen och nämnderna (senast reviderat 2021-06-21 § 109 KF) är kommunstyrelsen kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund. Styrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen/ landstinget (styrfunktion). Styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige (uppföljningsfunktion).

Som en del i kommunstyrelsens ledningsfunktion ingår bl.a. att utveckla den kommunala demokratin, ansvara för samordningen av kommunens kompetensförsörjningsarbete samt ha hand om kommunens personaladministrativa system, ekonomisystem, dokument- och ärendesystem, epostsystem, IT-system, kommunikationssystem, skaderapporteringssystem, passersystem och förtroendemannaregister. Kommunstyrelsen ska vidare ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag och stiftelser 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.

I reglementet framkommer även ett avsnitt angående uppföljning. Styrelsen ska:

1. övervaka att av fullmäktiges fastställda kvalitetskrav, mål, riktlinjer och program för verksamheten samt ekonomi följs upp i nämnderna, 2. övervaka att kommunens löpande förvaltning i övrigt sköts lagligt och ekonomiskt, 3. följa hur den interna kontrollen sköts i nämnderna, 4. två gånger per år rapportera till fullmäktige hur samtliga kommunens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret, 5. inom ramen för sin uppsiktsplikt övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktige fastställda program och direktiv, 6. före 1 april och 1 oktober varje år lämna fullmäktige redovisning över de motioner som inte slutligt handlagts av fullmäktige, samt före den 1 oktober varje år lämna en redovisning av de

beslut som fattats kring medborgarförslag samt de medborgarförslag som inte har beretts färdigt.

I Hudiksvalls kommun finns vidare ett reglemente för internkontroll reviderad av kommunfullmäktige 2018-12-17 § 205. Syftet med reglementet är att säkerställa att en tillfredsställande internkontroll upprätthålls. Det innebär att det med rimlig grad av säkerhet ska säkerställas att följande mål uppnås:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet.
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten.
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer mm.

I reglementet för internkontroll framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god internkontroll. I detta ligger ett ansvar för att en internkontrollorganisation upprättas inom kommunen, samt ett ansvar för att tillse att denna organisation kontinuerligt avspeglar kommunens behov av internkontroll. Därvid ska förvaltningsövergripande anvisningar beslutas. I granskningen finner vi att det finns ett dokument med namn *Förslag till tillämpningsanvisningar för reglemente för intern kontroll 2009* vilket är ett stödmaterial till reglemente om internkontroll. Vi noterar av dateringen av dokumentet att det inte är reviderat under de senaste tio åren.

Av kommunens budget för 2020 med plan 2021-2022 och budget för 2021 med plan 2022-2023 framgår inte något särskilt avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

På kommunens hemsida (hudiksvall.se) framgår kommunens styrsystem. Vi noterar att denna dokumentation inte finns fastställd i dokumentform och vid intervjuer framkommer att det inte finns någon antagen verksamhetsstyrningspolicy eller ekonomistyrningspolicy. Av informationen går att utläsa vision och mål, struktur och styrning, åtagande och budgetprocess, uppföljning och utvärdering samt roller och ansvar. Vad gäller kommunstyrelsens uppdrag framgår bl.a. att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform samt kommunalförbund som kommunen är medlem i. Detta sker bland annat i form av olika rapporteringar. Delårsrapporten och årsredovisningen styrs av den kommunala redovisningslagen och kommunallagen i kommunen. Arbetsmiljöuppföljning regleras utifrån arbetsmiljölagen.

I Hudiksvalls kommun finns i övrigt inga styrdokument som uteslutande reglerar uppsiktsplikten. Begreppet kommunstyrelsens uppsikt återkommer i dokument såsom ägardirektiv och bolagsordning för bolagen.

Former för uppsikt över nämnder

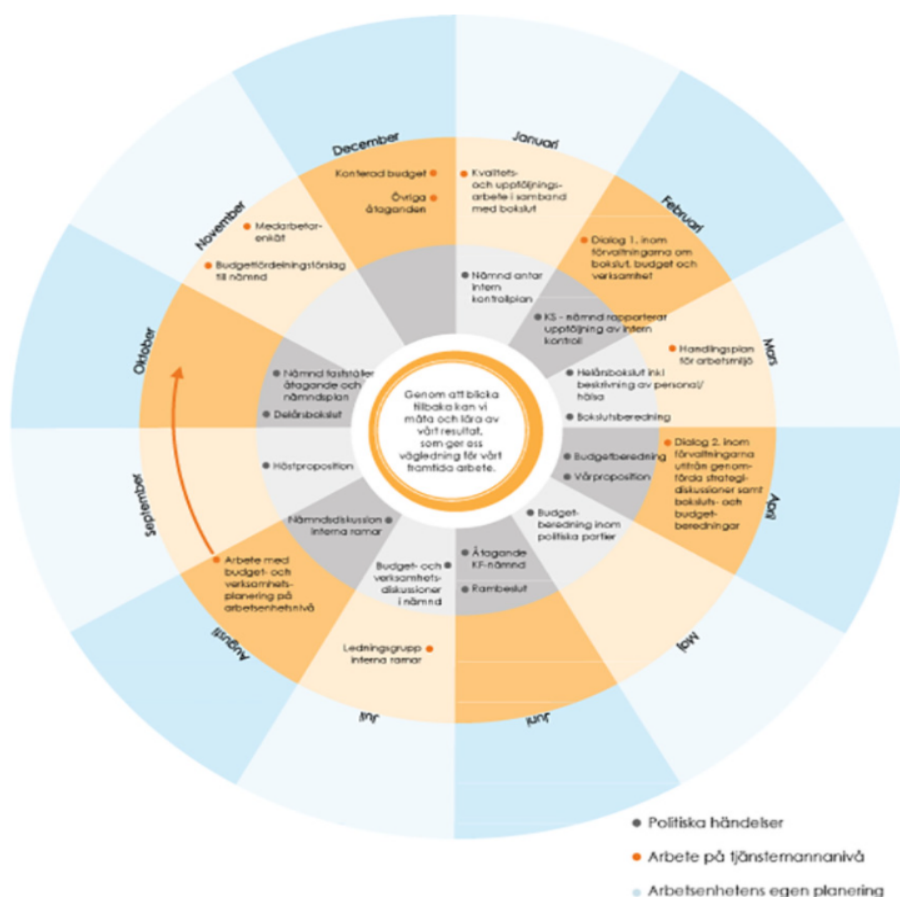
Av kommunens styrsystem (hudiksvall.se) framgår rubriker och underrubriker med tillhörande texter vilka tydliggör och beskriver vad verksamheten ska utföra och följa. I Hudiksvalls kommun används verksamhetssystemet Hypergene där årshjul och tidplaner för olika moment framgår. Exempelvis finns ekonomirapporter där och cheferna gör sin budget och ekonomiska uppföljning med prognos i systemet.

Verksamhetsföreträdare bedömer att det digitala systemet resulterar i att cheferna följer den struktur och mall som är uppsatt.

Nämndplaner och enhetsplaner samt måluppfyllelsen skrivs även in i Hypergene efter den struktur/modell som beskrivs på webben och strukturen upplevs enligt verksamhetsföreträdare som mer detaljerad i det digitala systemet.

Vid delår och helår sammanställs informationen i verksamhetsrapporter med hjälp av systemet. Cheferna måste dessutom enligt mallen komplettera med vissa saker i verksamhetsrapporten. Detta i enlighet med vad som framgår i kommunstyrelsen och nämndernas reglemente om att styrelsen två gånger per år ska rapportera till fullmäktige hur samtliga kommunens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Vid intervjuer framgår vidare att det sker månatlig information om ekonomi och prognoser vilka berör hela organisationen.

Vi redogjorde tidigare för att kommunen använder sig av ett årshjul för att illustrera start- och slutpunkter för övergripande processer för både politik och tjänstemän, av bilden framgår även tidsintervall när planering och uppföljning sker.



Av intervjuer framkommer att det finns forum där representanter från nämnderna har möjlighet att träffa kommunstyrelsen. Vid intervjuer framgår att det sker ordförandeträffar kontinuerligt (nämndsordförande och bolagsordföringar) där redovisning om det aktuella

läget diskuteras. Vidare träffar kommunstyrelsens ordförande vid behov ordföringarna under året där även förvaltningschefer och i vissa fall verksamhetschefer deltar. Vid ordförandeträffarna förs bland annat diskussioner med anledning av förekomst av särskilda händelser eller andra strategiska frågor och uppdrag som ska genomföras.

Vidare framkommer att kommunstyrelsens ordförande har kontinuerliga träffar med kommundirektören för lägesrapportering om verksamheten, i regel en gång i vecka.

Former för uppsikt över bolag

Kommunfullmäktige i Hudiksvalls kommun har antagit en företagspolicy för Hudiksvalls kommun och dess helägda bolag den 23 september 2013, § 118.

I företagspolicyn lyfts bl.a. fram kommunens generella ägaride vilken lyder *”Kommunen äger och driver bolagsverksamhet för att på bästa sätt förverkliga kommunala ändamål. Kommunen strävar efter att uppnå maximal samhällservice till en rimlig kostnad för invånare. De kommunala bolagen är liksom nämnder och förvaltningar instrument för att bedriva kommunal verksamhet”*

Vidare framkommer ett avsnitt avseende ägarstyrning. Av avsnittet framgår generella skrivningar om kommunfullmäktiges ansvar för bolagens ekonomiska tillgångar och de verksamhetsmässiga betydelsefulla värdena för kommuninvånarna. Likväl beskrivs KF:s formella roll inom ramen för ägarfunktionen. Vad gäller kommunstyrelsen framgår bl.a. följande:

- KF delegerar till Kommunstyrelsen, utöver KS uppsiktsplikt och kontroll över all verksamhet, att utöva delar av ägarfunktionen genom reglementet för kommunstyrelsen och dess utskott.
- Om KS vid sin årliga prövning finner att bolagens verksamheter inte uppfyller lagens krav ska KS lämna förslag till KF om nödvändiga åtgärder.
- Kommunstyrelsen har i sitt uppdrag ett samordningsansvar för de kommunala bolagen. Kommunchefen har ett samordningsansvar för de kommunala bolagscheferna.

Under rubriken övriga styrinstrument/koncernsamordning i företagspolicyn framgår att bolagen ska bidra i utvecklingen av kommunens samlade visionsarbete ”Glada Hudiksprånget”. Det innebär bl.a. att arbeta med att stärka kommunens platsvarumärke Glada Hudik men också att vara delaktig i kommunens långsiktiga övergripande mål och prioriterade fokusområden som ska leda framåt till kommunens vision Glada Hudik-Sveriges bästa kommun att leva och verka i.

Kommunens styrmodell innefattar även finansiella mål och verksamhetsmål som sträcker sig över mandatperioden med möjlighet för revidering. Bolagen ska följa kommunens styrmodell samt verka för att innehållet inarbetas i bolagens egna direktiv och riktlinjer.

I företagspolicyn framgår att bolagen ska delta i ett finansiellt samarbete med kommunen exempelvis genom att bolagen ska fastställa en egen finanspolicy som utgår från innehållet i kommunens finanspolicy.

Vad gäller ekonomisk planering och rapportering för bolagen fastställer policyn att bolagen ska upprätta delår- och årsbokslut samt underlag för sammanställd redovisning på sätt och tidpunkt som KS bestämmer. Bolagens redovisning ska löpande anpassas till kvalitetskrav som god redovisningssed och auktoriserade revisorer ställer på sammanställd redovisning och koncernredovisning. Det ska vidare finnas av bolagens styrelser fastställda regler för intern kontroll med i princip samma innehåll och inriktning som gäller för kommunen.

Av policyn noterar vi följande rörande information till ägaren. Bolagen ska i en bolagsstyrningsrapport årligen lämna information till kommunstyrelsen. Informationen ska bl.a. innehålla uppföljning av styrelsearbetet, hur bolagets risker bedömts och följts upp, hur den interna kontrollen är organiserad och hur väl den fungerat under senaste räkenskapsåret. Bolagsstyrningsrapporten ska enligt fastställd tidplan översändas till KS. De ska således vara behandlade och undertecknade av bolagens respektive styrelser vid tidpunkten för den kommunala årsredovisningens behandling i KS. Bolagen ska även enligt tidsplan översända bolagens årsredovisningar och revisionsberättelse till KS. De ska vara behandlade och undertecknade av bolagens respektive styrelser vid tidpunkten för den kommunala årsredovisningens behandling i KS.

Utöver den årliga informationen till ägaren slår policyn fast att bolagen är skyldiga att fortlöpande på KS begäran informera om bolagets ekonomiska och verksamhetsmässiga utveckling. Bolagen är även skyldiga att informera KS löpande om väsentliga händelser i verksamheten och i frågor som eventuellt kan bli föremål för KF:s ställningstagande. En plan för möten mellan kommunens och bolagsledningen fastställs årligen av KS.

Av policyn framgår vidare avsnitt om formella styrinstrument vilka berör bolagsordning, bolagsstämma och ägardirektiv. Ägardirektivet som är individuella för respektive bolag anger riktning, ramar och mål för det specifika bolaget med utgångspunkt från det kommunala ändamålet.

I reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder antaget av kommunfullmäktige 2017-12-18 reviderat 2021-06-21 framgår att styrelsen årligen, i beslut, ska pröva om den verksamhet som bedrivits i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger under föregående kalenderår har varit förenlig med de fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges kommunfullmäktige. Finner styrelsen att brister föreligger, ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Vid genomgång av bolagens styrande dokument framgår att fullmäktige beslutat om bolagsordning och ägardirektiv vilka sedan beslutas på respektive bolags bolagsstämma.

AB Hudiksvallsbostäder

- Bolagsordning för AB Hudiksvallsbostäder är godkänd av kommunfullmäktige i Hudiksvalls kommun 2014-02-24 och fastställd på bolagsstämman 2014-04-25.
- Ägardirektiv för AB Hudiksvallsbostäder är godkänd av kommunfullmäktige i Hudiksvalls kommun 2013-11-25 och fastställd av bolagsstämman 2014-04-25.

Fastighets AB Glysis

- Bolagsordning för Fastighets AB Glysis är godkänd av kommunfullmäktige i Hudiksvalls kommun 2014-02-24 och fastställd på bolagsstämman 2014-03-26.
- Ägardirektiv för Fastighets AB Glysis är godkänd av kommunfullmäktige i Hudiksvalls kommun 2013-11-25 och fastställd av bolagsstämman 2014-03-26.

Fiberstaden AB

- Bolagsordning för Fiberstaden AB är godkänd av kommunfullmäktige i Hudiksvalls kommun 2021-04-26 och fastställd på bolagsstämman 2021-05-27.
- Ägardirektiv för Fiberstaden AB är godkänd av kommunfullmäktige i Hudiksvalls kommun 2021-04-26 och fastställd av bolagsstämman 2021-05-27.

Glysisvallen AB

- Bolagsordning för Glysisvallen AB är godkänd av kommunfullmäktige i Hudiksvalls kommun 2016-05-23. I bolagsordningen framgår inte huruvida den är fastställd på bolagsstämman.
- Ägardirektiv för Glysisvallen AB är godkänd av kommunfullmäktige i Hudiksvalls kommun 2016-11-28. I bolagsordningen framgår inte huruvida den är fastställd på bolagsstämman.

Hudiksvall Näringslivs AB

- Bolagsordning för Hudiksvalls Näringslivs AB är godkänd av kommunfullmäktige i Hudiksvalls kommun 2014-02-24 och fastställd på bolagsstämman 2014-03-31.
- Ägardirektiv för Hudiksvalls Näringslivs AB är godkänd av kommunfullmäktige i Hudiksvalls kommun 2014-05-26 och fastställd av bolagsstämman 2014-08-26.

Forsså Gruppen AB (helägt dotterbolag till Hudiksvalls Näringslivs AB)

- Bolagsordning för Forsså Gruppen AB är godkänd av kommunfullmäktige i Hudiksvalls kommun 2014-02-24 och fastställd på bolagsstämman 2014-03-31.

Vid intervjuer med verksamhetsföreträdare för bolagen framgår att det finns formella dialoger årligen. Bolagen genomför en avrapportering avseende sin verksamhet, uppdrag, ekonomi, organisation samt resultat till kommunstyrelsen. Rapporteringen pågår i ca 30 min enligt intervjuer.

Utöver den mer formella årliga återrapporteringen beskrivs att det finns forum för dialoger löpande under året mellan bolagen, politiken och kommunledningen. Återkommande under året sker exempelvis koncernledningsmöten vilka bolagen finns

representerade. Vidare är ambitionen att kommundirektörer två gånger per år träffar bolagens verkställande direktörer.

Kommunstyrelsen eller kommunledningen har möjlighet att begära återrapportering vid behov från bolagen vilket framgår av företagspolicyn.

Kontaktvägar till kommunstyrelsen beskrivs i allmänhet som välfungerande. Verksamhetsföreträdare beskriver dock att dialogen som förs med politiken kan utvecklas. I dagsläget beskrivs dialogen främst vara informativ.

Bedömning

Är uppsiktsplikten föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik?

Vår bedömning är att uppsiktsplikten **till viss del** är föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik.

Vad gäller nämnderna och bolagen bedömer vi att det huvudsakligen finns relevanta styrdokument. Gällande de informella ordförandeträffarna kan konstateras att det ställer höga krav på kommunstyrelsens ordförande att säkerställa att kommunstyrelsen löpande informeras om vad som händer i verksamheten. Detta för att säkerställa att samtliga ledamöter har tillräcklig information för att kunna ha uppsikt.

Uppsiktsplikten i praktiken

Bedrivs uppsiktsplikten enligt fastställd systematik?

lakttagelser

I föregående revisionsfråga redogörs för hur och med vilken systematik kommunstyrelsen ska utöva sin uppsiktsplikt. I denna revisionsfråga fokuseras huruvida uppsiktsplikten sker enligt fastställd systematik.

Omfattning och innehåll i uppsiktsplikten gentemot nämnder

I granskningen noterar vi att samtliga nämnder upprättat budget och verksamhetsplaner för 2020 samt internkontrollplan. Vidare sker månatliga ekonomiska redovisningar, avseende hela kommunen, till kommunstyrelsen vilka främst berör ekonomi. Information lämnas av ekonomichef i huvudsak.

Vid sammanträde 2021-04-13 § 50 framgår att kommunstyrelsen hanterar årsredovisning 2020 för kommunen och nämndernas verksamhetsrapporter 2020. Kommunstyrelsen ger förslag till kommunfullmäktige om att besluta att godkänna årsredovisning. Vad gäller delårsrapport för 2021 har denna ännu inte varit uppe för beslut. Delårsrapport och verksamhetsrapporter för nämnder 2020 behandlades vid kommunstyrelsens sammanträde 2020-10-13 § 99.

Enligt kommunens internkontrollreglemente ska kommunstyrelsen med utgångspunkt från nämndernas uppföljningsrapporter utvärdera kommunens samlade system för internkontroll, och i de fall förbättringar behövs, vidta åtgärder. Vid sammanträdet

2021-05-11 § 76 beslutar kommunstyrelsen att godkänna redogörelse för samtliga nämnders arbete med internkontroll 2020.

Vi noterar av intervjuer att ordförandeträffar har skett kontinuerligt under 2020 och 2021. Det framkommer också vid intervjuer att kommunstyrelsens ordförande har kontinuerliga träffar med kommundirektören.

Vid protokollsgenomgång kan vi inte finna någon specifik punkt som berör kommunstyrelsens uppsiktsplikt specifikt gentemot nämnderna. Det finns en stående informationpunkt i protokollen där olika verksamhetsföreträdare håller olika typer av informationer. Under år 2020 och 2021 har verksamhetsföreträdare främst informerat om ärenden kopplat till pandemin.

Rapportering från berörda nämnder och deras verksamheter sker till kommunstyrelsen och i synnerhet vid delårsrapportering och årsbokslut. Vid en översyn av protokoll från 2020 och 2021 kan vi konstatera att ärenden som behandlas är av blandad karaktär, allt från svar på motioner till olika riktlinjer och nämndernas internkontrollarbete. Vi noterar således att kommunstyrelsen följer upp nämndernas verksamheter vid ordinarie sammanträden.

Omfattning och innehåll i uppsiktsplikten gentemot bolag

I samtliga ägardirektiv framgår bolagets ägaride vilken belyser hur bolaget aktivt ska delta i arbetet med att utveckla Hudiksvall till en attraktiv kommun att bo, arbeta, studera och driva näringsverksamhet i. Likväl beskrivs föremålet för bolagets verksamhet och ändamålet med bolaget i respektive bolagsordning.

Vid genomgång av kommunstyrelsens protokoll kan vi tyda att årliga dialoger har/ej skett enligt följande för verksamhetsåret 2020:

AB Hudiksvallsbostäder

- Vid sammanträdet 2020-10-13 § 97 framgår att bolaget informerar om sin verksamhet såväl nuvarande som planerade verksamhet, uppdrag, ekonomi, organisation samt resultat. Kommunstyrelsen beslutar att godkänna informationen.

Fastighets AB Glysis

- Av genomförd protokollsgenomgång kan vi inte tyda att Fastighets AB Glysis informerat om sin verksamhet under år 2020 och 2021 till kommunstyrelsen.

Fiberstaden AB

- Vid sammanträdet 2020-10-13 § 97 framgår att bolaget informerar om sin verksamhet såväl nuvarande som planerade verksamhet, uppdrag, ekonomi, organisation samt resultat. Kommunstyrelsen beslutar att godkänna informationen..

Glysisvallen AB

- Av genomförd protokollsgenomgång kan vi inte tyda att Glysisvallen AB informerat om sin verksamhet under år 2020 och 2021 till kommunstyrelsen.

Hudiksvall Näringslivs AB

- Vid sammanträdet 2020-11-10 § 120 framgår att bolaget informerar om sin verksamhet såväl nuvarande och planerade verksamhet, uppdrag, ekonomi, organisation samt resultat. Kommunstyrelsen beslutar att godkänna informationen.

Forsså Gruppen AB (helägt dotterbolag till Hudiksvalls Näringslivs AB)

- Vid sammanträdet 2020-11-10 § 120 framgår att bolaget informerar om sin verksamhet såväl nuvarande och planerade verksamhet, uppdrag, ekonomi, organisation samt resultat. Kommunstyrelsen beslutar att godkänna informationen.

Vi noterar vidare att samtliga bolag har upprättat bolagsstyrningsrapporten för år 2020. Vid en genomgång av bolagsstyrningsrapporterna finner vi att rapporterna är kortfattade och att den information som lämnas i vissa delar med fördel kan utvecklas. Av styrande dokument framgår att rapporterna ska innehålla uppföljning av styrelsearbetet, hur bolagets risker bedömts och följts upp, hur den interna kontrollen är organiserad och hur väl den fungerat under senaste räkenskapsåret. Vi noterar att sådan information kortfattat lämnas i upprättade rapporter. Vi kan inte tyda huruvida ägaren (kommunen) formulerat direktiv för hur omfattande rapporteringen ska vara alternativt vilka dokument som ska biläggas för att styrka påståenden.

I kommunens årliga årsredovisning framgår en kort beskrivelse om respektive bolags verksamhet under året samt dess utfall.

I granskningen har vi tagit del av kommunstyrelsens årliga beslut om bolagens bedrivna verksamhet enligt 6 kap 9 § KL för verksamhetsår 2019 (2020-06-15 § 67, Dnr 2020-000194 - 042) och 2020 (2021-08-24 § 79, Dnr 2021-000190 - 042). Besluten består av en sammanfattning av ärendet där grunden för uppsiktsplikten i KL beskrivs samt på vilket sätt kommunstyrelsen följt upp bolagets verksamhet. Det framgår av besluten att kommunstyrelsen har mottagit årsredovisningar, förvaltningsberättelse och revisionsrapporter och att granskning har genomförts av förvaltningen.

I båda besluten ovan har kommunstyrelsen bedömt att bolagens verksamheter under föregående verksamhetsår varit förenliga med de fastställda kommunala ändamålen och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

I beslutet finns emellertid ingen egentlig motivering av kommunstyrelsens beslut, det vill säga på vilka grunder kommunstyrelsen fattat respektive beslut och hur prövningen har gått till. Vidare återges ingen information om den verksamhet som bolagen bedrivit under föregående verksamhetsår.

Bedömning

Bedrivs uppsiktsplikten enligt fastställd systematik?

Vår bedömning är att uppsiktsplikten **till viss del** bedrivs enligt fastställd systematik.

Vi bedömer att omfattningen och innehåll i uppsiktsplikten gentemot nämnder i huvudsak sker enligt fastställd systematik.

Vi bedömer att omfattningen och innehåll i uppsiktsplikten gentemot bolag i huvudsak sker enligt fastställd systematik. Vi noterar dock av protokollsgenomgång att samtliga bolag inte avgett årlig information vid kommunstyrelsens sammanträden berörande verksamhetsåret 2020. Vidare ser vi det som väsentligt att informationen som lämnas i bolagsstyrningsrapporterna utvecklas alternativt att dokument biläggs för att styrka påståenden. Syftet med bolagsstyrningsrapporten är inte bara att informera ägaren utan även medborgare varför det finns anledning att mer utförligt besvara frågor och på så sätt ge medborgare en större möjlighet till insyn.

Vad gäller bolagen ges heller ingen information om den verksamhet som bolaget bedrivit under föregående år i samband med de årliga besluten. Vi är därför av uppfattningen att det saknas spårbarhet kring den prövning som kommunstyrelsen gjort. Det enda som framgår är vilket beslutsunderlag som ligger till grund för beslutet samt vad kommunstyrelsen beslutar.

Då kommunstyrelsens årliga beslut om uppsiktsplikt kan laglighetsprövas kan krav ställas att kommunmedlem får tillräcklig information om ett bolags bedrivna verksamhet genom beslutet för att kunna avgöra om han eller hon vill laglighetspröva. Om beslutet inte motiveras av kommunstyrelsen och det dessutom inte följer av beslutet eller beslutsunderlag hur prövningen har gått till så riskerar beslutet också att uppfattas som att det inte är underbyggt.

Kommunstyrelsens granskning inför årliga beslut om uppsiktsplikt 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 kompetenslig. Om kommunstyrelsens prövning, och överväganden, av bolagets verksamhet inte följer av beslutet så framgår inte heller varför kommunstyrelsen kommit fram till sitt beslut. Vi anser att detta utgör en brist.

Framhållas ska att bristen består av kommunstyrelsens redovisning av sin prövning av bolagens verksamhet i beslutet. Detta då det i beslutet saknas spårbarhet avseende prövningens omfattning och ändamålsenlighet vilket resulterar i ovanstående bedömning.

Vidtagna åtgärder

Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag?

lakttagelser

Vidtagna åtgärder nämnder

Vid intervjuer framgår att utgångspunkten för eventuella åtgärder är dels de månatliga redovisningar som lämnas av respektive nämnd samt även de mer informella träffar som sker mellan KSO och kommundirektör exempelvis. Kommunstyrelsen har även möjlighet att vid behov kalla in nämnd och förvaltningschef för en typ av utfrågning om verksamheten går åt fel håll både vad gäller ekonomi som verksamhet.

Vidare beskrivs att kommunstyrelsen valt att revidera kommunens reglementet utifrån att ordförande i respektive nämnd ska ta ett större initiativ när det finns behov.

Vid sammanträde 2021-04-13 § 50 framgår att kommunstyrelsen hanterar årsredovisning 2020 för kommunen och nämndernas verksamhetsrapporter 2020. Kommunstyrelsen ger förslag till kommunfullmäktige om att besluta att godkänna årsredovisning för kommunen. Vad gäller delårsrapport för 2021 har denna ännu inte varit uppe för beslut. Delårsrapport och verksamhetsrapporter för nämnder 2020 behandlades vid kommunstyrelsens sammanträde 2020-10-13 § 99. I besluten iakttas inte någon motivering av kommunstyrelsens beslut, det vill säga på vilka grunder kommunstyrelsen fattat beslut och hur prövningen har gått till.

I granskningen noterar vi att kommunstyrelsen vidtagit åtgärder i förhållande till bl.a. social- och omsorgsnämndens prognostiserade underskott 2021. Kommunstyrelsen beslutar att social- och omsorgsnämnden under maj, juni och september 2021 lämnar skriftliga rapporter till kommunstyrelsen gällande åtgärder för att nå en ekonomi i balans. Redovisningarna ska vara skriftliga och konkreta avseende de åtgärder nämnden och förvaltningen vidtar. Åtgärderna ska ha bäring 2021, effekten av nämndens och förvaltningens åtgärdsprogram följs upp under kommunstyrelsens sammanträden enligt plan.

Kommunstyrelsen fattar sedan ett beslut att för perioden 2021-06-09 till 2022-02-28 överföra social- och omsorgsförvaltningens samtliga verksamheter till kommunledningsförvaltningen och att kommundirektören under perioden 2021-06-09 till 2022-02-28 tillika tjänstgör som förvaltningschef. Enligt intervjuer är beslutet grundat på dels en bedömning av en extern konsult vilken anlits för att göra en bedömning av social- och omsorgsnämndens prognostiserade utfall för 2021. Detta utifrån initiativ som tagits av kommunstyrelsens ordförande utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Vidtagna åtgärder bolag

Kommunstyrelsen eller kommunledningen har möjlighet att begära återrapportering vid behov från bolagen vilket framgår av företagspolicyn. Detta skedde exempelvis vad gäller Visit Glada Hudik vid beslutet om avveckling.

Av bolagstyrningsrapporterna framgår att bolagen ska svara upp till om bolagen har haft ärenden som bolaget har överlämnat till kommunen eller för att bereda KF att ta ställning till. Vi noterar att Flberstaden AB har haft löpande dialoger med ägarkommunerna i planering och finansiering av utbyggnad av fibernät. I övrigt noteras inte några särskilda ärenden i bolagsstyrningsrapportering, vilka överlämnats till kommunen eller KF.

Bedömning

Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag?

Utifrån en samlad bedömning av uppsiktspliktens genomförande bedömer vi att kommunstyrelsen i **till viss del** vidtar åtgärder utifrån sin uppsikt över nämnder och bolag.

Revisionsfrågan bedöms i ljuset av den systematik som är etablerad för uppsiktspliktens genomförande generellt.

Utifrån ovanstående kan vi konstatera att årliga beslut om uppsiktsplikt fattas samt att kommunstyrelsen samlar in material från nämnder och bolagen och tillser att det finns en löpande uppsikt över nämnder och bolag. Såsom nämnts ovan framgår emellertid inte någon motivering till kommunstyrelsens beslut eller vilken prövning som styrelsen gjort avseende bolagens verksamhet. I denna del saknas således spårbarhet i om det funnits anledning att vidta åtgärder mot något av bolagen.

Vi ser positivt på att kommunstyrelsen vidtagit åtgärder med anledning av social- och omsorgsnämndens befarade underskott utifrån de månatliga prognoserna som lämnats. Nämnas ska emellertid att det framgår att social- och omsorgsnämnden under en längre period hade uppvisat underskott varför det likväl finns anledning för kommunstyrelsen att följa upp om man varit tillräckligt aktiv i sin uppsiktsplikt och även säkerställa att det framöver finns tydliga riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska agera vid liknande situationer framöver.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hudiksvalls kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Granskningens syfte var att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet **till viss del** är ändamålsenlig och tillräcklig.

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen rekommenderar vi att:

- kommunstyrelsen årligen preciserar vad styrelsen ska genomföra inom ramen för sin uppsiktsplikt samt att det i årsredovisningen finns en bedömning av uppsiktsplikten eller en sammanställning över vad som har genomförts. På så vis kan en sammanhållen process för uppsiktsplikten skapas.
- kommunstyrelsen systematiserar processen för den årliga prövningen av bolagens verksamhet. I detta ligger att säkerställa att ett ändamålsenligt beslutsunderlag arbetas fram som säkerställer att styrelsen på ett välgrundat sätt kan bedöma om bolagets verksamhet varit förenlig med det kommunala ändamålet och de kommunala principerna.
- kommunstyrelsen tydliggör krav vid återrapportering av bolagets bolagsstyrningsrapport alternativt att dokument biläggs för att styrka påståenden. Syftet med bolagsstyrningsrapporten är inte bara att informera ägaren utan även medborgare varför det finns anledning att mer utförligt besvara frågor och på så sätt ge medborgare en större möjlighet till insyn.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Är uppsiktsplikten föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik?	Till viss del uppfyllt	
2. Bedrivs uppsiktsplikten enligt fastställd systematik?	Till viss del uppfyllt	
3. Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag?	Till viss del uppfyllt	

2021-10-15

Rebecka Hansson

Charlie Winde

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Hudiksvalls kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-04-19. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.