

Revisionsrapport

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt avseende kommunala bolag och privata utförare

Linköpings kommun

Projektledare
Lena Salomon,
Certifierad kommunal
revisor

Kvalitetssäkrare
Karin Jäderbrink
Certifierad kommunal
revisor

Projektmedarbetare
Nina Törling
Konsult
Petra Ribba
Konsult

Mars/2018

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och Revisionsfrågor	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Kontrollmål	3
1.5. Avgränsning.....	4
1.6. Metod.....	4
2. Uppsiktsplikt enligt Kommunallagen (KL)	5
3. Iakttagelser och bedömningar	6
3.1. Uppsikt och prövning av kommunens bolag.....	6
3.1.1. Uppsiktspliktens innehåll och utformning	6
3.1.2. Uppsikt intern kontroll	10
3.1.3. Bedömning.....	10
3.2. Bolagens verksamhet är förenlig med det fastställda ändamålet och befogenheterna	11
3.2.1. Bedömning.....	13
3.3. Kommunstyrelsens återrapportering till kommunfullmäktige avseende bolagen 13	
3.3.1. Rapporteringens innehåll	13
3.3.2. Bedömning.....	15
3.4. Uppsikt av verksamhet som bedrivs av privata utförare.....	15
3.4.1. Bedömning.....	17
3.5. Allmänhetens insyn i verksamhet som lämnats över till privata utförare ..	18
3.5.1. Bedömning.....	18
4. Sammanfattande revisionell bedömning	20
4.1. Bedömningar mot kontrollmål.....	20
4.2. Rekommendationer.....	21
Bilaga 1 organisationsskisser kommunägda bolag.....	22
Bilaga 2 Kommunstyrelsens uppsiktsplikt	23

Sammanfattning

Revisorerna i Linköpings kommun har gett PwC i uppdrag att granska hur kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt avseende kommunala bolag och privata utförare. I granskningen har fem revisionsfrågor ställts upp i syfte att besvara de övergripande revisionsfrågorna. **Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsens uppsikt avseende bolagen i allt väsentligt fungerar på ett tillräckligt sätt med avseende på innehåll, omfattning och genomförande men att uppsikten avseende den verksamhet som bedrivs av privata utförare inte är tillräcklig.**

Bedömningen grundar vi på att det finns ett antal styrdokument i form av ägardirektiv, särskilt ägardirektiv för moderbolaget och respektive dotterbolag samt en ägarpolicy. Det finns system och rutiner för att följa ekonomi och verksamhet gällande bolagen. Vi konstaterar också att bolagen löpande under året genom de olika ägardialogerna kan väcka frågor som berör detta i de fall eventuella oklarheter uppstår. I intervjuerna lyfts även det arbetet som lekmannarevisorerna bedriver fram som ett instrument som också stödjer kommunen i bedömningen av att bolagen bedriver sin verksamhet inom det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna.

Förbättringsområden som lyfts i rapporten är en årlig sammanfattning av ägardialogen i en rapport till kommunstyrelsen för information varje år samt en återrapportering av utfallet av bolagens interna kontroll till kommunfullmäktige. När det gäller uppsikten avseende den verksamhet i bolagen som bedrivs av privata utförare och allmänhetens insyn så bedöms denna kunna förbättras bl a när det gäller återrapportering insynsmöjlighet. Det är upp till kommunstyrelsen att själv utforma system och rutiner för att fortsätta att utveckla formerna för uppsiktsplikten och nedan följer några rekommendationer:

Rekommendationer

1. Översyn av ägarpolicy

Vi rekommenderar att innehållet i ägarpolicy ses över då denna är från år 2015 och bl a kommunallagens bestämmelser har ändrats. Vidare bör kommunstyrelsen en gång per år göra en avstämning av bolagens verksamhet mot innehållet och direktiven i policy. Ägarpolicy behöver också göras känd för de kommunala bolagen och utgöra en grund för de ägardialoger som genomförs.

2. Återrapportering av bolagens interna kontroll

Respektive bolagsstyrelse ansvarar för bolagens interna kontroll. Vi rekommenderar att vägledningen avseende intern kontroll kompletteras med en beskrivning av hur den interna kontrollen ska återrapporteras till moderbolaget Linköpings Stadshus AB. Därefter är det kommunstyrelsens roll att göra en sammanställning av kommunkoncernens interna kontroll kopplat till nämnder och bolag. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av att den interna kontrollen utgör del i Linköpings kommuns styrsystem och är ett viktigt hjälpmedel i att säkerställa bolagens uppdrag utifrån utfärdade ägardirektiv.

3. Privata utförare i bolagen

Vi rekommenderar att bolagen läggs till i det program som redan finns framtaget för uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av kommunala privata utförare. För att få en väl fungerande struktur kring privata utförare så föreslår vi att kommunstyrelsen årligen sammanställer de rapporteringar som inkommer från nämnder och bolag avseende privata utförare och sedan återrapporterar detta till kommunfullmäktige.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen 6 kap 1 § ha uppsikt över kommunens nämnder, kommunens företag och de kommunalförbund som kommunen är medlem i. Kommunstyrelsen har ett omfattande ansvar att se till att verksamheterna fungerar väl och i det allmännas intresse och initiera åtgärder när det omvända inträffar. Det interna reglementet för kommunstyrelsen innehåller en detaljerad uppräkningslista av ansvarsområden.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt omfattar även de företag som fullmäktige beslutat lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till med stöd av kommunallagen 10 kap 1 §. I kommunen utförs en stor del av den kommunala verksamheten i kommunens bolag. Kommunfullmäktige har beslutat om ägardirektiv som styr de kommunala bolagens uppdrag. Utifrån den grundläggande granskningen upplever revisorerna en risk att det finns brister i kommunstyrelsens uppsikt av kommunens bolag.

Från och med den 1 januari 2015 ska fullmäktige enligt kommunallagen för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare.

1.2. Syfte och Revisionsfrågor

Granskningen är en fördjupad granskning med syftet att ge revisorerna underlag till deras bedömning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt avseende de kommunala bolagen och de privata utförarna. Granskningen ska besvara nedanstående revisionsfrågor:

- *Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig uppsiktsplikt av kommunens bolag med avseende på innehåll, omfattning och genomförande?*
- *Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppsikt av verksamhet som bedrivs av privata utförare?*

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisorerna utgår ifrån vid analys och bedömningar. Följande revisionskriterier ligger till grund för granskningsinsatsen:

- Kommunallag (2017:725) 6 kapitlet och 10 kapitlet.

1.4. Kontrollmål

För att besvara granskningens revisionsfrågor har följande fem kontrollfrågor varit styrande för granskningen:

- Har kommunstyrelsen en tillräcklig *uppsikt och prövning* av Linköping kommuns hel- och majoritetsägda bolag?

- Hur säkerställs att verksamhet i bolagen varit förenlig med det fastställda *ändamålet* och *befogenheterna*?
- Har kommunstyrelsen en tillräcklig *återrapportering* till kommunfullmäktige avseende bolagens verksamhet?
- På vilket sätt säkerställs uppsikten gällande den verksamhet som bedrivs av *privata utförare*?
- Hur säkerställs att bolagen ger *allmänheten insyn* i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare KL 10 kap 9 §.
-

1.5. *Avgränsning*

Granskningen berör kommunstyrelsen avseende samtliga hel- och majoritetsägda bolag samt kommunfullmäktige gällande återrapportering av uppsiktsplikten.

Den övriga organisationen (uppsikt över nämnder, förbund, stiftelser) ingår ej i granskningen utan genomförs inom ramen den grundläggande granskningen av revisionskontoret.

1.6. *Metod*

Granskningen har genomförts genom:

- Insamling och granskning av fastställda styrdokument och riktlinjer inom området. Bl.a.
 - Kommunens reglemente
 - Budget för 2018 med plan för 2019-2021
 - Årsredovisning Linköpings Stadshus AB
 - Linköpings Stadshus AB bolagsordning
 - Ägarpolicy
 - Gemensamt ägardirektiv för samtliga kommunägda bolag i koncernen Linköpings Stadshus AB
 - Särskilt ägardirektiv för Linköpings Stadshus AB
 - Särskilt ägardirektiv för Tekniska Verken i Linköping AB
 - Särskilt ägardirektiv AB Stångåstaden
 - Vägledning för intern kontroll inom koncernen Linköping Stadshus AB
 - Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av kommunala och privata utförare
- Samtal med revisionschef inför uppstart av granskningen
- Protokoll från kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, Stadshus AB osv.
- Genomförda intervjuer enligt nedan:
 - Kommundirektör
 - Ekonomidirektör
 - Kommunsekreterare/t f kanslichef
 - Assistent på Linköpings Stadshus AB
 - Kommunstyrelsens presidium
 - Kommunfullmäktiges presidium
 - VD för Tekniska verken i Linköping AB
 - Ekonomidirektör för Tekniska verken i Linköping AB
 - VD för AB Stångåstaden
- Upprättande av revisionsrapport.
- Kvalitetssäkring av revisionsrapport.

Rapporten har varit föremål för sakavstämning av de intervjuade.

2. *Uppsiktsplikt enligt Kommunallagen (KL)*

Enligt kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets 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 landstinget är medlem i. KL § 6:1

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 bolagsform eller annan form. Det förekommer ofta att det finns personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna men detta fräntar inte kommunstyrelsen skyldigheten att utöva uppsikt över nämnderna och bolagen.

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 hel- och delägda företag. För att hantera denna uppgift utfärdas i praktiken ägardirektiv för de kommunala bolagen där kommunstyrelsens rätt till insyn skrivs in. Uppsiktsplikten gäller även gemensamma nämnder och kommunalförbund som kommunen är medlem i.

Riksdagen beslutade under 2014 om förändringar i kommunallagen med syfte att uppföljningen och *kontrollen av privata utförare* som bedriver verksamhet på uppdrag av kommuner, landsting och regioner ska bli bättre. De nya reglerna gäller från 1 januari 2015.¹ För att åstadkomma struktur på uppföljning ska ett särskilt program tas fram för detta för varje mandatperiod. Kommunstyrelsen har således sammanfattningsvis en skyldighet att utöva löpande uppsikt. Detta ska ske även när det inte finns någon konkret anledning till granskning. Det är däremot upp till kommunstyrelsen att bestämma hur uppsiktsplikten ska formaliseras. I den kommunallag som gäller fr o m den 1 januari 2018 har kommunstyrelsen ytterligare fått en strategisk roll, se där fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet t ex i frågor som rör ekonomi, personal och miljö.²

¹ Proposition 2013/14:118 Privata utförare av kommunal verksamhet.

² Kommunallagen 2017:725 6 kap 8 §

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Uppsikt och prövning av kommunens bolag

Kontrollmål 1

”Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppsikt och prövning av Linköpings kommuns hel- och majoritetsägda bolag?”

De kommunägda bolagen i kommunen finns samlade under moderbolaget **Linköpings Stadshus AB**³ och består av bolag bl a inom verksamhetsområdena: VA, energi, renhållning, fastigheter, näringslivsutveckling, upplevelser/event samt övriga bolag. Utöver de helägda bolagen har kommunen även delägda bolag tillsammans med andra kommuner och regioner.

3.1.1. Uppsiktspliktens innehåll och utformning

I Linköpings kommun regleras kommunstyrelsens uppsiktsplikt i flertalet styrande dokument. Kommunen har även i *budget för 2018 med plan för 2019-2021* redogjort för innehållet och omfattningen av kommunstyrelsens uppsiktsplikt⁴. I dokumentet framgår att det finns dels en formell och dels en informell uppsiktsplikt i kommunen vilket även bekräftas av genomförda intervjuer. Syftet med den sammantagna uppsiktsplikten från kommunstyrelsens sida är att få uppsikt över och kunna styra verksamheten i enlighet med uppställda mål kopplade till god ekonomisk hushållning för Linköpings kommun.

Linköpings Stadshus VD är tillika kommundirektör i Linköpings kommun och vice VD är tillika ekonomidirektör i kommunen. Enligt intervjuer med bl. a. kommunstyrelsens presidium är personunionen att anses som fördelaktigt. Det finns även en politisk personunion då flera av kommunstyrelsens ledamöter även är ledamöter i kommunens bolag vilket gör att insyn finns genom de olika rollerna.

En informell styrning som kan nämnas är de VD-träffar med samtliga bolags verkställande direktörer som genomförs. VD-träffarna sker varannan, var tredje månad där kommundirektör är sammankallande. På träffarna rapporterar bolagen status och läge och det ges möjlighet att lyfta frågeställningar som berör det egna bolaget eller koncernövergripande frågor.

I **ägardirektivet**, *gemensamt ägardirektiv för samtliga kommunägda bolag i koncernen Linköping Stadshus AB*⁵ framgår att:

- Bolagens verksamhet står under uppsikt av kommunstyrelsen och att kommunstyrelsen har rätt att själv eller genom därtill utsedda personer när som helst ta del av

³ Se bilaga 1

⁴ Se bilaga 2

⁵ Antagen av kommunfullmäktige 2015-03-24

bolagens räkenskaper och övriga handlingar och att även i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet.

- På begäran ska kommunstyrelsen informeras om och tillställas handlingar rörande bolagens verksamheter. Information och handlingar går via moderbolaget Linköpings Stadshus AB enligt rådande koncernorganisation.
- Bolagen ska efter kallelse av kommunfullmäktige eller kommunstyrelse lämna information och rapporter om händelser och planer i dess verksamhet. Bolagen ska hålla kommunstyrelsen väl informerad om dess verksamhet. Protokoll från bolagsstämmor och revisionsberättelser ska överlämnas till kommunstyrelsen.
- Linköpings Stadshus AB ska svara för en löpande ägardialog med respektive dotterbolag i koncernen. Ägardialogerna ska ha sin utgångspunkt i bolagens uppdrag utifrån de fastställda ägardirektiven. Styrelsen i respektive bolag ska hålla moderbolaget informerad om sin verksamhet och om planerade åtgärder av större vikt.
- Linköpings Stadshus AB ska svara för beredning och samordning av strategiska frågor som ska till kommunfullmäktige såsom bolagskoncernens ekonomiska rapportering till kommunstyrelse och kommunfullmäktige avseende tre-årsplan, budget, investeringar, finansiering, delårsrapporter samt årsredovisning.

Utöver de gemensamma ägardirektiven finns ett **särskilt ägardirektiv**, *särskilt ägardirektiv för Linköpings Stadshus AB*⁶. I det särskilda ägardirektivet framgår bl.a. att:

- Linköpings Stadshus AB ska utöva ägarstyrning i bolagen i koncernen i enlighet med uppdrag givna av kommunfullmäktige/kommunstyrelsen i syfte att uppnå samordning och optimalt resursutnyttjande i de kommunägda bolagen i samverkan med kommunen.
- Linköpings Stadshus AB ska genomföra ägardialoger, svara för strategisk styrning i enlighet med kommunens övergripande mål samt svara för beredning och samordning av ärenden som kräver ägarens godkännande.

Därutöver har respektive bolag egna **riktade ägardirektiv** för sin verksamhet. De riktade ägardirektiven tydliggör specifikt verksamhetens ändamål. Vi har i granskningen tittat närmare på de särskilda ägardirektiven för Tekniska verken AB i Linköping AB och AB Stångåstaden. I bolagens riktade ägardirektiv framgår deras uppdrag utifrån samverkansprogrammet "Höjda ambitioner för Linköping". Vidare framgår att uppföljning av det kommunala uppdraget lämnas som särskild redovisning i anslutning till förvaltningsberättelsen.

- Det riktade ägardirektivet för Tekniska verken i Linköping AB redogör, utöver ovan nämnda, för bolagets verksamhet gällande kommunala principer, styrelse, revisorer och lekmannarevisorer i delägda dotterbolag och intressebolag, avgiftsfrågor och uppdrag: avfallshantering, vatten och avlopp, fjärrvärme och elnät,

⁶ antagen av kommunfullmäktige 2015-04-28

energi- och avfallsplaner, långsiktig avkastning och soliditet samt utdelning och koncernbidrag.

- Det riktade ägardirektivet för AB Stångåstaden redogör, utöver det nämnda, för verksamhetens principer, köp och försäljning av fastigheter samt långsiktig avkastning och soliditet

Enligt de intervjuade följer bolagen det särskilda ägardirektivet där det framgår att Linköpings Stadshus AB ska ha en sammanhållande roll gentemot bolagen och kommunen. Det uppges att man är noggrann med ordningen och de flesta ärenden går från bolagen till kommunstyrelsen via Stadshus AB.

I **ägarpolicy**, *sammanställning av principer om fördelning av ansvar och befogenheter för Linköpings kommuns ägande av företag*⁷, redogörs för ansvarsfördelning mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, lekmannarevisorer, kommunens revisorer, bolagets revisorer, stämmoombud, kommundirektörens roll i förhållande till de kommunala bolagen, moderbolaget Linköpings Stadshus AB och dotterbolagen/dotterdotterbolagen. I bilaga 1 till policyn finns en tydlig förteckning av beslutsärenden och frekvens för behandlingen av dessa ärenden.

Kommunstyrelsens åliggande enligt ägarpolicyn:

- Ska ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i bolag.
- Ska i årliga beslut för varje aktiebolag pröva om den verksamhet som bolagen har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.
- Har ett övergripande ansvar för kommunkoncernens utveckling och ekonomiska ställning.
- Har rätt till den information av bolagen som kommunstyrelsen anser erforderlig för att fullgöra sitt åliggande. Sekretessfrågorna måste härvid uppmärksammas.
- För ägardialog med Linköpings Stadshus AB utser kommunstyrelsens ägares företrädare.

Kommundirektörens roll i förhållande till de kommunala bolagen enligt ägarpolicyn:

- Ska svara för kommunens löpande kontakter med ledningen för moderbolag och respektive dotterbolag.
- Ska hålla sig särskilt underrättad om bolagens verksamhet för att bedöma när kommunen anser att ett ärende utifrån kommunens perspektiv ska lämnas till kommunstyrelse eller kommunfullmäktige för information, för yttrande eller för godkännande.
- Ska hålla sig informerad om den löpande ägardialog som äger rum mellan moderbolag och respektive dotterbolag inom den kommunala bolagskoncernen.

Moderbolaget Linköping Stadshus AB åliggande enligt ägarpolicyn:

⁷ antagen av kommunfullmäktige 2015-02-24

- Har i uppdrag att svara för en löpande ägardialog med respektive dotterbolag i koncernen. Kommundirektör ska inbjudas att delta i denna ägardialog.
- Vid ägardialogen ska kommunens krav och förväntningar diskuteras utifrån beslutande ägardirektiv samtidigt som de långsiktiga motiven för ägandet och ägardirektiven tydliggörs. Linköpings Stadshus AB följer även upp de bolagens resultat och uppfyllande av kommunens uppdrag, direktiv krav och förväntningar. Ägardialogarna ska dokumenteras och sammanfattas i en rapport till kommunstyrelsen för information en gång per år.
- Ska löpande tillse att kommunen erhåller information om ex akuta frågeställningar och planerade projekt av stor dignitet hos kommunens dotterbolag.

De intervjuade anser att kommunstyrelsen har en god uppsikt över bolagen. VD för Linköpings Stadshus AB återrapporterar en till två gånger om året bolagens verksamheter samt det som är av väsentlig karaktär till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen tar del av protokoll från bolagsstämmor och revisionsberättelser i samband med årsredovisningen i enlighet med ägardirektivet, vilket också verifierats genom protokollsgranskning.

Kommunstyrelsen har enligt intervjuer inte funnit några brister gällande bolagen som förts vidare till kommunfullmäktige, oklarheter har löst genom tjänstemanna- och ägardialoger. Det framkommer även att kommunstyrelsen sällan begär handlingar rörande bolagens verksamheter. Däremot ger kommunstyrelsen bolagen direktiv att redogöra för olika område i samband med treårsplanerna såsom bolagens personal- och kompetensutveckling, de har även gett bolagen uppdrag att ta fram handlingsplaner för att understödja att Linköping blir CO2 neutral år 2025.

Enligt ägarpolicy ska Linköpings Stadshus AB svara för löpande **ägardialog** med respektive dotterbolag i koncernen. De intervjuade beskriver att det genomförs ägardialoger med respektive bolag årligen men det görs ingen särskild formaliserad rapportering från dessa tillbaka kommunstyrelsen. Det uppges finnas tre former av ägardialoger; enskild ägardialog, liten ägardialog och stor ägardialog. Den enskilda och lilla ägardialogen kan ses som informella ägardialoger där minnesanteckningar förs i form av arbetsmaterialkaraktär. Den stora ägardialogen är en formell ägardialog. De olika varianterna av ägardialoger är inte dokumenterade. Vid intervjuer har de olika ägardialogerna beskrivits enligt nedan:

- *Enskild ägardialog* sker minst en gång om året för samtliga bolag. I den deltar Linköpings Stadshus AB:s styrelse, VD, vice VD och sekreterare samt respektive dotterbolags ordförande, vice ordförande och VD (eventuellt någon mer från dotterbolaget).
- *Lilla ägardialogen* äger rum beroende på vad som är på gång. I den deltar ordförande, vice ordförande, VD, vice VD och sekreterare från Linköpings Stadshus AB samt ordförande, vice ordförande och VD (eventuellt någon mer från respektive dotterbolag).
- *Stora ägardialogen* sker en gång om året vid ett redan fastställt datum. I den deltar Linköpings Stadshus AB:s styrelse, VD, vice VD och sekreterare, finanschef samt samtliga dotterbolags ordförande, vice ordförande och VD (eventuellt någon mer från de största dotterbolagen), lekmanarevisorer, stadsrevisor, huvudansvarig auktoriserad revisor, ledande tjänstemän i Linköpings kommun.

Det framkommer vid intervjuerna att ekonomistaben varje år tar fram en **sammanställning** för bolagens inlämningspunkter vilken delges samtliga bolag. Bolagen får tillhörande mallar för återrapportering löpande under året. Sammanställningen år 2018 innehåller inlämningsdatum och information gällande: uppfyllelse av uppdrag del 1 och 2, delårsrapporter 2018, treårsplan 2019-2021, budget och verksamhetsplaner 2019, låneramar samt finansuppgifter 2018.

Det framkommer vid intervjuer med representanter för de utvalda bolagen i granskningen att det finns ett stort intresse för bolagen i kommunen. Begreppet och innebörden av uppsiktsplikt är också känt för bolagsföreträdarna, dock anses det inte helt tydligt när kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt. Likaså anses strukturen mellan kommunledningskontoret, och Linköpings Stadshus AB inte alltid vara tydlig. Bolagsföreträdarna anger att de fokuserar på avrapportering till Linköpings Stadshus AB och är inte involverade i återrapportering till kommunstyrelsen.

Bolagen är väl bekanta med det gemensamma ägardirektivet, det särskilda ägardirektivet samt de ägardirektiv som gäller för respektive bolag. Vid intervjuerna framkom att ägarpolicyns innehåll är mindre känt och detta är inget dokument som utgör underlag för styrningen och uppföljningen vid de informella avstämningsmötena eller ägardialogerna enligt ovan. Ägardialogerna anses fungera väl och har under det senaste året utvecklats i positiv riktning. Genom ägardialogerna får bolagen tillfälle att löpande stämma av aktuella frågor samtidigt som ägaren har ett antal punkter som respektive bolag har att redogöra för. Bolagsföreträdarna upplever också att de har en stor frihet att verka inom ramar för sina angivna åtaganden i ägardirektivet.

3.1.2. Uppsikt intern kontroll

Dåvarande VD för Linköpings Stadshus AB tog år 2016 fram ett dokument för intern kontroll; *vägledning för intern kontroll inom koncernen Linköping Stadshus AB*.⁸ Vägledningen hanterar den interna kontrollen inom respektive bolagen med avseende på innehåll och frekvens. Vi noterar att vägledningen inte hanterar bolagens återrapportering av intern kontroll till Linköpings Stadshus AB. Det finns inte heller i sin tur något formaliserat krav för återrapportering av bolagens interna kontroll från Stadshus AB till kommunstyrelsen. Bolagen har under 2017 vidareutvecklat sitt intern kontrollarbete inom sina ansvarsområden. De intervjuade beskriver att det oftast sker en muntlig avstämning av intern kontroll samt att kommunstyrelsen delges den interna kontrollen inom respektive bolag genom årsredovisningen.

3.1.3. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har en tillräcklig uppsikt och prövning av Linköping kommuns helt- och majoritetsägda bolag. Bedömningen görs mot bakgrund av att det finns ett antal styrdokument i form av ägardirektiv, särskilt ägardirektiv för moderbolaget och respektive dotterbolag samt en ägarpolicy.

Vi gör även bedömningen att det under verksamhetsåret finns rutiner för att följa ekonomi och verksamhet gällande bolagen bl. a. utifrån den personunion som finns kopplat till kommun- och ekonomidirektör som tillika är Stadshus AB:s VD och vice VD. Det

⁸ Beslutad enligt Linköpings Stadshus AB sammanträdesprotokoll 2017-02-08 § 11

material som återrapporteras avseende bolagen till kommunstyrelsen är i överensstämmelse med vad som enligt ägardirektivet ska återrapporteras.

Vi bedömer att innehållet i ägarpolicyen behöver ses över då denna är från år 2015 och bl a kommunallagens bestämmelser har ändrats. Vidare bör kommunstyrelsen en gång per år göra en avstämning av bolagens verksamhet mot innehållet och direktiven i policyen. Ägarpolicyen bör också utgöra en grund för de ägardialoger som genomförs. Vi noterar att Linköpings Stadshus AB arbetar med utgångspunkt från ägarpolicyen och svarar för en löpande ägardialog med respektive dotterbolag. Däremot dokumenterar och sammanfattar inte moderbolaget ägardialogen i en rapport till kommunstyrelsen för information varje år. Vi rekommenderar att ägardialogen dokumenteras och sammanfattas enligt ägarpolicyen och att detta delges kommunstyrelsen.

Även om det finns en personunion mellan ledamöterna i kommunstyrelsen och styrelsen i Stadshus AB är det viktigt att hela kommunstyrelsen får en samlad information avseende genomförda ägardialoger med de kommunala bolagen. De olika formerna av ägardialoger som genomförs kan också med fördel beskrivas i en uppdatering av ägarpolicyen.

Vi rekommenderar också att vägledningen avseende intern kontroll kompletteras med en beskrivning av hur den interna kontrollen ska återrapporteras till moderbolaget Stadshus AB. Därefter är det kommunstyrelsens roll att göra en sammanställning av kommunkoncernens interna kontroll kopplat till nämnder och bolag (oberoende av organisationsform). Upprättad sammanställning brukar sedan kunna ligga till grund för revisorernas bedömning av den interna kontrollen.

Slutligen föreslår vi att det även i årsredovisningen finnas en bedömning av uppsiktsplikten då denna redan återfinns i budgeten, detta för att betona att dessa båda dokument är två delar av en sammanhållen process.

3.2. *Bolagens verksamhet är förenlig med det fastställda ändamålet och befogenheterna*

Kontrollmål 2

”Hur säkerställs att verksamhet i bolagen varit förenlig med det fastställda ändamålet och befogenheterna?”

Enligt kommunallagen ska styrelsen 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, 10 kap 3 §.

Kommunstyrelsen ska även lämna förslag till fullmäktige att vidta åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap 3-5 §§ kommunallagen är uppfyllda i fråga om bolagen, 6 kap 9 §.

För att kommunstyrelsen ska kunna besluta om bolagens verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna samt om de uppfyllt sitt uppdrag för året dokumenterar bolagen sin uppfyllelse av uppdrag utifrån mallarna: *uppfyllelse av uppdrag del 1* och *uppfyllelse av uppdrag del 2*⁹. I den första delen av uppfyllelse av uppdrag redogör bolagen för sin måluppfyllelse utifrån gemensamt ägardirektiv, utifrån särskilt ägardirektiv, uppdrag och det kommunala ändamålet, uppdrag utifrån de kommunala befogenheterna, viktiga händelser/förändringar under året, en sammanfattande bedömning om bolagets uppfyllelse av uppdrag samt utsikter för 2017. I den andra delen lämnas en komprimerad beslutsinformation.

Vid vår genomgång av bolagens dokument avseende uppfyllelse av uppdrag konstateras att samtliga bolags bilagor är bifogade till kommunstyrelsens sammanträde i mars år 2017, avseende verksamhetsår 2016, förutom för Visit Linköping AB. Dokumenten har enligt tjänstemännen lämnats vid sittande möte. Vi konstaterar att de flesta bolag använder samma dokument för första och andra delen. Några bolag har slagit ihop delarna till ett gemensamt dokument och det förekommer även att bolagen tar fram egna dokument för första delen. Motsvarande rapportering kommer enligt de intervjuade upp i mars 2018 avseende bolagens uppfyllelse av uppdrag år 2017.

Kommunfullmäktige beslutade i mars 2017¹⁰ att bolagens verksamhet under året 2016 varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna samt att de uppfyllt sitt uppdrag för 2016 utifrån kommunstyrelsens förslag¹¹ att godkänna bolagens redovisning avseende bolagens uppfyllelse av det kommunala uppdraget under år 2016. Vid kommunfullmäktigemötet deltar bolagets VD och presidie där de kort redogör för hur de uppfyllt sitt uppdrag.

Det framkommer vid intervjuerna att gränsdragningarna för bolagens verksamheter ibland kan vara svåra. Därför anges att ägardialogerna under året är viktiga för bolagsföreträdarna att fånga upp att verksamheterna är förenliga med bolagens ändamål. Vid ett par tillfällen har det uppstått något ärende där bolags verksamhet och ändamål och befogenhet behövt diskuterats under ägardialogerna.

Rapportering av uppfyllelsen av uppdrag ses utav de intervjuade bolagen som en sammanfattande formalia över året. Om något hänt under året skulle det ha uppmärksamats och fångats upp direkt. Den första delen i av uppfyllelsen av uppdrag anses innehållsmässigt vara bra. Bolagen använder andra dokument än den utsända mallen för sin redogörelse av måluppfyllelsen. Tekniska verken i Linköping AB anser inte att den andra delen av uppfyllelsen ger bolaget rättvisa då denna mall för redogörelse upplevs som statisk. Bolagets måluppfyllelse av de ekonomiska målen anges enligt mallen men kompletteras med bolagets finansiella måttal. Även AB Stångåstaden har kompletterat den andra delen med kommentarer till 2016 års bokslut. AB Stångåstaden gör därutöver även en särskild sammanställning över måluppfyllelsen i ett sidoordnat tryckdokument.

⁹ Bifogade till kommunstyrelsens sammanträde 2017-03-14 § 107-117

¹⁰ 2017-03-28 §§ 62-71

¹¹ 2017-03-14 §§ 107-117

Vi har i samband med granskningen inte tagit del av någon åiterrapportering från kommunstyrelsen till kommunfullmäktige under 2017 gällande behov av att vidta åtgärder med anledning av avvikelser mot beslutade ändamål eller befogenheter avseende bolagen.

3.2.1. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har en fungerande struktur i form av krav på åiterrapporteringskrav från bolagen i syfte att säkerställa att verksamheten i bolagen är förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och inom de kommunala befogenheterna. Detta grundar vi på det underlagsmaterial och protokoll som vi granskat. Vi konstaterar också att bolagen löpande under året genom de olika ägardialogerna kan väcka frågor som berör detta i de fall eventuella oklarheter uppstår.

I intervjuerna lyfts även det arbetet som lekmannarevisorerna bedriver fram som ett instrument som också stödjer kommunen i bedömningen av att bolagen bedriver sin verksamhet inom det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna.

Vi föreslår en översyn av mallarna för bolagens rapportering till kommunstyrelsen i syfte att få en så enhetlig rapportering som möjligt.

3.3. Kommunstyrelsens åiterrapportering till kommunfullmäktige avseende bolagen

Kontrollmål 3

”Har kommunstyrelsen en tillräcklig åiterrapportering till kommunfullmäktige avseende bolagens verksamhet?”

3.3.1. Rapporteringens innehåll

I kommunstyrelsens reglemente¹² regleras åiterrapportering till kommunfullmäktige i 1 §: Kommunstyrelsen ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser i kommunens reglementen. Kommunstyrelsen ska regelmässigt till fullmäktige rapportera hur verksamheten i kommunen och de bolagen kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i utvecklas, och hur den totala ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Enligt kommunfullmäktiges presidium får kommunfullmäktige den information som behövs från bolagen och de bedömer att åiterrapporteringen fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Enligt de intervjuade är det tydligt när ett ärende ska vidare i ärendebehandlingen från ett bolag till kommunfullmäktige. Om det skulle finnas oklarheter, beroende av ärendets art, kring om ett ärende ska till kommunfullmäktige eller inte stämmer bolagen av med kommundirektören eller ekonomidirektören. Exempel på ärenden, som

¹² 2006-12-11, senast reviderad 2015-04-28

enligt bolagen, skulle kunna gå till fullmäktige kan vara ändrade ägarförhållanden och bolagsbildningar.

Som tidigare nämnts deltar bolagens Vd:ar och presidier på kommunfullmäktiges möte i mars för att återrapportera uppfyllelse av uppdrag. Vid tillfället redogör bolagen för sin ekonomi och om verksamheten varit ändamålsenlig. Vid fullmäktigesammanträdet ges även ledamöterna möjlighet att ställa frågor till bolagsföreträdarna. Bolagen är positiva till upplägget och ser tillfället som en möjlighet att rapportera det som är viktig på en övergripande nivå.

Utifrån genomgång av kommunfullmäktigesprotokoll konstaterar vi att fullmäktige berört ärenden gällande bolagen vid samtliga sammanträden förutom ett¹³. Vi konstaterar vidare att kommunfullmäktige tagit beslut avseende treårsplan, finansiering, delårsrapporter samt årsredovisning 2016 för Linköpings kommun (kommunen och bolagen). Enligt intervjuer har kommunfullmäktige givits information gällande budget, investeringar samt Linköpings Stadshus AB årsredovisning. Respektive bolagsstyrelse ansvarar för att upprätta budget utifrån treårsplanen som kan ses som ett ramdokument som inkluderar budget och investeringar. Utifrån denna budget kan sedan bolagen själva i respektive styrelse fatta beslut om mera detaljerade investeringar och dess finansiering. Enligt de intervjuade är tidsplanen för dessa dokument inte alltid ändamålsenlig ur bolagens synvinkel.

Följande är exempel på ärende som har beslutats i fullmäktige under år 2017 med anledning av att det avser återrapportering om kommunkoncernens ekonomi, verksamhet eller annan information som berör verksamheten:

- Lån- och borgensram för kommunen och kommunens bolag 2017¹⁴
- Ägarförändring Mjölby-Svartådalen Energi AB¹⁵
- Uppfyllelse av det kommunala uppdraget 2016¹⁶
- Förändringar i styrelser inom Tekniska verken-koncernen¹⁷
- Årsredovisning för Linköpings kommun 2016, revisorernas berättelse avseende 2016 samt ansvarsfrihet för kommunstyrelsen¹⁸
- Kommunkoncernens gemensamma finanspolicy, borgenspolicy, riskinstruktion samt kommunens egna finansregler, riksinstruktion och placeringsriktlinjer, antagande¹⁹
- Mjärdevi Science Park AB – namnändring till Science Park Mjärdevi AB, samt ändring av bolagsordning²⁰
- Bryggaregården AB – namnändring till Kulturfastigheter i Linköping AB samt ändring av bolagsordning²¹
- Fusion mellan Näringslivsutveckling i Linköping AB och Linköpings Stadshus AB²²

¹³ 2017-02-14

¹⁴ 2017-01-24 § 8

¹⁵ 2017-03-28 § 74

¹⁶ 2017-03-28 §§ 61-71

¹⁷ 2017-03-28 § 102

¹⁸ 2017-04-25 § 126

¹⁹ 2017-04-25 § 134

²⁰ 2017-06-13 § 184

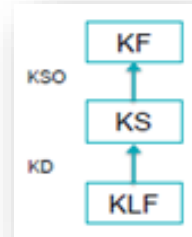
²¹ 2017-06-13 § 184

²² 2017-09-26 § 273

- Delårsrapport för kommunens bolag och kommunalförbund per den 31 augusti med prognos för helår 2017²³
- Finansrapport per den 31 augusti 2017²⁴
- Treårsplaner för kommunala bolag 2018-2020²⁵
- Den politiska organisationen i Linköping kommun från och med 2019, fastställande²⁶

Förutom ovanstående exempel handlar flera ärenden om avsägelse av uppdrag som ersätare inom bolagen eller fyllnadsval av uppdrag som ledamot.

Vid intervjuer framkom att förslag finns på att utöka återrapporteringen från kommunstyrelsen till kommunfullmäktige från och med 2018 enligt figuren till höger vilken återfinns i *kommunens budget 2018 med plan för 2019-2021*. Enligt figuren rapporterar kommundirektör till kommunstyrelsen vad som framkommit för bolagen. Den rapporteringen tar kommunstyrelsens ordförande med till kommunfullmäktige som information. Rapporteringen skulle enligt de intervjuade kunna ske i samband med exempelvis delårsrapporterna.



3.3.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har en tillräcklig återrapportering till kommunfullmäktige gällande bolagens verksamhet. Detta grundar vi på att kommunfullmäktige regelbundet under 2017 beslutat i olika frågor som rör de kommunala bolagen.

Vi konstaterar dock att bolagens interna kontroll inte återrapporteras till kommunfullmäktige. Vi rekommenderar att det även görs en återrapportering av utfallet av det årliga internkontrollarbetet till fullmäktige i syfte att tydliggöra statusen på den interna kontrollen. En övergripande redovisning kan sen med fördel ske i årsredovisningen.

3.4. Uppsikt av verksamhet som bedrivs av privata utförare

Kontrollmål 4

”På vilket sätt säkerställs uppsikten gällande den verksamhet som bedrivs av privata utförare”

Från och med januari 2015 ska fullmäktige enligt kommunallagen för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Syftet med förändringarna i kommunallagen är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförarens verksamhet.

²³ 2017-10-24 § 322

²⁴ 2017-10-24 § 323

²⁵ 2017-11-28 § 345

²⁶ 2017-12-12 § 383

År 2015 tog Sveriges kommuner och Landsting (SKL) fram en skrift kallad *Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare*. Skriften utgår från lagändringen och innehåller bakgrund och förutsättningar utifrån kraven i lagstiftningen, kommentarer och frågeställningar kring vad programmet kan innehålla och hur kommuner kan gå tillväga för att ta fram sitt program. SKL beskriver verksamheten som bedrivs av *privata utförare* som skulle kunna bedrivas i kommunal regi istället blir konkurrensutsett och upphandlas enligt LOU.

Ett nytt program ska utarbetas varje ny mandatperiod (med det är inte specificerat när under mandatperioden) så att den styrande majoriteten har möjlighet att sätta sin prägel på programmet.

Lagstiftarens mål (KL 10 kap 3-5 §§ samt 3 kap 12 §) är att:

- förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare
- öka allmänhetens insyn i privata utförarens verksamhet
- stimulera till ett strategiskt förhållningssätt när privata utförare anlitas

Förändringarna i lagstiftningen i sammanfattning är att kommuner, landsting och regioner:

- ska kontrollera och följa upp verksamhet som enligt avtal drivs av en privat utförare, och detta arbete ska vara strategiskt och systematiskt
- ska genom avtal tillförsäkra information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn
- ska se till att kommunala företag ger allmänheten insyn i verksamhet som de överlämnar till privata utförare
- ska i fullmäktige besluta om ett program för varje mandatperiod med generella mål och riktlinjer när verksamhet drivs av privata utförare
- har en generell informationsskyldighet när enskilda personer kan välja mellan
- olika utförare

I Linköpings kommun finns inget styrande dokument som hanterar uppsikten gällande den verksamhet som bedrivs av privata utförare i bolagen. Av genomförda intervjuer framgår att förvaltningsorganisationen med ansvariga nämnder har utvecklat mer gällande regelverk och återrapportering för privata utförare än bolagen. Kommunfullmäktige har antagit²⁷ ett dokument *Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av kommunala och privata utförare* för nämnderna. I programmet framgår att varje nämnd ska utifrån fullmäktiges program som grund utarbeta en plan för när och på vilket sätt avtal och verksamhet ska följas upp under året. Ett motsvarande dokument som avser hur uppsikten säkerställs gällande verksamhet som bedrivs av privata utförare finns inte inom bolagskoncernen.

Vid samtliga intervjuer råder osäkerhet på vad som menas med begreppet privat utförare och om det finns privata utförare inom bolagen. Ett område som lyfts fram som ett möjligt exempel på bolagsverksamhet som utförs av privat utförare som faller under denna definition är hantering av hushållsavfall inom Tekniska verken i Linköping AB. Enligt intervju med bolagsföreträdare har AB Stångåstaden på styrelsemöte under 2017 särskilt behandlat frågan kommit fram till att de inte har verksamheter som faller under benämningen

²⁷ 2016-02-16 § 18

”privata utförare”. De bolag som ingått i granskningen har inte inventerat eller dokumenterat en sammanställning över privata utförare i bolagen.

Enligt kommunstyrelsens presidium får kommunfullmäktige heller ingen information angående privata utförare. Det är bolagen själv som tar beslut om privata utförare ska anlitas eller inte genom lagstadgad upphandling. Många av kommunfullmäktiges ledamöter sitter med i bolagens styrelser och känner igen att frågeställningen varit uppe där men frågan har inte diskuteras i kommunfullmäktige. Enligt samtliga intervjuade finns förbättringspotential inom området.

Vi har i samband med granskningens genomförande begärt att få ta del av avtalet avseende renhållningen från Tekniska verken i Linköping AB. I avtalets kravspecifikation²⁸ finns utförligt reglerat t ex formerna för drifts- och samordningsmöten samt inskrivet att beställaren under avtalstiden kommer att genomföra särskilda *avtals- och kvalitetsuppföljningar* av entreprenören och dennes verksamhet minst vartannat år. Vi har också konstaterat från protokollsgranskningen av Tekniska verkens protokoll att styrelsen vid fyra tillfällen under år 2017 i maj, augusti, september och oktober behandlat frågor som rör kvaliteten avseende renhållningen.²⁹

Enligt intervju med VD på Tekniska verken i Linköping AB finns det inget styrdokument avseende återrapportering av verksamheten och det finns inget med i avtalet avseende allmänhetens insyn i bolaget. Styrelsen för Tekniska verken AB hålls informerad i samband med att upphandling av verksamheten utförs. Från intervjuerna framkommer att det varit kvalitetsproblem avseende renhållningen under 2017, vilket bolagets ledning och styrelse informerat ägare och allmänheten om.

3.4.1. *Bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har en tillfredsställande uppsikt av verksamhet som bedrivs av privata utförare i bolagen. Bedömningen görs utifrån att det saknas ett program för uppföljning av privata utförare i de kommunala bolagen. Förslagsvis kan bolagen läggas till i det program som redan finns framtaget för uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av kommunala privata utförare.

Vidare har kommunstyrelsen inte uppdragit åt bolagen att genomföra en inventering av om det finns privata utförare i bolagens verksamhet. Vidare framhålls i intervjuer med både representanter från kommunstyrelsen och de olika bolagen att inte kommunstyrelsen samordnar och leder arbetet med privata utförare. Viktigt att framhålla i detta sammanhang att det avser verksamhet som egentligen skulle utföras av det kommunala bolaget (eller nämnden) och att den service som den privata utföraren tillhandahåller berör medborgarna.

Vi konstaterar att Tekniska verken i Linköping AB i sina styrelseprotokoll under 2017 bedrivit en kvalitetsuppföljning avseende den renhållningsverksamhet som utlagts på entreprenad. Varje bolag ansvarar för att följa upp den verksamhet som bedrivs i privat regi inom bolagens ansvarsområde. Vidare bör varje bolag utarbeta anvisningar för när och på vilket sätt upphandlad verksamhet ska följas upp. Anvisningarna kan förslagsvis ansluta

²⁸ Kravspecifikation och kommersiella villkor, bilaga 1, avsnitt 2.2.3

²⁹ Protokoll Tekniska verken, 2017-05-24, § 5, 2017-08-23 § 24, 2017-09-25 § 45, 2017-10-25 § 68

till det som anges i avsnitt 3.4 i redan antaget program för uppföljning och insyn av verksamhet i nämnderna som bedrivs av kommunala privata utförare. Förslag på innehåll:

- en sammanfattande beskrivning av uppföljningsansvaret
- vad som ska följas upp, t.ex. nyckeltal, mål
- vilka former av uppföljning som ska användas
- vem som ansvarar för att genomföra uppföljningen
- hur uppföljningen ska genomföras
- tidplan/årshjul
- möjlighet att vidta åtgärder vid eventuella avvikelser mot gällande avtal
- former för återkoppling av resultat till bolagsstyrelse, utförare och allmänhet

Vi konstaterar också att kommunstyrelsen inte tar del av någon åiterrapportering från bolagen avseende den verksamhet som bedrivs av privata utförare. För att få en väl fungerande struktur kring privata utförare så föreslår vi att kommunstyrelsen årligen sammanställer de rapporteringar som inkommer från nämnder och bolag avseende privata utförare och sedan åiterrapporterar detta till kommunfullmäktige. På så sätt säkerställs att kommunfullmäktige en gång per år även får information om kommunal verksamhet som bedrivs av privata utförare.

3.5. Allmänhetens insyn i verksamhet som lämnats över till privata utförare

Kontrollmål 5

”Hur säkerställs att bolagen ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare?”

Under avsnitt 3.4 har kommunstyrelsens uppsikt avseende den verksamhet som bedrivs av privata utförare i bolagen beskrivits.

Det finns inget styrande dokument i Linköpings kommun som hanterar hur bolagen säkerställer allmänhetens insyn i den verksamhet som genom avtal lämnats över till privata utförare. Enligt de intervjuade regleras inte heller allmänhetens insyn i gällande avtal för avfall och återvinning, som lyftes fram som ett exempel som en privat utförare.

3.5.1. Bedömning

Vi bedömer att det inte säkerställs att bolagen ger allmänhetens insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare. Förslagsvis kan allmänhetens insyn i avtal avseende privata utförare följa samma struktur som läggs fast i avsnitt 5 i det program som redan finns framtaget för uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av kommunala privata utförare.

Möjligheten till allmänhetens insyn i denna typ av verksamhet bör beaktas redan i samband med själva upphandlingsförfarandet. Förslagsvis skrivs detta in redan i samband

med utformning av förfrågningsunderlaget. Respektive bolag bör i kommande avtal skriva in sig rätten att kontrollera och följa upp den verksamhet som utförs av privata utförare

Vi vill i sammanhanget betona att ett sätt att bedriva denna uppföljning kan vara att i avtal med externa utförare skriva in rätten för kommunen och dess revisorer att ha insyn i verksamheten. Detta kan sedan utgöra en bas för kommunstyrelsens uppsikt tillsammans med övrig information.

4. Sammanfattande revisionell bedömning

4.1. Bedömningar mot kontrollmål

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsens uppsikt avseende bolagen till stora delar fungerar på ett tillräckligt sätt med avseende på innehåll, omfattning och genomförande men att uppsikten avseende den verksamhet som bedrivs av privata utförare inte är tillräcklig.

Kontrollmål	Kommentar
<i>Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppsikt och prövning av Linköpings kommuns hel- och majoritetsägda bolag?</i>	Delvis uppfyllt Styrdokument i form av ägardirektiv, särskilt ägardirektiv finns för moderbolaget och respektive dotterbolag samt ägarpolicy. System och rutiner finns för att följa ekonomi och verksamhet gällande bolagen. Vi noterar att Linköpings Stadshus AB arbetar med utgångspunkt från ägarpolicy och svarar för en löpande ägardialog med respektive dotterbolag. Däremot dokumenterar och sammanfattar inte moderbolaget ägardialogen i en rapport till kommunstyrelsen för information varje år.
<i>Hur säkerställs att verksamhet i bolagen varit förenlig med det fastställda ändamålet och befogenheterna?</i>	Uppfyllt Detta grundar vi på det underlagsmaterial och protokoll som vi granskat. Vi konstaterar att bolagen löpande under året genom de olika ägardialogerna kan väcka frågor som berör detta i de fall eventuella oklarheter uppstår.
<i>Har kommunstyrelsen en tillräcklig återrapportering till kommunfullmäktige avseende bolagens verksamhet?</i>	Uppfyllt Kommunfullmäktige har regelbundet under 2017 beslutat i olika frågor som rör de kommunala bolagen. Vi konstaterar dock att bolagens interna kontroll inte återrapporteras till kommunfullmäktige.
<i>På vilket sätt säkerställs uppsikten gällande den verksamhet som bedrivs av privata utförare?</i>	Ej uppfyllt Bedömningen görs utifrån att det saknas ett program för uppföljning av privata utförare i de kommunala bolagen. Kommunstyrelsen har inte uppdragit åt bolagen att genomföra en inventering av om det finns privata utförare i bolagens verksamhet. Kommunstyrelsen har inte heller samordnat eller lett arbetet med

privata utförare. Vi konstaterar att Tekniska verken AB i sina styrelseprotokoll under 2017 bedrivit en kvalitetsuppföljning avseende den renhållningsverksamhet som utlagts på entreprenad.

Vi konstaterar också att kommunstyrelsen inte tar del av någon återrapportering från bolagen avseende den verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Hur säkerställs att bolagen ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare (KL 3 kap 17.6)

Ej uppfyllt

Vi bedömer att det inte säkerställs att bolagen ger allmänhetens insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare. Möjligheten till allmänhetens insyn i denna typ av verksamhet bör beaktas redan i samband med själva upphandlingsförfarandet.

4.2. Rekommendationer

Nedan följer några rekommendationer som syftar till att förbättra kommunstyrelsens uppsiktsplikt gällande de olika verksamheterna.

1. Översyn av ägarpolicy

Vi rekommenderar att innehållet i ägarpolicy ses över då denna är från år 2015 och bl a kommunallagens bestämmelser har ändrats. Vidare bör kommunstyrelsen en gång per år göra en avstämning av bolagens verksamhet mot innehållet och direktiven i policyen. Ägarpolicy behöver också göras känd för de kommunala bolagen och utgöra en grund för de ägardialoger som genomförs.

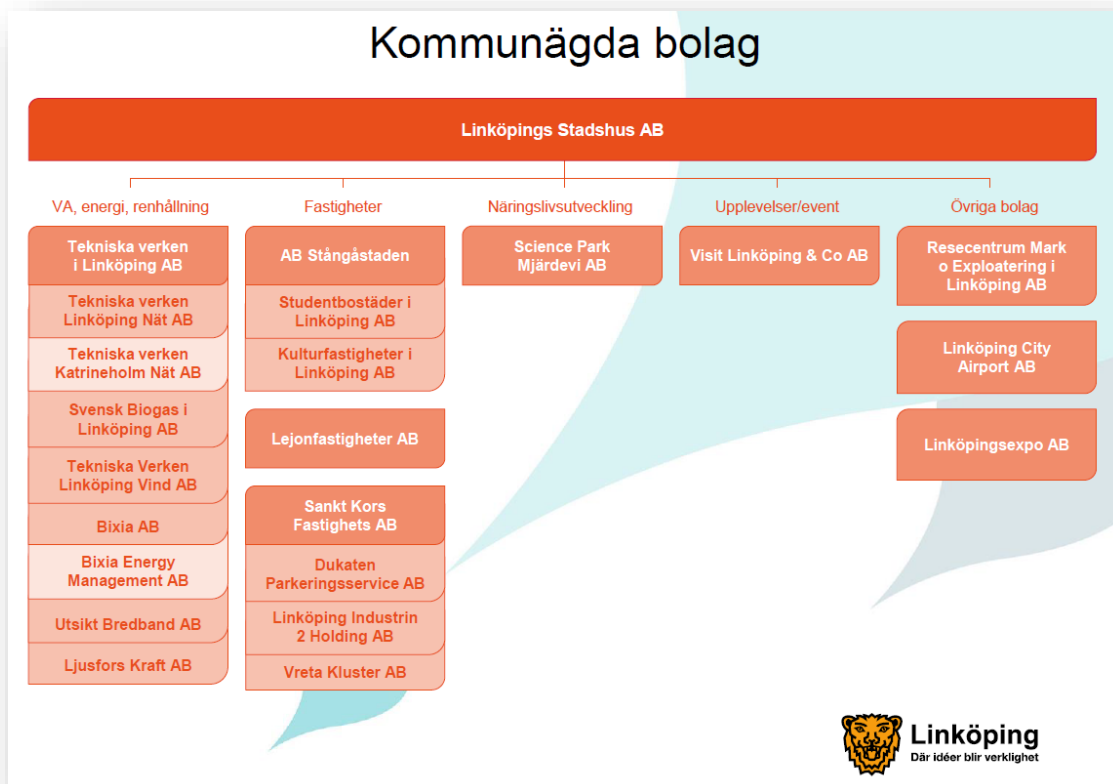
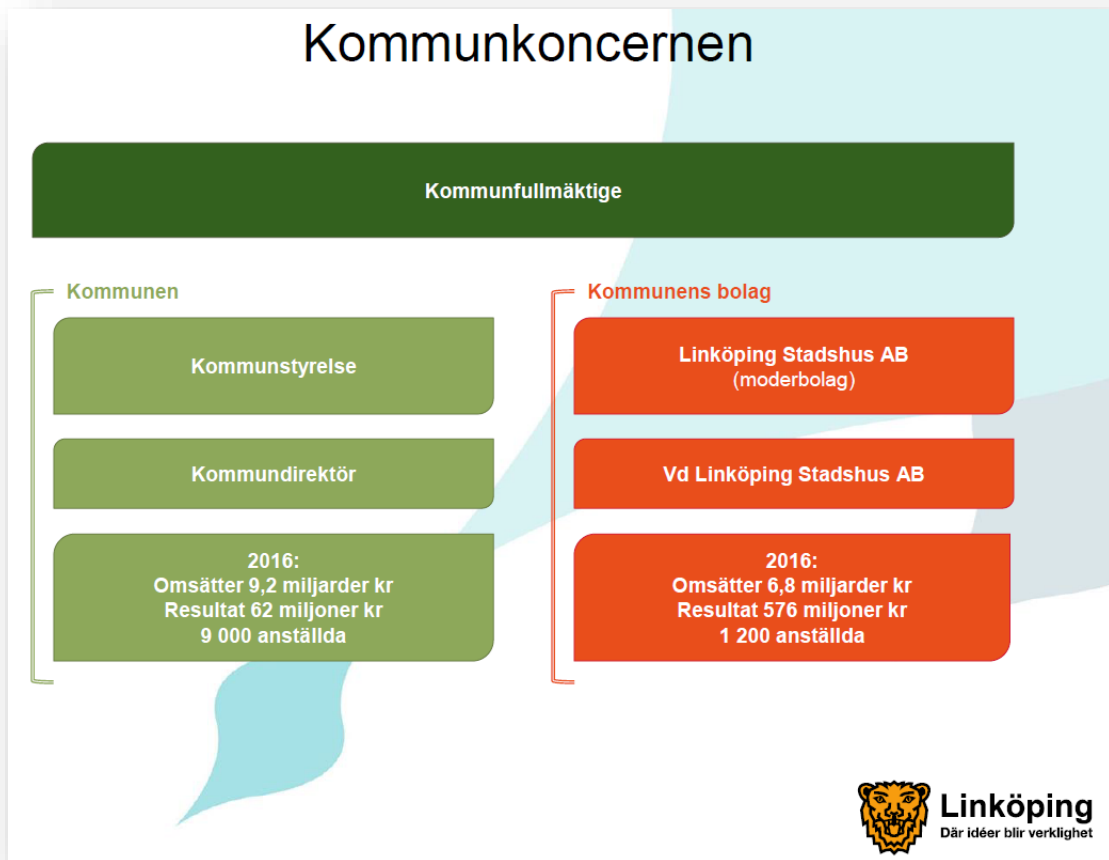
2. Återrapportering av bolagens interna kontroll

Respektive bolagsstyrelse ansvarar för bolagens interna kontroll. Vi rekommenderar att vägledningen avseende intern kontroll kompletteras med en beskrivning av hur den interna kontrollen ska återrapporteras till moderbolaget Linköpings Stadshus AB. Därefter är det kommunstyrelsens roll att göra en sammanställning av kommunkoncernens interna kontroll kopplat till nämnder och bolag (oberoende av organisationsform). Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av att den interna kontrollen utgör en del i Linköpings kommuns styrsystem och är ett viktigt hjälpmedel i att säkerställa bolagens uppdrag utifrån utfärdade ägardirektiv.

3. Privata utförare i bolagen

Vi rekommenderar att bolagen läggs till i det program som redan finns framtaget för uppföljning och insyn av verksamhet som bedrivs av kommunala privata utförare. För att få en väl fungerande struktur kring privata utförare så föreslår vi att kommunstyrelsen årligen sammanställer de rapporteringar som inkommer från nämnder och bolag avseende privata utförare och sedan återrapporterar detta till kommunfullmäktige. På så sätt säkerställs att kommunfullmäktige en gång per år även får information om kommunal verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Bilaga 1 organisationskisser kommunägda bolag



Bilaga 2 Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Från Linköpings kommuns budget 2018 med plan för 2019-2021:

Enligt kommunallagen 6 kapitlet ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunens företag och kommunalförbund som kommunen är medlem i. Styrelsen ska uppmärksamta följande frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs. Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter. Det åligger styrelsen särskilt att:

1. Bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige,
2. Ha hand om den ekonomiska förvaltningen,
3. Verkställa fullmäktiges beslut,
4. I övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.

Vidare anger dokumentet att kommunstyrelsen enligt kommunstyrelsens reglemente har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen samordnar, genom att leda och styra, den kommunala verksamheten. Styrelsen leder och fastställer övergripande förutsättningar för planeringen och uppföljningen av hela den kommunala verksamheten. Styrelsen skall inom kommunen svara för:

- att föreslå och utvärdera finansiella och övergripande mål för den kommunala verksamheten
- att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser i kommunens reglementen
- att regelmässigt till fullmäktige rapportera hur verksamheten i kommunen och de bolagen kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i utvecklas, och hur den totala ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Enligt dokumentet innebär kommunstyrelsens uppsiktsplikt att styrelsen aktivt ska informera sig om att nämnderna bedriver sin verksamhet enligt kommunfullmäktiges beslut och riktlinjer, att lagar och förordningar följs och att den ekonomiska förvaltningen är effektiv och säker.

Syftet med uppföljning är att säkerställa att verksamhetens resurser används till det som avsetts, få god kontroll på oönskad kostnadsutveckling och att säkerställa att verksamheten bedrivs inom tilldelade ramar. Rapporteringen uppåt i kommunen har ett värde. Rapportkravet ger ökad press på de ansvariga att följa upp budgeten på egen hand och därmed styra efter de uppsatta målen. Vidare ger rapporteringen ofta en förbättrad uppföljningskommunikation och därmed bättre beslutsunderlag.

Uppsiktsplikten kan delas i formell och informell uppföljning. Utöver den formella uppföljningen kan kommunstyrelsen genomföra en informell uppföljning och dialog inom kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Dialogen mellan och inom olika ansvarsnivåer är av

central betydelse. En bra dialog är en förutsättning för att styrningen ska nå fram och leda till en tillfredsställande uppföljning, utvärdering och kontroll av verksamheten.

Den formella uppföljningen för kommunkoncernen omfattar:

- Delårsrapporter per den 30 april, 31 augusti samt 31 oktober
- Årsbokslut
- Jämförelser med andra kommuner bl. a deltagande i Kommunernas Kvalité i Korthet (KKiK)
- Internkontrollrapport
- Månadsrapporter
- Finansrapporter
- Bolagens uppfyllelse av det kommunala uppdraget
- Bolagen och förbunden ingår i delårsrapporterna per den 30 april, den 31 augusti samt i årsbokslutet

Varje månad, utom för januari och juni, redovisas även en finansrapport och en kortfattad månadsrapport med nyckeltal för ekonomi, verksamhet, personal, befolkning, arbetsmarknad och bostäder till kommunstyrelsen. Internkontrollen följer upp att verksamheten är ändamålsenlig och kostnadseffektiv samt att det finns system och rutiner och att de fungerar på avsett vis. I delårsrapporterna och årsredovisningen uppmärksammas kommunstyrelsen särskilt på de avvikelser som de bör följa med anledning av uppsiktsplikten. I årsredovisningen beskrivs hur kommunstyrelsen arbetat med uppsiktsplikten under året.



2018-03-06

Karin Jäderbrink

Uppdragsledare

Lena Salomon

Projektledare