



Granskning av kommunstyrelsens uppsikt 2016

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING

2017-03-29

KR-2016/ 0006

Kommunstyrelsen

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt

Kommunrevisionen har genomfört en fördjupningsgranskning av kommunstyrelsens uppsikt. Granskningen är en uppföljning från tidigare år och har haft ett särskilt fokus på företagen och kommunalförbunden. Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsens uppsikt i allt väsentligt är tillräcklig. I rapporten noteras att det finns behov av att utveckla och mer samlat tydliggöra formerna gällande uppsikten bl a gällande nämnder och kommunalförbund.

Med anledning av rapporten vill vi ha ett skriftligt svar på följande:

- Hur avser kommunstyrelsen att tydliggöra formerna för uppsikten vad gäller kommunalförbund och nämnder?

Vi vill dessutom ha skriftliga svar på övriga delar av revisionsrapportens bedömningar och rekommendationer för förbättringar senast den 31 maj 2017.

KOMMUNREVISIONEN
2017-03-29



Göran Ekdahl
Revisor
Av revisionsgruppen utsedd

Revisionsrapport av kommunstyrelsens uppsikt

Innehållsförteckning

1. Inledning	2
1.1 Revisionsfrågor	2
1.2. Metod och avgränsning	3
1.3. Kvalitetssäkring	3
1.4 Revisionskriterier	3
2. Uppsikt – styrande utgångspunkter	4
2.1 Uppsikt enligt kommunallagen	4
3. Hur utövar kommunstyrelsen sin uppsiktsplikt i Norrköpings kommun	6
3.1 Kommunstyrelsens och nämndernas reglementen	6
3.2 Kommunstyrelsens uppsikt över nämnder	8
3.3 Kommunstyrelsens uppsikt över bolagen i Norrköping	9
3.4. Kommunstyrelsens uppsikt över förbunden	12
4. Avslutande bedömning	16
Källförteckning	18

1. Inledning

I kommunallagen, kapitel 6, framgår att kommunstyrelsen ska utöva uppsikt. I lagens förarbeten går det inte tydligt att utläsa vad införandet grundar sig på och det saknas därför ett stöd för hur uppsikten ska utformas och genomföras. Kommunstyrelsen behöver därför själv definiera och avgöra vad uppsikten innebär. En svag uppsikt från kommunstyrelsens sida kan leda till att samordningen över verksamheterna brister och att fullmäktige inte får nödvändig rapportering om verksamhetens tillstånd.

Norrköpings kommunrevision genomförde 2014 en fördjupad granskning av kommunstyrelsens uppsikt (KR-2014/0002). I granskningen framkom bland annat att uppsikten över kommunalförbunden kunde förbättras samt att kommunfullmäktige tidigare behövde få vetskap om identifierade brister och behov av åtgärder.

I revisionsskrivelse daterad 2015-03-31 efterfrågades styrelsens svar på frågor enligt nedan;

- Hur ser kommunstyrelsen på uppsikten över kommunalförbunden och hur avser Ni att förbättra den?
- Hur kommer kommunstyrelsen att arbeta för att till KF tidigare än idag får vetskap om identifierade brister och behov av åtgärder?

Svar från kommunstyrelsen har ej erhållits vid granskningstillfället.

Denna granskning är en översiktlig uppföljning av de huvudsakliga iakttagelserna vid det tidigare granskningstillfället.

1.1 Revisionsfrågor

Det övergripande syftet med uppföljningen är att översiktligt bedöma om kommunstyrelsens uppsikt är tillräcklig.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Hur utövar kommunstyrelsen sin uppsikt – särskilt fokus kommunalförbund och företag?
- Är kommunstyrelsens rapportering till fullmäktige ändamålsenlig?

1.2. Metod och avgränsning

Ansvarig sakkunnig har genomfört granskningen genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har skett med ett urval (åtta) ledande politiker och tjänstemän inom Norrköpings kommun, kommunalförbund samt bolag.

Granskningen är avgränsad till att vara en uppföljning av den tidigare genomförda revisionen av kommunstyrelsens uppsikt med särskilt fokus på kommunalförbund och bolag. Av det skälet är intervjuer genomförda med företrädare för ett urval av kommunalförbund och bolag. Dessa är Samordningsförbundet i Östra Götaland, Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen, Kommunalförbundet Räddningstjänsten Östra Götaland samt Louis De Geer Konsert och Kongress i Norrköping AB.

1.3. Kvalitetssäkring

Denna rapport är sakgranskad av de intervjuade, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar revisionskontoret för. Rapporten är även kvalitetssäkrad av Carolin Nyman(revisionskontoret) och Karin Jäderbrink (PwC).

1.4 Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på;

- Kommunallag
- Kommunstyrelsens reglemente (KS 2014/0480-13, senast ändrat i KF 21 mars 2016 § 51)
- Gemensamt ägardirektiv för Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag, utfärdat av KF den 26 september 2016.
- Förbundsordningar för Samordningsförbundet Östra Östergötland (KS- 669/2008) samt uppdaterad förbundsordning gällande från 2017), Kommunalförbundet Räddningstjänsten östra Östergötland (KS-2014/0520) samt Kommunalförbundet Fjärde Storstadsregionen (KS – 2015/0812)
- Politiska riktlinjer för styrmodellen i Norrköpings kommun (KS-2013/0558)

2. Uppsikt – styrande utgångspunkter

I detta avsnitt definieras de utgångspunkter som denna granskning vilar på och som slutsatserna baseras på.

2.1 Uppsikt enligt kommunallagen

Av 6 kapitlet 1 § kommunallagen (KL) framgår att:

- Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.
- Styrelsen ska ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs av sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

I ett tillägg till kommunallagen 6 kapitel 1 § infördes fr. o m. 2013 att:

- Styrelsen ska enligt 1 a § i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 23 kap. 17 och 18 §§ pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenligt 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.
- Enligt 1b § ska styrelsen vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17 och 18 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i dessa bestämmelser.

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- bolagsform 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 bolagen. Det finns inget hinder att ledamöter i kommunstyrelsen är ledamöter i en annan styrelse eller nämnd trots att det innebär att de i praktiken deltar i en kontroll av sin egen funktion i bolaget eller nämnden. Kommunstyrelsen kan dock inte uppfylla uppsiktsplikten genom att dess ledamöter också är ledamöter i styrelsen för ett kommunalt bolag eller ledamöter i en annan nämnd.

2017-03-20

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.

Som framgått reglerar inte kommunallagen hur kommunstyrelsen ska utforma uppsikten över nämnderna. När det gäller kommunägda bolag finns i kommunallagen fr.o.m. 2013 en viss reglering av vad uppsikten ska inriktas på. I en PM om uppsiktsplikten tolkar SKL:s jurister att omfattningen av uppsikten *”främst handlar om att göra en övergripande granskning av verksamheternas legalitet, effektivitet, budgetstyrning och ekonomi i stort, d.v.s. en uppsikt som bör vara likformig och normalt inte omfatta detaljer”*.

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. För att åstadkomma struktur på uppföljning ska ett särskilt program tas fram för detta för varje mandatperiod. (Fullmäktige i Norrköping antog detta 2017-02-27 § 21)

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. Exempelvis kan den bestå i krav på kontinuerliga ekonomiska rapporter, stickprovsvisa granskningar etc.

I översynen gällande kommunallagen – *en kommunallag för framtiden* – föreslås kommunstyrelsen få en än mer strategisk roll i den kommunala organisationen.

Uppsiktsplikten är ett ansvar som vilar på hela kommunstyrelsen. I princip har varje ledamot i styrelsen ansvar för att hålla sig informerad om de frågor som kan påverka kommunens utveckling och dess ekonomiska ställning.

3. Hur utövar kommunstyrelsen sin uppsiktsplikt i Norrköpings kommun

3.1 Kommunstyrelsens och nämndernas reglementen

Reglementet beskriver vad som ingår i kommunstyrelsens styrfunktion. (Reglementet har uppdaterats sedan föregående granskning av KS uppsiktsplikt vilket markerats kursivt nedan) Kommunstyrelsen ska bl.a;

- Leda och samordna arbetet med utformning av visioner, övergripande mål, lagstadgade planer, uppdragsplaner samt övrig långsiktig planering och strategisk utveckling för styrningen av hela den kommunala verksamheten.
- Övervaka att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs samt att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt.
- Tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.
- *Övervaka att nämndernas interna kontroll är tillräcklig.*
- *Ansvara för samordningsträffar med nämnds presidier och förvaltningscheferna.*
- Ha förlöpande uppsikt över verksamheterna i de företag, *kommunalförbund och samordningsförbund* som kommunen helt eller delvis äger eller har annat intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi, *intern kontroll, riskbedömning* och efterlevnad av uppställda direktiv samt andra förhållanden av betydelse för kommunen.
- Tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars ha intresse i.
- *Utfärda föreskrifter och anvisningar till nämnderna rörande budgetförslag, budgetuppföljning, delårsrapport, årsredovisning inklusive verksamhetsberättelse.*
- Löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap 17 och 18 §§ kommunallagen är uppfyllda beträffande aktiebolag kommunen innehar aktier i.
- Årligen senast den 30 juni i beslut pröva om den verksamhet som bedrivits i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i enligt 3 kap 17 och 18 §§ kommunallagen under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda

2017-03-20

kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige snarast. Finner styrelsen brister ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Med anledning av kommunrevisionens tidigare granskningar av uppsiktplikten har kommunstyrelsen och fullmäktige beslutat om;

- justeringar i KS reglemente
- genomförande av regelbundna inspektionsbesök i bolag, kommunalförbund och samordningsförbund
- introduktionsutbildning för KS ledamöter ska innehålla information om uppsiktplikten samt hur den är organiserad. (I december 2014 genomfördes en utvecklingsdag för KS rörande KS roll och uppdrag)

I reglementet för kommunens **nämnder** regleras bl.a. det ansvar som samtliga nämnder har. Däribland:

- att utarbeta uppdragsplaner
- uppföljning, utvärdering och kvalitetsarbete
- långsiktig planering och strategisk utveckling av verksamheterna
- övriga berednings- och planeringsuppgifter åt KF, varvid sådana uppgifter ska göras i samverkan med övriga berörda nämnder.
- att till kommunstyrelsen yttra sig över förslag, framställningar och motioner samt fullgöra uppgifter som fullmäktige delegerar och samråda med övriga berörda nämnder
- att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synvinkel tillfredsställande sätt
- att den interna kontrollen är tillräcklig
- att budgeten från kommunfullmäktige inte överskrids

Nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning. Ansvaret omfattar även verksamheter där vården av en kommunal angelägenhet överlämnats till någon annan.

3.2 Kommunstyrelsens uppsikt över nämnder

Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning.

Styrelsen skall också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller landstinget begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter. KL §§ 6:2 och 6:3

Styrmodellen i Norrköpings kommun

Styrmodellen, som avser den verksamhet som bedrivs i förvaltningsform, har tillämpats sedan 2003 och senast 2013 beslutade kommunfullmäktige om några mindre justeringar i modellen (såsom vid föregående granskning av uppsiktsplikten). Den omfattar hierarkiskt sorterade direktiv såsom vision, målområden, budget, lagstadgade planer, uppdragsplaner och verksamhetsplaner. Härutöver finns inriktningsdokument för politikområden och riktlinjer för tjänstemän, ekonomistyrning samt intern styrning och kontroll.

Kommunstyrelsen ger budgetanvisningar till nämnderna i början av kalenderåret. Nämnderna analyserar de preliminära ramarna, som baseras på den flerårsplan kommunfullmäktige fastställde föregående år, och föreslår eventuella förändringar av drifts- och investeringsbudget. Budgeten bereds i kommunstyrelsen varefter kommunfullmäktige fastställer den i oktober. Senast i december beslutar nämnderna om budget och uppdragsplaner.

Uppföljning sker via intern kontroll, kvalitetsrapportering, delårsbokslut och årsredovisning. Kommunstyrelsen följer upp och utvärderar de övergripande målen, nämnderna följer upp målen i uppdragsplanerna, och tjänstemännen följer upp verksamhetsplanerna. I en kvalitetsredovisning per nämnd rapporteras slutsatser från de uppföljningar som gjorts och synpunkter som inkommit.

Kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna i Norrköping innefattar huvudsakligen budgetuppföljningar som rapporteras en gång per månad. Uppföljning av verksamheten till KS och KF sker huvudsakligen i samband med delårsrapport och årsbokslut när de olika verksamhetsmålen som finns i budgeten följs upp. Kommunstyrelsen ska enligt riktlinjerna utifrån uppsiktsplikten ha fortlöpande dialog med nämnder som redovisar avvikelser i månadsuppföljningarna. Kommunstyrelsen kan också föreslå fullmäktige att vidta åtgärder vid andra tidpunkter än maj och oktober om den bedömer att det krävs.

Nämnder som av olika skäl har problem att hålla sin budget får träffa kommunstyrelsen och förklara hur deras plan att komma i balans ser ut. Nämnden kan även i kommunstyrelsen få redogöra för andra frågor som har bäring på kommunen i stort t ex investeringsärenden eller ärenden som ska beredas till fullmäktige.

Nämnden ska besluta om interkontrollplan som ska överlämnas till kommunstyrelsen och revisionen innan årets början och samtidigt rapportera uppföljningen av föregående års internkontrollplan.

Iakttagelser i granskningen

De intervjuade beskriver att regelbundna träffar sker med nämnder och att samordningsträffar sker löpande med nämndernas presidier, förvaltningschefer både på tjänstemanna- och på styrelsenivå.

I intervjuerna framkommer också att man bedömer att uppsikten över nämnderna fungerar tillfredsställande. Samtidigt beskrivs att det inte alltid är tydligt när KS utövar uppsiktsplikten samlat och över nämnderna. Ärenden är inte alltid tydligt adresserade uppsiktsplikt och det skulle kunna göras regelrätta avstämningar gällande uppsiktsplikten. Formerna för uppsiktsplikten kan tydliggöras, informeras om och utbildning genomföras.

3.3 Kommunstyrelsens uppsikt över bolagen i Norrköping

Styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i [3 kap. 16 a §](#) 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. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. KL 6:1 a

Gemensamt ägardirektiv för Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag (beslutat av KF 2016-09-26)

Syftet med ägardirektiven är att tillsammans med andra styrdokument vara ett verktyg för kommunens styrning av bolagen och ett sätt att stimulera kommunikationen mellan ägaren och bolagets ledningar. Det skall också tydliggöra rollfördelningen mellan kommunen, koncernstyrelsen samt bolagsstämman, styrelsen, ledningen, revisorerna och lekmannarevisorerna i respektive bolag. Den aktiva ägarrollen innebär bl.a. att löpande utvärdera bolagen, dess skötsel och risker med ägarformen.

Bolagen ska styras formellt genom styrdokument (bolagsordning, gemensamma ägardirektiv samt specifika ägardirektiv som fastställs av KF samt

2017-03-20

respektive bolagsstämma) samt genom dialog och annan kommunikation. Följande utgångspunkter ges bl.a. för den aktiva ägarstyrningen:

- Bättre verksamhetssamordning i den totala kommunala organisationen (nämnder och bolag)
- Metoder för modern styrning och ledning med koncern- och helhetsperspektiv.
- Gemensam kultur för den totala kommunala organisationen.

Kommunstyrelsen utövar ägarrollen i bolagskoncernen genom att utse ägarens ombud vid bolagsstämma i moderbolaget. Ägaren ska genom moderbolaget ha återkommande kommunikation med respektive dotterbolag där bl.a. mål, strategier, verksamhetsplaner och uppföljning behandlas.

Kommunstyrelsen ska ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i bolagen. Uppsikten omfattar primärt bolagens ekonomi och efterlevnad av gällande styrdokument. Kommunstyrelsen ska årligen pröva om verksamheten är förenlig med ändamålet och om den utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Kommunstyrelsen kan föreslå KF eller vidta åtgärder om det görs avsteg i förhållande till detta.

Till stöd för kommunstyrelsens uppsiktsplikt lämnar bolagen årliga bolagsstyrningsrapporter avseende sina verksamheter.

Den ekonomiska uppföljningen ska följa den årsplan som fastställs av kommunstyrelsen. Dotterbolagen ska hålla moderbolaget väl informerat om sin verksamhet. Moderbolaget sammanställer bolagens tertiärrapporter och årsredovisningar samt rapporterar till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Rådhus AB har en central roll i utövandet av uppsikten över de helägda bolagen. Rådhus AB får ekonomiska rapporter från bolagen varje månad vilket, enligt de intervjuade har fungerat väl. Moderbolaget svarar bl.a. för beredning och samordning av frågor där fullmäktige skall ta ställning samt infordra bolagsstyrningsrapporter. Tertiäruppföljningarna innehåller, utöver den ekonomiska informationen en prognos samt uppgifter om verksamheten. Årsbokslut samt tertiärbokslut sammanställs av moderbolag och lämnas vidare till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Bolagens riskanalyser och internkontrollarbete rapporteras till Rådhus AB.

Varje bolag genomför årligen en självutvärdering/bolagsstyrningsrapport.

De områden som rutinen omfattar och som ska självutvärderas i bolagsstyrningsrapporten är bl.a. följande:

- Ärenden som redovisats till fullmäktige för godkännande

- Efterlevnad av styrdokument – bolagsordning, ägardirektiv och övriga styrdokument
- Efterlevnad av det fastställda kommunala ändamålet
- Efterlevnad av tillämpliga kommunala befogenheter – allmänt intresse, lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen.
- Intern styrning och kontroll

Rådhus AB har även ägardialoger 1-2 ggr per år med varje bolag, dessa dialoger sammanfattas i protokoll och i minnesanteckningar. Vid dessa möten deltar respektive bolags ordförande, verkställande ledning och moderbolagets styrelse.

Bolagsstämman är också ett forum för utövandet av uppsikt där företrädare för kommunstyrelsen deltar.

Utöver ovanstående träffas de olika ordförandena i bolagskoncernen med Rådhus AB ordförande (som även är kommunstyrelsens ordförande). Denna träff är informell och avsikten är att få en samsyn i vissa strategiska frågor som rör samtliga bolag.

Iakttagelser i granskningen

De intervjuade beskriver att KS uppsikt över bolagen i allt väsentligt fungerar väl. Struktur finns och rapportering sker löpande till KS och KF.

För år 2015 har uppföljningen av bolagen skett till kommunstyrelsen vid sammanträdet 2016-03-22 samt 2016-04-04 (§ 195 resp 229). Kommunstyrelsen fastställde att det till följd av uppsiktsplikten inte fanns skäl att föreslå eller vidta några åtgärder mot de av kommunen direkt eller indirekt hel eller delägda bolagen. Inga beslut fattades vid mötet som föranledde styrelsen att ta ärendet vidare till kommunfullmäktige.

KS beslutade vid sammanträdet den 5 december 2016 § 736 att för genomförandet av uppsiktsplikten över de av kommunen ägda aktiebolagen 2016 infordra uppgifter enligt mall (bolagsstyrningsrapport). Slutlig rapportering av uppföljningen för 2016 till KS har vid granskningstillfället ännu inte skett.

Vid genomgång av protokoll till KF respektive KS noteras ärenden hanterats bl.a. gällande förvärv av aktier, godkännande av bolagsordningar, översyn och ändringar av bolagsordningar och ägardirektiv, delårsrapporter bolag, protokoll från bolagen mm.

Louis De Geer Konsert & Kongress i Norrköping AB

I bolagsordningen som antogs av fullmäktige den 21 mars 2016 och antogs av bolagsstämman den 20 april 2016 framgår föremålen för bolagets verksamhet.

Bolaget har till föremål för sin verksamhet att marknadsföra och hyra ut lokaler i byggnader med samlingsnamnet "Louis De Geer" i Norrköping för kongress-, konferens-, konsert-, kultur- och restaurangverksamhet.

Bolaget har vidare till föremål för sin verksamhet att initiera, genomföra och samordna kongress-, konferens-, och kulturevenemang samt mässor i nämnda lokaler och arenor i Norrköping och vid behov även i andra lokaler och arenor samt att bedriva restaurangverksamhet med anknytning till aktiviteterna i Louis De Geer.

Ändamålet är att stärka Norrköping som en attraktiv ort för kongresser, konferenser, konserter och andra kulturevenemang samt att ge kommunens invånare ett brett utbud av evenemang. Bolaget medverkar därmed till att utveckla besöksnäringen och skapa tillväxt i kommunen.

I bolagsordningen framgår också KS inspektionsrätt för att kunna utöva sin uppsiktsplikt.

I ägardirektivet framgår bolags syfte och inriktning samt måttal som skall följas upp.

Iakttagelser i granskningen.

Bolaget har för 2016 sammanställt och överlämnat bolagsstyrningsrapport i enlighet med antagna riktlinjer. Där rapporteras bl.a. efterlevnaden av styrdokumentet.

Ägardialog har genomförts för 2016 där verksamhet, ekonomi, bolagsordning, ägardirektiv samt riskanalys diskuterats.

Av protokollsgenomgången KF respektive KS noteras att bolagsrapport redovisats, protokoll rapporterats samt delårsrapport som inkluderar kommunala bolag.

De intervjuade beskriver att uppföljning och ägardialoger fungerar väl och att KS via Rådhus AB's styrning och uppföljning har utvecklats. Idag fungerar dialogen bättre och det är tydligare från ägarna vad som förväntas av bolagen.

3.4. Kommunstyrelsens uppsikt över förbunden

I kommunstyrelsens reglemente antaget av KF 21 mars 2016 framgår nedanstående. I kommunstyrelsens styrfunktion ingår att;

- Ha förlöpande uppsikt över verksamheterna i de företag, *kommunalförbund och samordningsförbund* som kommunen helt eller delvis äger eller har annat intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi, *intern kontroll, riskbedömning* och efterlevnad av uppställda direktiv samt andra förhållanden av betydelse för kommunen.

Efter föregående granskning beslutades 2014 § 173 att rutiner för genomförande av regelbundna inspektionsbesök i bolag, kommunalförbund och samordningsförbund skulle utarbetas. Detta för att förbättra KS arbete med uppsiktsplikten.

Samordningsförbundet Östra Götaland

I förbundsordningen beslutad 2016 framgår ändamålet samt att styrelsen skall samråda med förbundsmedlemmarna i frågor av principiell vikt (budget och verksamhetsplan). Protokoll och andra tillkännagivanden skall anslås medlemskommunerna.

Förbundet skall upprätta kvartalsvisa uppföljningar och helårsprognos för verksamheten och ekonomin som tillställs medlemmarna. Förbundsstyrelsen skall årligen till medlemmarna i samband med bokslutet redovisa verksamhetens måluppfyllelse.

Förbundet skall varje år upprätta en plan för förbundets verksamhet och ekonomi för de tre kommande åren samt en preciserad årsbudget för varje år. Samråd skall ske med medlemmarna innan fastställande i november månad.

Förbundets räkenskaper och årsredovisning granskas av revisor.

Iakttagelser i granskningen.

Dialog har genomförts under 2016 vid två tillfällen där medlemsrepresentanter deltagit. Minnesanteckningar har ej erhållits i granskningen.

Av protokollsgenomgången KF respektive KS noteras att förbundets årsredovisning 2015 samt delårsrapport redovisats samt förbundsordning med anledning av ny medlem. Inga protokoll har rapporterats för 2016.

De intervjuade beskriver att det inte finns någon uttalad strategi för hur uppsiktsplikten utövas utöver det som framgår i förbundsordningen. Förbundet översänder delårsrapport och årsredovisning till medlemskommunerna och förbundet bjuder in till "ägardialoger" som har genomförts under 2016.

De intervjuade beskriver också att de önskar delta och rapportera förbundets verksamhet vid medlemskommunernas KF respektive KS.

Budget och verksamhetsplan utarbetas på tjänstemannanivå för beslut i förbundsstyrelse.

Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen

I förbundsordningen beslutad 2015-12-14 § 231 framgår ändamål och organisation, revision samt särskilda regler mm.

Medlemskommunernas KSO, vice samt ansvariga kommunalråd för frågor som rör kommunalförbundet har rätt att närvara och yttra sig vid direktionens sammanträden.

Förbundets kungörelser och tillkännagivanden skall anslås hos Norrköpings kommun m fl.

Budget skall fastställas av direktionen senast i december inom tilldelade ramar.

Medlemskommunerna har rätt till insyn i och kontroll över förbundets verksamhet. Direktionen skall lämna delårsbokslut minst 2 ggr/år. Underlag skall lämnas till medlemskommunernas årsredovisningar. Ev åtgärdsplan skall redovisas för återställande av eget kapital i samband med delårsrapport och årsredovisning.

Fortlöpande information skall ges till medlemskommunerna och informera om särskilda händelser av principiell vikt. Samråd skall ske med medlemskommuner innan beslut för dessa ärenden.

Iakttagelser i granskningen.

Dialog har genomförts under 2016 vid två tillfällen där medlemsrepresentanter deltagit. Minnesanteckningar har erhållits i granskningen. De intervjuade beskriver att dialogen fungerar bättre den senaste mandatperioden samt att KS genomförde studiebesök hos upphandlingscenter 2015.

Av protokollsgenomgången KF respektive KS noteras att förbundets årsredovisning 2015 samt delårsrapport redovisats. Inga protokoll har rapporterats för 2016.

Budget och verksamhetsplan utarbetas på tjänstemannanivå i kommunerna för beslut i förbundsstyrelse.

Kommunalförbundet Räddningstjänsten Östra Götaland

I förbundsordningen beslutad 2014 framgår ändamålet samt att förbundet kan efter överenskommelse utföra uppgifter åt annan än medlemskommun.

Ärenden i direktion får väckas av ledamot och tjänstgörande ersättare i direktion av medlemskommun samt genom framställan av KF eller KS samt av organ under direktionen.

2017-03-20

Kungörelser och tillkännagivanden skall anslås medlemskommunerna.

Budget skall fastställas av direktionen senast i december inom tilldelade ramar.

Medlemskommunerna har rätt till insyn i och kontroll över förbundets verksamhet. Direktionen skall lämna delårsbokslut minst 2 ggr/år (enligt överenskommelse 30 april, 31 augusti samt vid bokslut). Underlag skall lämnas till medlemskommunernas årsredovisningar. Ev åtgärdsplan skall redovisas för återställande av eget kapital i samband med delårsrapport och årsredovisning.

Fortlöpande information skall ges till medlemskommunerna och informera om särskilda händelser av principiell vikt. Samråd skall ske med medlemskommuner innan beslut för dessa ärenden.

I bilaga till förbundsordningen framgår överenskommelse som skall klargöra och precisera förbundets uppdrag och uppgifter. Där framgår mål, tider för uppföljning, samrådsgrupper samt att dialog skall ske. Deltagande i dessa är direktionens ordförande, vice ordförande samt medlemskommunernas KSO minst två ggr/år. Dels som årlig uppföljning av verksamhet och ekonomi i samband med årsredovisningen, dels som avstämning under hösten. Vid behov träffas förbundsledningen och kommundirektörer i övergripande frågor samt i budget- och ekonomiredovisningsfrågor träffar ekonomidirektörerna förbundsledningen enligt plan.

Medlemskommunerna skall årligen precisera sina uppdrag genom beskrivningar som upprättas i samband med verksamhetsplan och budget.

Iakttagelser i granskningen.

De intervjuade beskriver att dialog har genomförts under 2016 vid två tillfällen där medlemsrepresentanter deltagit. Minnesanteckningar sammanställs.

Extra dialoger har skett under 2017 med anledning av aktuellt läge för verksamheten.

Extra ärenden och diskussioner har skett avseende RTÖG's verksamhet under 2016 i KS.

Företrädare för förbundet har också under året informerat och deltagit i planeringsutskott, framförallt i Linköping.

Bl. gällande ärenden av principiell karaktär såsom större investeringar (ny brandstation mm)

Budget- och uppföljningsprocess har satt sig och anges vara fungerande. Uppföljning av intern kontroll har rapporteras. De intervjuade beskriver också att de önskar delta och rapportera om förbundets verksamhet vid medlemskommunernas KF respektive KS.

Av protokollsgenomgången KF respektive KS noteras att förbundets årsredovisning 2015 samt delårsrapport 2016 redovisats. Protokoll har rapporterats löpande till KS för 2016.

4. Avslutande bedömning

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt är tillräcklig.

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsens uppsikt i allt väsentlig är tillräcklig.

Kommunstyrelsen har skapat förutsättningar i reglementen, kommunens styrmodell, gemensamma ägardirektiv samt förbundsordningar för att utöva en kontinuerlig och systematisk uppsikt över verksamheten såväl den som bedrivs i förvaltnings- som bolagsform. Uppsikten över kommunalförbunden är såsom tidigare mindre strukturerad även om dialoger och studiebesök till viss del kompletterats.

De intervjuade beskriver att uppsikten i allt väsentligt fungerar i enlighet med antagna riktlinjer. Av stickprovsmässig protokollsgenomgång kan konstateras att redovisning delvis sker till KS respektive KF.

Samtidigt noteras att det finns behov av att utveckla och *mer samlad tydliggöra formerna gällande uppsikten* bl.a. gällande nämnder och kommunalförbund.

De intervjuade efterfrågar också att formerna för uppsiktsplikten kan tydliggöras något, informeras om och utbildning genomföras. Därför rekommenderas kommunstyrelsen att utveckla en *samlad strategi* för uppsikten för hur denna ska utövas gällande nämnder, bolag, förbund m fl i syfte att klargöra vad som ingår i ansvaret kring uppsiktsplikten, vad den ska omfatta och även hur styrelsen ska arbeta rent praktiskt med frågan på ett sammanhållet sätt. För en rad olika organisationer som kommunstyrelsen ska ha uppsikt över rekommenderar vi att en *årscykel* utarbetas där det framgår när och vilken information respektive organisation ska lämna till kommunstyrelsen.

En strategi för uppsiktsplikten kan t ex innehålla:

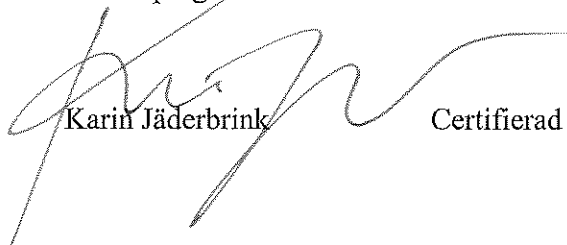
- Hur den ska tillämpas (möten, formellt och informellt)
- Vem som ansvarar för de olika delkomponenterna i uppsikten
- Vad som ska ingå i uppsikten
- Prioriterade områden/frågor
- Dialoger med olika delar inom koncernen (muntlig, skriftlig)
- Intern kontroll
- Utvärdering av uppsiktsplikten

- Vilken information som kommunstyrelsen ska återrapportera till kommunfullmäktige.

Är kommunstyrelsens rapportering till fullmäktige ändamålsenlig?

Den rapportering som går till kommunfullmäktige från kommunstyrelsen bedöms i allt väsentligt vara tillräcklig.

Norrköping 2017-03-29



Karin Jäderbrink

Certifierad kommunal revisor (PwC)

Källförteckning

Reglemente för kommunstyrelsen, 2016-03-21

Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder, 2014-12-15

Bolagsordning för Louis De Geer Konsert & Kongress i Norrköping AB,
2016-03-21

Ägardirektiv för Louis De Geer Konsert & Kongress i Norrköping AB,
2016-03-21

Bolagsstyrningsrapport 2016, Louis De Geer Konsert & Kongress i
Norrköping AB

Förbundsordning samt överenskommelse för kommunalförbundet
Räddningstjänsten Östra Götaland gällande från 1/1 2015.

Förbundsordning för kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen 2015-12-
14

Förbundsordning Samordningsförbund Östra Götaland, slutförslag 2016-09-
20

Politisk riktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun, 2014-12-08

Riktlinje för intern styrning och kontroll samt riktlinje för ekonomistyrning
2015-03-30

Gemensamt ägardirektiv för Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag,
KF 26 september 2016

Protokoll KF respektive KS 2016- februari 2017