



Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Rapport
Ludvika kommun

KPMG AB

2023-06-20

Antal sidor 23



Ludvika kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2023-06-20

Innehåll

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation	6
3.2	Struktur och former för uppsiktsplikten	7
3.3	Kommunstyrelsens uppsikt i praktiken	10
3.4	Kommunstyrelsens begärda upplysningar och vidtagna åtgärder	15
3.5	Rapportering till fullmäktige	20
4	Slutsats och rekommendationer	21

1 Sammanfattning

KPMG har av Ludvika kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas, helägda bolags och kommunalförbunds verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens former för uppsikten till viss del är ändamålsenliga och tillfredställande. Ludvika kommun har i grunden en formaliserad struktur som ger förutsättningar att utöva en ändamålsenlig uppsikt, där kommunstyrelsens uppsiktsplikt anges i dess reglemente, bolagspolicy samt gemensamma och särskilda ägardirektiv för bolagen. Den formella uppsiktsplikten sker i samband med tre uppföljningstillfällen under året, samt genom kravet på inrapportering av bolagsstyrningsrapporter. Vi bedömer att det i och med inhämtandet av bolagsstyrningsrapporter finns former för att årligen pröva och fatta beslut om bolagens verksamhet har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt. Dock anser vi att uppsiktsplikten normeras utifrån många olika styrdokument och att det kan finnas anledning att samla dessa i ett dokument för att förbättra överblickbarheten. Vidare anser vi att kommunstyrelsens uppsiktsplikt med fördel kan dokumenteras och formaliseras som en strategi för hur uppsikten ska utövas.

Vi konstaterar att kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala Mitts samt kommunalförbundet Västerbergslagens utbildningsförbunds ekonomi följs upp vid de tre uppföljningstillfällena under året likt kommunens nämnder och bolag. Vi bedömer att formerna för uppsiktsplikten avseende kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala Mitt kan stärkas för att ge bättre förutsättningar för kommunstyrelsen att utöva en ändamålsenlig uppsikt.

Vi konstaterar vidare att inga ägardialoger med representanter för kommunstyrelsen genomförs. Vi bedömer att detta inte är i enlighet med beslutat gemensamt ägardirektiv för kommunens helägda bolag.

Vår bedömning är att omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt är tillräcklig, då samtliga nämnder och bolag har rapporterat upplysningar om ekonomi, verksamhet och intern kontroll. Vi konstaterar också att kommunstyrelsen åberopat sin uppsiktsplikt genom att inhämta ytterligare information om bolagens ekonomi i samband med att ett av bolagen lade fram ett förslag om beslut om aktieägartillskott. I vår protokollgranskning har vi dock funnit att Räddningstjänsten Dala Mitts och Västerbergslagens utbildningsförbunds rapportering om genomförda interna kontroller inte delgivits kommunstyrelsen (eller kommunfullmäktige).

Kommunstyrelsen begär upplysningar från nämnderna, bolagen och kommunalförbunden under verksamhetsåren, men vi bedömer att kommunstyrelsen inte fullt ut har kontrollerat vidtagna åtgärder utifrån avvikelser mot budget. Vi konstaterar att handlingsplaner ej skickats till kommunstyrelsen och att kommunstyrelsen inte hanterat ärendena vidare. Vidare kan vi konstatera att kommunstyrelsen vid tidpunkten för granskningen ännu inte prövat om den verksamhet

2023-06-20

som de kommunala bolagen bedrivit under 2022 varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen inte agerat i enlighet med beslutad bolagspolicy som anger att kommunstyrelsen i samband med årsredovisningen ska överlämna bolagsstyrningsrapporten med tillhörande bedömning av bolagets verksamhetsår till kommunfullmäktige.

Slutligen bedömer vi att kommunstyrelsen i viss utsträckning har rapporterat till kommunfullmäktige, då man överlämnat delårsrapport samt årsredovisning till kommunfullmäktige som därefter har fastställt dessa i enlighet med kommunallagen. Vi noterar dock att finansutskottet i april 2022 beslutade att bolagsstyrningsrapporterna inte behöver behandlas och beslutas av fullmäktige, vilket innebär att kommunstyrelsen inte har delgett kommunfullmäktige sitt beslut om respektive bolag, under föregående kalenderår eller innevarande, bedrivit sin verksamhet i enlighet med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Enligt kommunstyrelsens reglemente ska styrelsen överlämna bolagsstyrningsrapporterna till kommunfullmäktige årligen.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Upprätta en strategi där kommunstyrelsen definierar uppsiktens innebörd och innehåll för nämnder, bolag och kommunalförbund.
- Utveckla former för ägardialog enligt beslutat gemensamt ägardirektiv.
- Tillse att kommunstyrelsens beslut om respektive bolag, under föregående kalenderår, bedrivit sin verksamhet i enlighet med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna rapporteras till kommunfullmäktige i enlighet med direktiven i styrelsens reglemente.
- Säkerställa att ändring av beslutsordning avseende bolagsstyrningsrapporterna beslutas i kommunfullmäktige
- Säkerställa att kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala Mitts och kommunalförbundet Västerbergslagens utbildningsförbunds rapportering av genomförda interna kontroller under året delges kommunstyrelsen utifrån styrelsens uppsiktsplikt

2 Bakgrund

I enlighet med 6 kap. 1 § Kommunallagen (2017:725) framgår att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska även ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i. Skrivelsen omfattar därmed även kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Sedan 1 januari 2013 omfattas kommunstyrelsen av en så kallad förstärkt uppsiktsplikt över de kommunala aktiebolagen. Den förstärkta uppsiktsplikten innebär att kommunstyrelsen årligen ska pröva om verksamheten för varje bolag har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen finner att så inte är fallet, ska denne lämna förslag till fullmäktige om så kallade nödvändiga åtgärder.

Lagrummet preciseras inte ytterligare i kommunallagen gällande hur uppsiktsplikten bör utformas. Därmed är det upp till respektive kommun att utforma och formulera innehållet med hänvisning till att fullfölja lagkravet. I Ludvika kommun har kommunstyrelsen inte upprättat och utformat ett specifikt styrdokument relaterat till uppsiktsplikten, utan normeras i stället utifrån kommunstyrelsens reglemente, bolagspolicy, gemensamma och särskilda ägardirektiv samt reglemente för internkontroll.

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, anvisningar och påpekanden samt i de fall det anses nödvändigt se till att kommunfullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. I den kommunallag som gäller fr.o.m. den 1 januari 2018 har kommunstyrelsen ytterligare fått en strategisk roll, där fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet till exempel i frågor som rör ekonomi, personal och miljö.

Revisorerna har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk funnit det angeläget att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnder, bolag och kommunalförbund.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas, helägda bolags och kommunalförbunds verksamhet är ändamålsenlig och tillräcklig. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Är kommunstyrelsens former för uppsikten ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?
- Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt tillräcklig?

- Begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna, bolagen och kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala Mitt och kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?
- Rapporterar kommunstyrelsen till kommunfullmäktige i tillräcklig utsträckning?

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap.
- Reglemente för kommunstyrelsen och berörda nämnder.
- Ägardirektiv för berörda bolag
- Övriga relevanta styrdokument

Granskningen omfattar kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder, av kommunen ägda bolag, kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala Mitt och kommunalförbundet Västerbergslagens utbildningsförbund.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, ledamöter i kommunstyrelsen, kommundirektör, biträdande kommundirektör, koncernekonomichef, verkställande direktörer och ordföranden i samtliga helägda bolag samt förbundsdirektör och ordförande för Räddningstjänsten Dala Mitt och Västerbergslagens utbildningsförbund. En protokollsgranskning har genomförts för perioden januari 2022 till april 2023.

Rapporten har översänts till samtliga respondenter för faktakontroll.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation

Ludvika kommuns politiska organisation består av kommunstyrelsen, kultur- och samhällsutvecklingsnämnden, myndighetsnämnden miljö och bygg, social- och utbildningsnämnden, vård- och omsorgsnämnden samt valnämnden. Bolagskoncernen består av hel- respektive delägda bolag¹. Ludvika kommun ingår i två

¹ Ludvika kommun Stadshus AB, Ludvika kommunfastigheter, LudvikaHem AB, Stora Brunnsvik AB, Tryggheten i Ludvika Fastigheter KB, Västerbergslagen Kraft AB, Wessman Vatten & Återvinning, WessmanBarken Vatten & Återvinning (50%), Västerbergslagen Energi AB (28,6%), Västerbergslagen Elförsäljning AB (28,6%), Västerbergslagen Elnät AB (28,6%).

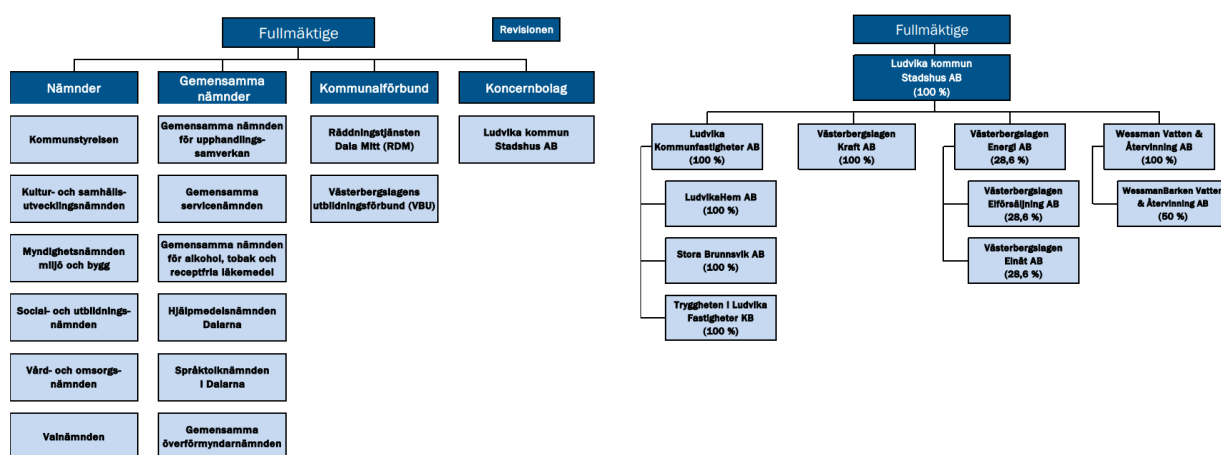
Ludvika kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2023-06-20

kommunalförbund, Räddningstjänsten Dala Mitt² samt Västerbergslagens utbildningsförbund³.

Utöver det som redovisas i nedanstående organisationsschema finns ett antal utskott där tjänstemän och styrelsen bereder frågor inför kommunstyrelsens sammanträde. De utskott som finns är kommunstyrelsens arbetsutskott (KS AU), kommunstyrelsens personalutskott (KS PLU), kommunstyrelsens finansutskott (KS FINU), kommunstyrelsens utskott för flyktingfrågor (KS FLY) samt kommunstyrelsens förhandlingsutskott (KS FHU).



Figur 1. Organisationsschema i Ludvika kommun (nämnder och kommunalförbund) samt organisationsschema i Ludvika kommun (bolag).

3.2 Struktur och former för uppsiktsplikten

3.2.1 Kommunstyrelsens reglemente

I kommunstyrelsens reglemente⁴ framgår att kommunstyrelsen har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Vidare ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter (ledningsfunktion), utöva en samordnad styrning samt vara ledande i arbetet att ta fram styrdokument (styrfunktion). Det är även kommunstyrelsens ansvar att följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Slutligen ska kommunstyrelsen fortlöpande i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen och återsrapportera till kommunfullmäktige (uppföljningsfunktion). I förhållande till dessa ansvarsfunktioner faller uppsiktsplikten under ledningsfunktionen. I enlighet med lagkrav förordar därmed även reglementet att styrelsen ska utöva uppsikt över den

² Ludvika kommun är en av fem medlemskommuner. Övriga medlemmar är kommunerna: Borlänge, Falun, Säter, Gagnef och Ludvika

³ VBU är ett kommunalförbund mellan Ludvika och Smedjebackens kommun. Förbundets uppgifter och ändamål avser att samverka inom främst gymnasieskola och vuxenutbildning. Förbundsledningen består av nio ledamöter med lika många ersättare, varvid Ludvika utser fem av dessa och Smedjebacken fyra.

⁴ Reglemente för kommunstyrelsen. Dnr 2022/139-00, § 57 (2022-06-27).

kommunala verksamheten, bolagen, stiftelser samt kommunalförbund. Inom ramen för uppsiktsplikten ska styrelsen även övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag och övrig styrande dokumentation.

I styrdokumentet "Allmänt reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder"⁵ specificeras kommunstyrelsens ordförandes ansvar att utöva uppsikt över "kommunens hela nämndförvaltning och de kommunala bolagen [...]"⁶.

3.2.2 Bolagspolicy

Då kommunstyrelsens uppsiktsplikt även omfattar bolagsverksamhet framgår det av bolagspolicyn⁷ att kommunstyrelsen årligen ska fatta beslut och pröva huruvida verksamheten i bolaget varit förenlig med det kommunala ändamålet samt de kommunala befogenheterna. I bedömningen av uppsiktsplikten förordar policyn att följande frågor bör besvaras:

- Har verksamheten för respektive bolag bedrivit varit förenlig med det fastställda ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna?
- Hur beskrivs årets viktigaste händelser i bolagens delårsrapport och årsredovisning?
- Hur beskrivs det kommunala ändamålet och uppfyllande av de kommunala befogenheterna i bolagens styrdokument?
- Har annan rapportering skett till kommunstyrelsen under året från bolagen?
- Behöver kommunstyrelsen vidta några åtgärder?
- Har fullmäktige tagit ställning till beslut enligt deras rätt?

Svaren på dessa frågor ska utmynna i en bolagsstyrningsrapport som antas av kommunfullmäktige, med tillhörande bedömning av bolagets verksamhetsår. Om bolaget inte anses ha uppfyllt kraven ska kommunstyrelsen sedermera ställa krav på åtgärder.

3.2.3 Gemensamma och särskilda ägardirektiv

Alla helägda kommunala bolag omfattas av ett särskilt ägardirektiv (med undantag för moderbolaget). Utöver det har kommunfullmäktige även antagit ett gemensamt ägardirektiv⁸ som är gällande för kommunens helägda bolag (LKSAB, Ludvika Kommunfastigheter, LudvikaHem, Stora Brunnsvik, VB Kraft). Ett av bolagen (Wessman Vatten & Återvinning) omnämns inte i det gemensamma ägardirektivet, men

⁵ Allmänt reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder. Dnr 2021/123-00 § 102 (2021-08-23).

⁶ Ansvarsfördelning för kommunalråden 2023-2026 Dnr 2023/10 (2023-02-09).

⁷ Bolagspolicy Dnr 2020/343, § 174 (2020-12-07)

⁸ Gemensamma ägardirektiv. Dnr 2017/387, § 33, (2018-03-05).

av det särskilda ägardirektivet framgår det att även det bolaget ska omfattas av det gemensamma.

Bolagen är skyldiga till att delge kommunstyrelsen relevant information så som handlingar och räkenskaper som vederbörande begär. Däremot åligger det kommunstyrelsen att ansvara för att se till så att bolagen är införstådda med deras skyldighet med hänvisning till uppsiktsplikten. Vidare är det bolagens ansvar att tillhandahålla det underlag som krävs för att upprätta koncernens årsredovisning respektive delårsrapport. Tillhörande förvaltningsberättelse ska vara utformad på så vis att den kan läggas till grund för bland annat kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Kommunstyrelsen ska därefter årligen upprätta skriftlig rapport till kommunfullmäktige där utövandet av uppsikten redogörs.

I samband med årsredovisningen ska kommunstyrelsen lämna en bolagsstyrningsrapport till kommunfullmäktige med sin bedömning av bolagets verksamhetsår. Vid bedömning av uppsiktsplikten ska frågeställningarna som framgår av bolagspolicyn (se 3.2.2) besvaras.

3.2.4 Förbundsordning Räddningstjänsten Dala Mitt

Av Räddningstjänsten Dala Mitts förbundsordning⁹ framgår bland annat förbundets uppgifter, syfte samt övriga organisatoriska företeelser. I likhet med bolag och nämnder lyder kommunalförbundets Räddningstjänsten Dala Mitts verksamhet under kommunallagen (6 kap 1 §) och omfattas därmed av medlemskommunernas styrelser uppsiktsplikt. Av förbundsordningen framgår att förbundet ska tillhandahålla medlemskommunernas kommunstyrelser den information som efterfrågas.

Enligt förbundsordningen har kommunstyrelsens ordförande närvarorätt i förbundsdirektionen, men får inte delta i besluten.

3.2.5 Förbundsordning Västerbergslagens utbildningsförbund

I Västerbergslagens utbildningsförbunds förbundsordning¹⁰ beskrivs bland annat förbundets ändamål, uppgifter och organisation.

Enligt förbundsordningen har respektive medlemskommun, genom sin kommunstyrelse, rätt till insyn i förbundet och rätten att utöva kontroll över förbundets verksamhet. Kommunstyrelsens presidium och kommunens högste tjänsteman från respektive medlemskommun har närvarorätt vid direktionens sammanträden, men får inte delta i besluten.

I förbundsordningen fastställs att direktionen ska avlämna delårsrapport och årsredovisning till förbundsmedlemmarna.

⁹ Förbundsordning för Räddningstjänsten Dala Mitt. Dnr 2021- , § 9 (2022-02-07).

¹⁰ Ludvika kommuns fullmäktige, 2022-08-20, § 106

3.2.6 Reglemente för intern kontroll

Av reglementet för intern kontroll¹¹ beskrivs kommunens organisation avseende arbetet med intern kontroll. Det fördelade ansvaret att se till att en god intern kontroll upprätthålls tillfaller kommunstyrelsen, likväl att både nämnder och helägda bolag bedriver det arbetet på ett tillfredställande sätt. Kommunstyrelsen ska årligen fastställa en kommunövergripande plan för den interna kontrollen där planen anger gemensamma kontrollmoment varvid såväl bolag som nämnder ska följa upp dessa. Kommunstyrelsen ska sedermera årligen behandla och utvärdera nämndernas och de helägda bolagens rapporterade uppföljningar av tidigare årsplaner för intern kontroll.

3.3 Kommunstyrelsens uppsikt i praktiken

3.3.1 Nämnder och bolag

Enligt vad som framkommer i vår granskning har uppsiktsplikten formaliserats utifrån de uppföljningar som genomförs under året avseende ekonomi, verksamhet och intern kontroll. Totalt genomförs tre större uppföljningar av ekonomi och verksamhet under pågående verksamhetsår, två under våren och den tredje i samband med delårsrapporten per sista augusti. Uppföljningstillfällena under våren uppges syfta till att ge tidiga signaler på avvikelser mot nämndernas fastställda planer. Den första uppföljningen omfattar perioden januari till februari och den andra uppföljningen omfattar perioden januari till april. Nämnderna, kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala Mitt och Västerbergslagens utbildningsförbund rapporterar om ekonomin, både den löpande driften och investeringarna, som sedan jämförs mot budgeten. Även periodens resultat, balanskravsresultat och finansiella mål rapporteras, samt arbetet med verksamhetsmålen. Bolagen rapporterar periodens resultat samt investeringar, och all rapportering innefattar en prognos för helåret.

I den tredje uppföljningen, delårsrapporten, redovisas hela koncernens utveckling för perioden januari till augusti. Delårsrapporten fastställs av fullmäktige under hösten. Själva utfallet för koncernen rapporteras därefter i årsredovisningen, där bland annat måluppfyllelsen redogörs för.

Av årsredovisningen för 2022¹² framgår att delårsrapporten, de två övriga uppföljningstillfällena och kommunens budgetprocess inför kommande år är centrala i utövandet av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Av årsredovisningen för 2022 framgår att en nämnds större avvikelser under uppföljningstillfällena ska lyftas fram för att tidigt kunna vidta åtgärder. Om avvikelser mot driftsbudgeten kvarstår ska nämnderna på eget initiativ vidta åtgärder och kommunstyrelsen ska sedan bedöma om ytterligare åtgärder krävs.

Som anges i Ludvika kommuns bolagspolicy ska kommunstyrelsen årligen fatta beslut och pröva huruvida verksamheten i bolaget varit förenlig med det kommunala

¹¹ Reglemente för intern kontroll. Dnr 2016/449, § 137 (2016-08-29).

¹² Årsredovisning 2022, KF 2023-05-29

2023-06-20

ändamålet samt de kommunala befogenheterna. Om bolagets verksamhet ej bedöms vara ändamålsenlig enligt ovanstående kravställning ska kommunstyrelsen kräva åtgärder. Bolagsstyrningsrapporten syftar till att informera ägaren om styrningen av bolaget och förutom att innehålla redan redogjorda frågeställningar skall den även omfattas av:

- Beskrivning av hur bolagets verksamhet varit förenlig med det kommunala ändamålet.
- Utvärdering och beskrivning av styrelsearbetet under räkenskapsåret.
- Hur bolaget har tillgodosett allmänhetens rätt till insyn i verksamhet som bedrivits av privata utförare
- Hur bolagets risker bedömts och följts upp
- Hur den interna kontrollen har fungerat, det vill säga:
 - Uppfyllande av bolagets ändamål
 - Av ägaren beslutade mål
 - Bolagets finansiella rapportering är organiserad och hur det fungerat
 - Dialog med revisorer och lekmannarevisorer
 - Beskrivning av ärenden som lämnats till fullmäktige för ställningstagande

I tjänstemannaorganisationen finns en koncernledningsgrupp där kommunchef, förvaltningschefer, HR-chef, säkerhetschef samt VD för respektive bolag finns representerade. I koncernledningsgruppen bereds bland annat bolagsstyrningsrapporter inför vidare beslut i kommunstyrelsens finansutskott och kommunstyrelsen.

3.3.2 Forum för dialog

3.3.2.1 Koncernövergripande

Utöver den formaliserade rapporteringen till kommunstyrelsen enligt bestämda rapporteringstillfällen samt rapportering av bolagsstyrningsrapporter, förekommer ett antal forum som enligt de intervjuade ger ledamöter i kommunstyrelsen information om hur ekonomi och verksamhet fortlöper i nämnder och bolag. I intervjuer nämns bland annat kommunstyrelsens arbetsutskott, tillika kommunstyrelsens finansutskott, som syftar till att ha tätare avstämningar avseende koncernens ekonomi. Vidare nämns dialogdagar genomförs i samband med budgetprocessen. Kommunstyrelsens finansutskotts ledamöter kallar oppositionsledamöter och ordföranden i bolag och nämnder. I intervju framförs syftet med dialogdagarna att vara att utveckla budgetprocessen för att få mer dialog och att kommunstyrelsen ska kunna agera utifrån rapportering från bolag och nämnder. Enligt uppgift dialogdagar protokollförs inte.

Övrigt som lyfts under intervjuer är att respektive ordförande i nämnderna i hög grad är ledamöter i kommunstyrelsen, vilket gör att kommunstyrelsen har en god inblick i nämndernas verksamhet. Vidare lyfts att kommunstyrelsen har närvarorätt på bolagsstämmorna.

Av kommunens gemensamma ägardirektiv framgår att det är moderbolaget som aktivt ska medverka till att ägardialog med representanter för kommunstyrelsen genomförs. Dialogen ska hållas kontinuerligt och frågor av strategiskt och gemensamt intresse ska avhandlas. Av intervjuer med representanter för helägda bolag och kommundirektör framgår att det inte finns någon formaliserad ägardialog med kommunstyrelsen.

Vi har inte funnit att kommunen i upprättade styrdokument angett någon särskild strategi för kommunstyrelsens uppsikt och hur denna ska utövas utöver det som övergripande anges i kommunstyrelsens reglemente.

3.3.2.2 *Kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala Mitt*

Av intervju med företrädare för Räddningstjänsten Dala Mitt framförs att det inför varje direktionmöte sker en tjänstemannaberedning i förbundets arbetsutskott, där kommun- och ekonomichefer också är inbjudna. Om avvikelser uppstår har företrädare från kommunen ett ansvar att lyfta det vidare till respektive kommunstyrelse.

Representanter från Ludvika kommun uppges även möta kommunalförbundet i samband med förbundets budgetöverläggning utifrån ett upprättat årshjul.

3.3.2.3 *Kommunalförbundet Västerbergslagens utbildningsförbund*

I intervju framförs att kommunstyrelsens ordförande och kommunens ekonomichef träffar företrädare från Västerbergslagens utbildningsförbund ett antal gånger per år. Vid mötena diskuteras förbundets verksamhet och utveckling framåt. Förbundets ordförande och förbundschef deltar även i andra typer av forum så som Brå¹³, kommunens fastighetsbredning och kommunens barn- och utbildningsberedning där företrädare från Ludvika kommun deltar.

Enligt uppgift möter även förbundsdirectionens ordförande, directionens vice ordförande, förbundets ekonomichef och förbundschef medlemskommunernas kommundirektörer och ekonomichefer 2–4 gånger per år inom ramen för budgetprocessen. Förbundschefen uppges även ingå i Ludvikas koncernledningsgrupp och möter därigenom kommunens förvaltningschefer.

3.3.3 **Kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala Mitt**

Räddningstjänsten Dala Mitts interna uppföljning sker genom budgetöverläggningar, med uppföljning varje tertiäl i likhet med övriga koncernen. Måluppfyllnad samt intern kontroll redovisas i förbundets delårsrapport och årsredovisning och sänds därefter till respektive medlemskommuns kommunstyrelse.

Av förbundsordningen för Räddningstjänsten Dala Mitt framgår att kommunalförbundet ska tillhandahålla den information som kommunstyrelsen anser sig behöva. Intervjuade i Räddningstjänsten Dala Mitt beskriver att den ekonomiska kontrollen och rapporteringskedjan historiskt har varit bristfällig, men att den har förbättrats under

¹³ Brottsförebyggande rådet

senare år. Vidare framgår av intervju att kommunstyrelsens uppsiktsplikt, utöver de formaliserade uppföljningstillfällena, till stor del sker i form av kontinuerlig dialog i samband med specifika företeelser avseende Räddningstjänsten Dala Mitt.

I intervju framförs att den informella uppsikten över kommunalförbunden ter sig något svårare att utöva. Kommunalförbunden likställs med primärkommuner med en egen beslutande församling varför det upplevs svårare att utöva uppsiktsplikten över kommunalförbundet. Av intervju framgår att Räddningstjänsten Dala Mitt har bjudits in för att hålla en dragning för styrelsen minst en gång per mandatperiod avseende sin verksamhet.

3.3.4 Kommunalförbundet Västerbergslagens utbildningsförbund

Västerbergslagens utbildningsförbunds ekonomi följs upp av kommunstyrelsen varje tertiäl i likhet med övriga verksamheter i koncernen. Enligt uppgift delges Ludvikas kommunfullmäktige förbundets delårsrapport samt årsredovisning, vilket även framgår av protokoll¹⁴. I rapporteringen framgår utöver ekonomiskt resultat även måluppfyllelse och uppföljning av intern kontroll.

3.3.5 Arbetet med intern kontroll

3.3.5.1 Nämnder och bolag

Av reglemente för intern kontroll framgår att kommunstyrelsen årligen ska fastställa samt behandla inrapporterade interna kontroller som både nämnder och bolag redovisar. Enligt styrelseprotokoll daterad 2023-03-14¹⁵ har kommunstyrelsen godkänt samtliga nämnder och bolags interna kontrollplaner med tillhörande uppföljningar för år 2022. Styrelsen har även givit förslag på förbättringsåtgärder vid eventuell anmärkning.

3.3.5.2 Kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala Mitt

Räddningstjänsten Dala Mitt behandlade och godkände uppföljningen av den interna kontrollen vid förbundsdirektionens sammanträde den 16:e mars 2023. Av protokollet framgår att kommunfullmäktige i medlemskommunerna delges beslutet. I granskningen av kommunstyrelsen och kommunfullmäktiges protokoll har vi dock inte funnit att rapporteringen har delgivits ledamöterna, inte heller under år 2022 för uppföljningen av den intern kontrollen år 2021.

3.3.5.3 Kommunalförbundet Västerbergslagens utbildningsförbund

Enligt lämnade uppgifter i granskningen utgår förbundets internkontrollplan från Ludvikas kommunstyrelses beslutade internkontrollplan varje verksamhetsår. Förbundsdirektionen antog vid sammanträdet i februari 2023 en internkontrollplan för

¹⁴ Västerbergslagens utbildningsförbund, sammanträdesprotokoll 2022-10-27, samt sammanträdesprotokoll 2023-04-27

¹⁵ Sammanträdesprotokoll Dnr 2023/6 § 59, (2023-03-14).

året¹⁶. Av beslutet framgår att Ludvikas kommunstyrelse fastställt en övergripande internkontrollplan för år 2023 med två kommungemensamma kontrollpunkter:

- Följs checklistan vid introduktion av nyanställda?
- Följs koncernens projektmodell?

Av de två kontrollpunkterna beslutade direktionen att enbart arbeta utifrån den första punkten med hänvisning till att förbundet inte ingår i kommunens projektmodell. Vidare antog direktionen två ytterligare kontrollpunkter särskilt för förbundets verksamhet.

Uppföljningen av internkontrollerna för år 2022 behandlades av direktionen vid sammanträdet i december 2022¹⁷. I intervju framförs den interna kontrollen redovisas till kommunstyrelsen i Ludvika, vi har dock inte funnit att sådan rapportering gjorts till kommunstyrelsens ledamöter i vår granskning av protokoll.

3.3.6 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsens former för uppsikten till viss del är ändamålsenliga och tillfredställande. Ludvika kommun har i grunden en formaliserad struktur som ger förutsättningar att utöva en ändamålsenlig uppsikt. Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsens uppsiktsplikt anges i dess reglemente, bolagspolicy samt gemensamma och särskilda ägardirektiv för bolagen. Vi kan konstatera att kommunstyrelsens formella uppsiktsplikt över nämnder, bolag och kommunalförbund sker i samband med tre uppföljningstillfällen under året samt genom kravet på inrapportering av bolagsstyrningsrapporter. Vi bedömer att det i och med inhämtandet av bolagsstyrningsrapporter enligt fastställd bolagspolicy finns former för att årligen pröva och fatta beslut om bolagens verksamhet har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet samt utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Detta i enlighet med den förstärkta uppsiktsplikten. Kommunstyrelsen utövar även uppsikt genom dialogdagarna samt politiska beredningar.

Vi anser dock att uppsiktsplikten normeras utifrån flertalet styrdokument och det kan finnas anledning att samla dessa i ett gemensamt dokument för att förbättra överblickbarheten. Vidare anser vi att kommunstyrelsens uppsiktsplikt med fördel kan dokumenteras och formaliseras som en strategi i syfte att konkretisera hur uppsikten ska utövas.

Vår bedömning är vidare att kommunens arbete med intern kontroll är tydligt organiserat och vi konstaterar att kommunstyrelsen bedömer nämndernas och bolagens genomförda interna kontroller under året. I vår protokollgranskning har vi dock inte funnit att Räddningstjänsten Dala Mitts eller Västerbergslagens utbildningsförbunds rapportering om genomförda interna kontroller delgivits kommunstyrelsen (eller kommunfullmäktige). Vi bedömer därför att denna rapportering

¹⁶ Direktionen, 2023-02-15, §21

¹⁷ Direktionen, 2022-12-15, § 122

bör komma till kommunstyrelsens kännedom för att det ska vara möjligt för styrelsen att utöva en ändamålsenlig uppsiktsplikt över kommunalförbundet.

Vi konstaterar vidare kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala Mitt och Västerbergslagens utbildningsförbund följs upp vid de tre tillfällen under året så som nämnder och bolag. Vi ser positivt på att uppföljning av Räddningstjänsten Dala Mitts ekonomi och verksamhet har förbättrats under senaste åren. Vi bedömer att formerna för uppsiktsplikten avseende Räddningstjänsten Dala Mitt kan stärkas för att ge bättre förutsättningar för kommunstyrelsen att utöva en ändamålsenlig uppsikt.

Utifrån vår granskning kan vi konstatera inga ägardialoger med representanter för kommunstyrelsen genomförs. Vi bedömer att detta inte är i enlighet med beslutat gemensamt ägardirektiv för kommunens helägda bolag.

3.4 Kommunstyrelsens begärda upplysningar och vidtagna åtgärder

3.4.1 Protokollsgenomgång

För att få en uppfattning av omfattningen och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt har vi kontrollerat vilka upplysningar som kommunstyrelsen begärt samt vilka åtgärder som vidtagits. Detta har gjorts genom en genomgång av kommunstyrelsens protokoll. Protokollen som berörs är de vilka är upprättade från och med januari 2022 till och med april 2023.

3.4.1.1 Nämnder

Tidigare har vi konstaterat att nämnder, bolag och kommunalförbund vid tre tillfällen per år ska rapportera resultat avseende ekonomi och verksamhet till kommunstyrelsen. Vid konstaterade avvikelser mot budget som sedermera är prognostiserad att kvarstå vid årets slut ska nämnderna på eget initiativ vidta korrigerande åtgärder. Det åligger kommunstyrelsen att bedöma huruvida ytterligare åtgärder krävs. Vi konstaterar att en strategisk plan med ekonomiska ramar för 2023–2025¹⁸ har behandlats och beslutats i kommunfullmäktige. Planen innehåller budget för 2023 med plan för 2024 och 2025. I planen redogörs för verksamhets- och finansiella mål samt nämndernas, bolagens och kommunalförbundens ekonomiska ramar. Av protokollsgranskningen framgår att samtliga nämnder har rapporterat i enlighet med kommunens beslutade uppföljningstillfällen.

Av protokollsgranskningen framgår att kommunstyrelsen i protokoll daterat 2022-04-19¹⁹ uppmärksammar att myndighetsnämnden miljö och bygg, kultur- och samhällsutvecklingsnämnden, social- och utbildningsnämnden (verksamhetsområde individ- och familjeomsorg) och vård- och omsorgsnämnden saknar heltäckande handlingsplaner för att anpassa driftkostnaderna till årsbudgeten. Kommunstyrelsen

¹⁸ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/159, § 49, (2022-06-27).

¹⁹ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/86, § 55 (2022-04-19).

har därför ålagt respektive nämnd att redovisa sådana handlingsplaner vid nästkommande sammanträde tillsammans med en uppmaning om att intensifiera arbetet med uppdragen i strukturplanen, samt redovisa hur effekterna fördelar sig på respektive nämnd. Vid kommunstyrelsens sammanträde i juni²⁰ konstaterar styrelsen att myndighetsnämnden miljö och bygg samt kultur- och samhällsutvecklingsnämnden²¹ fortfarande saknar heltäckande handlingsplaner och ålägger dessa att upprätta sådana inför det nästkommande sammanträdet under september månad.

Av protokollsgranskningen framgår att handlingsplanen för de berörda nämnderna, dvs. myndighetsnämnden miljö och bygg samt kultur- och samhällsutvecklingsnämnden, ej har skickats till kommunstyrelsen och därmed ej beretts för beslut som uppföljande åtgärd i enlighet med föregående protokoll²². I samband med granskningen har vi kontaktat ansvarig tjänsteperson vid kommunen som bekräftat att det ej har skett. Tjänstepersonen meddelar att ärendet inte har beretts som ett ärende till kommunstyrelsen, då denna rapportering i stället ämnar vara stödande för den efterföljande delårsrapporten, där samtliga nämnders driftkostnader redogörs.

Enligt delårsrapporten som fastställdes av kommunfullmäktige i november 2022 redogörs även här att uppföljningstillfällena syftar till att synliggöra hur den ekonomiska ställningen för bolag och nämnder förväntas fortlöpa²³. I övrigt iakttar vi att det av delårsrapporten framgår att kommunstyrelsen har ålagt nämnderna att redovisa heltäckande planer vid styrelsens sammanträde i september 2022. Trots det noterar vi att nämnderna (vid tidpunkten för delårsrapporten) väntas överskrida den tilldelade driftbudgeten med 21 mnkr. För kultur- och samhällsutvecklingsnämndens del redovisas ingen prognostiserad avvikelse från budget. Det gör dock myndighetsnämnden miljö och bygg med en prognostiserad budgetavvikelse på -2,7 mnkr. Vi konstaterar därmed att handlingsplaner från såväl myndighetsnämnden miljö och bygg som kultur- och samhällsutvecklingsnämnden ej skickats till kommunstyrelsen och att kommunstyrelsen inte hanterat ärendet vidare.

3.4.1.2 Bolagen

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över bolagen anges i fastställd bolagspolicy. Av bolagspolicyn framgår att kommunstyrelsen årligen ska fatta beslut och pröva huruvida verksamheten i bolaget varit förenlig med det kommunala ändamålet samt de kommunala befogenheterna. VD:n för moderbolaget (Ludvika kommun Stadshus AB) ska lämna en rapport för hela koncernen till kommunstyrelsen senast i mars månad.

²⁰ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/160, § 74, (2022-06-14).

²¹ Kultur- och samhällsnämnden har en upprättad handlingsplan enligt protokoll men KS understryker ytterligare åtgärder.

²² Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/236, § 121, (2022-09-27).

²³ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/161, § 6, (2022-11-21).

2023-06-20

Enligt moderbolagets styrelseprotokoll²⁴ så förefaller samtliga helägda bolag ha rapporterat en bolagsstyrningsrapport som därefter har överlämnats till kommunstyrelsen, i enlighet med vad bolagspolicyn förordar.

Vi kan av genomförd protokollsgranskning konstatera att kommunstyrelsen har antagit årsredovisningen för 2022 den 2023-04-04²⁵, men inte bolagsstyrningsrapporten. Kommunstyrelsen har därför vid tidpunkten för granskningen ännu inte prövat om den verksamhet som bedrivits i bolagen under 2022 har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Vi kan konstatera att kommunstyrelsen på sammanträdet 2022-04-19²⁶ har prövat om den verksamhet som de kommunala bolagen bedrivit under 2021 har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

För att säkerställa att kommunfullmäktige har behandlat bolagsstyrningsrapporterna under föregående verksamhetsår har vi inom ramen för granskningen verifierat samtliga kommunstyrelse- och kommunfullmäktigeprotokoll för 2022. Vi kan konstatera att det i kommunfullmäktiges protokoll vid behandling av ärendet framgår att "ärendet utgår"²⁷ och att bolagsstyrningsrapporterna därmed ej har behandlats i kommunfullmäktige under 2022. Anledningen till att ärendet har utgått redogörs för i kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll daterad 2022-04-19²⁸ där det konstateras att kommunstyrelsens finansutskott 2022-04-05 beslutade att ändra beslutsinstans från fullmäktige till kommunstyrelsen²⁹. Av fullmäktige fastställd bolagspolicy framgår att inom ramen för den lagstadgade uppsiktsplikten så ska kommunstyrelsen "[...] i samband med årsredovisningen lämna en bolagsstyrningsrapport till fullmäktige om sin bedömning av bolagets verksamhet under året". Enligt vår iakttagelse har detta alltså undgått att göra vilket är oöverensstämmande med formulerad bolagspolicy och det gemensamma ägardirektivet. (Se mer i avsnitt 3.5.)

Av intervjuer med representanter för bolagen anges att uppsiktsplikten i det stora hela anses tillräcklig.

Av den protokollsgranskning som genomförts framgår att fastighetsbolaget Stora Brunnsvik AB under 2022 redovisade ett negativt resultat med ett beräknat underskott på upp till -2,2 mnkr. Till följd lade bolaget fram ett förslag till beslut om ett villkorat aktieägartillskott på 4 mnkr. En enskild ledamot i kommunstyrelsen yrkade på att kommunstyrelsen som en konsekvens borde åberopa sin uppsiktsplikt och agera genom att inhämta ytterligare information om bolagets ekonomi³⁰.

Kommunstyrelsen beslutade, med hänvisning till uppsiktsplikten, att bolaget skulle redovisa det ekonomiska läget till nästkommande sammanträde (2022-11-29), att

²⁴ Sammanträdesprotokoll Dnr 2023/3, § 5 (2023-03-07).

²⁵ Sammanträdesprotokoll Dnr 2023/58, § 77, (2023-04-04).

²⁶ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/95, § 59 (2022-04-19)

²⁷ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/95, § 33 (2022-05-02)

²⁸ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/95, § 59 (2022-04-19)

²⁹ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/95, § 59, (2022-04-19)

³⁰ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/281, § 148 (2022-11-01)

presentera en kalkyl tillsammans med en konkret investerings- och underhållsplan (avseende år 2023–2025), samt att bolagets auktoriserade revisor skulle inkomma med ett skriftligt utlåtande av tidigare värdering av verksamheten. I sammanträdesprotokoll daterat 2022-11-29³¹ godkände kommunfullstyrelsen redovisningen av det ekonomiska läget, samt utlåtandet från bolagets auktoriserade revisor. Däremot återremitterade kommunstyrelsen den återopade investerings- och underhållsplanen som bolaget alltså ej redovisat under sammanträdet. Styrelsen har sedan lämnat en proposition till kommunfullmäktige, i enlighet med vad som förordas i bolagspolicyn³² och yrkade på att bolaget skulle inkomma med investerings- och underhållsplan till det nästkommande kommunfullmäktigesammanträdet. Vi konstaterar att bolaget vid det ovan nämnda sammanträdet bifogat investerings- och handlingsplan.

Kommunfullmäktige beslutade därefter att återremittera ärendet avseende ett potentiellt aktieägartillskott med hänvisning till att klargöra huruvida ett sådant tillskott strider mot EU:s statsstödsregler eller ej³³. Kommunfullmäktige har därefter även givit bolaget i uppdrag att komplettera med en handlingsplan. Det framgår ej i beslutsunderlaget inom vilken tid denna bör inkomma. Vi konstaterar att i efterföljande protokoll under 2023 har kommundirektör lämnat löpande rapportering om Stora Brunnsvik AB i enlighet med kommunstyrelsens beslut och vidtagna åtgärder³⁴. I kommunstyrelsens protokoll daterad 2023-02-14³⁵ konstaterar vi att framtagandet av handlingsplan som förordats av kommunfullmäktige har inkommit enligt protokollsbilaga³⁶. Kommunstyrelsen har därefter föreslagit att Ludvika Kommunfastigheter AB lämnar ett villkorat aktieägartillskott på 4 mnkr till Stora Brunnsvik AB. Kommunfullmäktige biföll förslaget enligt protokoll³⁷. Vidare beslutade kommunstyrelsen att ge kommundirektör i uppdrag att löpande återrapportera avseende verksamheten och ekonomin för Stora Brunnsvik AB.

3.4.1.3 Kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala Mitt

Enligt årsredovisning 2021 bedrevs Räddningstjänsten Dala Mitt ej på ett ekonomiskt tillfredställande sätt, då det ekonomiska utfallet för 2021 avvek mot budget med – 5,8 mnkr³⁸. I sammanträdesprotokoll 2022-11-01 lade kommunstyrelsen som förslag till beslut i kommunfullmäktige att bevilja ett extra tillskott på 831 tkr till Räddningstjänsten Dala Mitt för att täcka det totala balanskravsresultatet från tidigare års underskott. Kommunfullmäktige biföll beslutet. Av årsredovisningen för 2022 framgår att budgetavvikelsen endast är på -0,7 mnkr. Finansiella nyckeltal för Räddningstjänsten Dala Mitt finns återrapporterade i kommunstyrelsens delårsrapport för år 2022. Av

³¹ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/281, § 158 (2022-11-29)

³² Bolagspolicy Dnr 2020/343, § 174 (2020-12-07)

³³ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/284, § 17, (2022-12-12).

³⁴ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/405, § 58, (2023-03-14), Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/405, § 76 (2023-04-04).

³⁵ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/284, § 41, (2023-02-14).

³⁶ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/284, § 41, (2023-02-14).

³⁷ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/284, § 12, (2023-02-27).

³⁸ Sammanträdesprotokoll, Dnr 2022/151, § 94, (2022-06-14).

kommunstyrelsens protokoll har vi även iakttagit att en punkt har behandlats som avser extra tillskott som följd av förbundets budgetunderskott³⁹.

Förbundsdirektionen har enligt intervju varit i kommunstyrelsen för att presentera en tilltänkt räddningstjänstplats i Ludvika kommun. Ärendet angående räddningstjänstplatsen är protokollförd i kommunförbundets protokollföring men vi har ej kunnat konstatera att detta har protokollförts vid kommunstyrelsens ordinarie sammanträdanden.

3.4.1.4 Kommunalförbundet Västerbergslagens utbildningsförbund

Västerbergslagens utbildningsförbunds ekonomi följs upp i samband med kommunstyrelsens uppföljningstillfällen under året. Vid de första och andra uppföljningstillfällena prognostiserades inga större avvikelser för kommunens kostnad för Västerbergslagens utbildningsförbund.

Vid delårsrapporten 2022 redovisades hur förbundet arbetar med några av kommunens verksamhetsmål som berör skolverksamheten, samt det ekonomiska utfallet för perioden och prognos för helåret. Vid delårsbokslutet redovisade förbundet (exklusive kostnader för kulturskolan) ingen avvikelse mot budget, men för kulturskolan redovisades en negativ avvikelse på -0,1 mnkr. För helåret prognostiserades dock ett överskott.

Vid årsredovisningen redovisade förbundet (exklusive kostnader för kulturskolan) ett överskott på +8,9 mnkr, medan kulturskolan redovisade ett underskott på -0,2 mnkr. Överskottet för förbundet berodde främst på lägre nettokostnader för ungdomsgymnasiet samt vuxenutbildningen. Likt delårsrapporten redovisas statistik och uppgifter om gymnasieelevers resultat vid uppföljning av kommunens verksamhetsmål.

3.4.2 Bedömning

Vi bedömer att omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt är tillräcklig. Vår bedömning grundar sig på att samtliga nämnder och bolag har rapporterat upplysningar om ekonomi, verksamhet och intern kontroll. Vi konstaterar att kommunstyrelsen åberopat sin uppsiktsplikt genom att inhämta ytterligare information om bolagets ekonomi i samband med att ett av bolagen lade fram ett förslag om beslut om aktieägartillskott.

Vi bedömer att kommunstyrelsen begär upplysningar från nämnderna, bolagen och kommunalförbunden, men att kommunstyrelsen inte fullt ut har kontrollerat vidtagna åtgärder. Vår bedömning grundar sig på att nämndernas handlingsplaner ej rapporterats till kommunstyrelsen och att kommunstyrelsen inte har hanterat ärendet vidare. Vidare kan vi konstatera att kommunstyrelsen vid tidpunkten för granskningen ännu inte prövat om den verksamhet som de kommunala bolagen bedrivit under 2022

³⁹ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/243, § 141, (2022-11-01).

har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen inte agerat i enlighet med beslutad bolagspolicy som anger att kommunstyrelsen i samband med årsredovisningen ska överlämna bolagsstyrningsrapporten med tillhörande bedömning av bolagets verksamhetsår till kommunfullmäktige.

3.5 Rapportering till fullmäktige

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen, i samråd med övriga nämnder, löpande ska följa upp de av kommunfullmäktige fastställda målen och åiterrapportera dessa till fullmäktige. Utöver de rapporteringstillfällen som förordas i enlighet med kap. 11, 16, 19–21 §§ Kommunallagen, dvs delårsrapport och årsredovisning, så belyser styrdokumentet i kommunen ett flertal övriga tillfällen (uppföljningstillfälle 1, 2 och 3) vilka benämns vara centrala med hänvisning till kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Enligt reglementet ska kommunstyrelsen rapportera till kommunfullmäktige två gånger per år avseende hur verksamhetens mål och ekonomi utvecklats.

Vi konstaterar att de uppföljningstillfällen (1, 2 och 3), som protokollförts vid kommunstyrelsens ordinarie sammanträden, ej har vidarebefordrats till kommunfullmäktige⁴⁰. Av intervju med kommunstyrelsens presidium bekräftas att det primärt är delårs- respektive årsredovisning som framläggs till kommunfullmäktige och att kommunstyrelsen därför är måna om att göra dessa redovisningar så omfattande som möjligt.

Av protokollgranskningen framgår att kommunfullmäktige har blivit underrättade samt fattat beslutat i frågor av principiell beskaffenhet så som aktieägartillskottet till Stora Brunnsvik AB, där kommunstyrelsen återopade sin uppsiktsplikt. Vidare har ärendet avseende kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala Mitt där kommunstyrelsen föreslog att bevilja extra tillskott till verksamheten som följd till deras underskott beslutats i kommunfullmäktige.

I föregående avsnitt framgick att det gemensamma ägardirektivet för bolagen samt bolagspolicyen gör gällande att kommunstyrelsen årligen i samband med årsredovisningen ska överlämna en bolagsstyrningsrapport till fullmäktige. Detta har inte gjorts då kommunstyrelsens finansutskott 2022-04-05 beslutade att ändra beslutsinstans från fullmäktige till kommunstyrelsen⁴¹. Vi har kontrollerat kommunstyrelsens delegationsordning och ser inget som medger delegationsstöd till sådant beslut. Enligt av kommunfullmäktige fastställd bolagspolicy lyder i stället att inom ramen för den lagstadgade uppsiktsplikten så ska kommunstyrelsen "[...] i samband med årsredovisningen lämna en bolagsstyrningsrapport till fullmäktige om sin bedömning av bolagets verksamhet under året". Enligt vår iakttagelse har detta därmed undgått att göras vilket är oöverensstämmande med hänsyn till dels bolagspolicy, dels

⁴⁰ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/87, § 37 (2022-03-22), Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/160, § 74 (2022-06-14), Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/236, § 121 (2022-09-27), Sammanträdesprotokoll Dnr 2023/124, § 74 (2023-03-14)

⁴¹ Sammanträdesprotokoll Dnr 2022/95, § 59, (2022-04-19)

det gemensamma ägardirektivet. Det är enbart kommunfullmäktige som kan förändra sitt beslut om att bolagsstyrningsrapporten inte ska överlämnas till kommunfullmäktige.

3.5.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen i viss utsträckning har rapporterat till kommunfullmäktige. Vår bedömning grundar sig på att kommunstyrelsen har överlämnat delårsrapport samt årsredovisning till kommunfullmäktige som därefter har fastställt dessa i enlighet med Kommunallagen. Vi bedömer dock att kommunstyrelsen inte har delgett kommunfullmäktige sitt beslut om respektive bolag, under föregående kalenderår eller innevarande, bedrivit sin verksamhet i enlighet med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna, i enlighet med direktiven i styrelsens reglemente.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens former för uppsikten till viss del är ändamålsenliga och tillfredställande. Ludvika kommun har i grunden en formaliserad struktur som ger förutsättningar att utöva en ändamålsenlig uppsikt, där kommunstyrelsens uppsiktsplikt anges i dess reglemente, bolagspolicy samt gemensamma och särskilda ägardirektiv för bolagen. Den formella uppsiktsplikten sker i samband med tre uppföljningstillfällen under året, samt genom kravet på inrapportering av bolagsstyrningsrapporter. Vi bedömer att det i och med inhämtandet av bolagsstyrningsrapporter finns former för att årligen pröva och fatta beslut om bolagens verksamhet har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt. Dock anser vi att uppsiktsplikten normeras utifrån många olika styrdokument och att det kan finnas anledning att samla dessa i ett dokument för att förbättra överblickbarheten. Vidare anser vi att kommunstyrelsens uppsiktsplikt med fördel kan dokumenteras och formaliseras som en strategi för hur uppsikten ska utövas.

Vi konstaterar att kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala Mitts samt kommunalförbundet Västerbergslagens utbildningsförbunds ekonomi följs upp vid de tre uppföljningstillfällena under året liksom kommunens nämnder och bolag. Vi bedömer att formerna för uppsiktsplikten avseende kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala Mitt kan stärkas för att ge bättre förutsättningar för kommunstyrelsen att utöva en ändamålsenlig uppsikt.

Vi konstaterar vidare att inga ägardialoger med representanter för kommunstyrelsen genomförs. Vi bedömer att detta inte är i enlighet med beslutat gemensamt ägardirektiv för kommunens helägda bolag.

Vår bedömning är att omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt är tillräcklig, då samtliga nämnder och bolag har rapporterat upplysningar om ekonomi, verksamhet och intern kontroll. Vi konstaterar också att kommunstyrelsen åberopat sin uppsiktsplikt genom att inhämta ytterligare information om bolagens ekonomi i samband med att ett av bolagen lade fram ett förslag om beslut om aktieägartillskott. I vår protokollgranskning har vi dock funnit att Räddningstjänsten Dala Mitts och

2023-06-20

Västerbergslagens utbildningsförbunds rapportering om genomförda interna kontroller inte delgivits kommunstyrelsen (eller kommunfullmäktige).

Kommunstyrelsen begär upplysningar från nämnderna, bolagen och kommunalförbunden under verksamhetsåren, men vi bedömer att kommunstyrelsen inte fullt ut har kontrollerat vidtagna åtgärder utifrån avvikelser mot budget. Vi konstaterar att handlingsplaner ej skickats till kommunstyrelsen och att kommunstyrelsen inte hanterat ärendena vidare. Vidare kan vi konstatera att kommunstyrelsen vid tidpunkten för granskningen ännu inte prövat om den verksamhet som de kommunala bolagen bedrivit under 2022 varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen inte agerat i enlighet med beslutad bolagspolicy som anger att kommunstyrelsen i samband med årsredovisningen ska överlämna bolagsstyrningsrapporten med tillhörande bedömning av bolagets verksamhetsår till kommunfullmäktige.

Slutligen bedömer vi att kommunstyrelsen i viss utsträckning har rapporterat till kommunfullmäktige, då man överlämnat delårsrapport samt årsredovisning till kommunfullmäktige som därefter har fastställt dessa i enlighet med kommunallagen. Vi noterar dock att finansutskottet i april 2022 beslutade att bolagsstyrningsrapporterna inte behöver behandlas och beslutas av fullmäktige, vilket innebär att kommunstyrelsen inte har delgett kommunfullmäktige sitt beslut om respektive bolag, under föregående kalenderår eller innevarande, bedrivit sin verksamhet i enlighet med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Enligt kommunstyrelsens reglemente ska styrelsen överlämna bolagsstyrningsrapporterna till kommunfullmäktige årligen.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Upprätta en strategi där kommunstyrelsen definierar uppsiktens innebörd och innehåll för nämnder, bolag och kommunalförbund.
- Utveckla former för ägardialog enligt beslutat gemensamt ägardirektiv.
- Tillse att kommunstyrelsens beslut om respektive bolag, under föregående kalenderår, bedrivit sin verksamhet i enlighet med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna rapporteras till kommunfullmäktige i enlighet med direktiven i styrelsens reglemente.
- Säkerställa att ändring av beslutsordning avseende bolagsstyrningsrapporterna beslutas i kommunfullmäktige
- Säkerställa att kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala Mitts och kommunalförbundet Västerbergslagens utbildningsförbunds rapportering av genomförda interna kontroller under året delges kommunstyrelsen utifrån styrelsens uppsiktsplikt



Ludvika kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2023-06-20

Datum som ovan

KPMG AB

Magnus Larsson

Certifierad kommunal revisor

Olivia Gonzalez

Kommunal yrkesrevisor

Klara Löwenberg

Kommunal yrkesrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.