

www.avesta.se



Avesta kommun
Kommunrevisionen

2024-06-11

Till:
Kommunfullmäktige

För kännedom:
Kommunstyrelsen

Revisionsrapport – Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över styrelser, nämnd och uppsiktsplikt samt ägarstyrning av de helägda kommunala bolagen.

KPMG har av Avesta kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt över kommunens styrelser och nämnd (omsorgsstyrelsen, bildningsstyrelsen och V-Dala miljö- och byggnadsnämnd), samt kommunstyrelsens uppsiktsplikt och ägarstyrning av de helägda kommunala bolagen (Avesta Industristad AB, Gamla Byn AB och Avesta Vatten och Avfall AB).

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över styrelserna och nämnd och de helägda bolagen är ändamålsenlig och tillräcklig. Samt om kommunstyrelsen utöver styrning kommunens helägda bolag på ett ändamålsenligt vis.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens uppsikt över styrelser, nämnd och de helägda bolagen i allt väsentligt är ändamålsenlig och tillräcklig. Samt att kommunstyrelsen utövar styrning över kommunens bolag på ett i allt väsentligt ändamålsenligt vis.

Granskningen visar på att det finns en process för kommunstyrelsen att följa styrelsernas och nämndens ekonomi och måluppfyllelse under året. Vid avvikelser mot mål och budget framgår att styrelserna ska redovisa åtgärder för en budget i balans. Vi bedömer dock att detta kan bli tydligare avseende avvikelser mot uppsatta mål.

Vi kan vidare konstatera att det har skett ägardialoger och uppföljning av bolagens verksamhet. Dock ska ägardialogerna ske två gånger per år, vilket inte skett under 2023.

*Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:*

- Tydliggöra gränssnittet mellan uppsiktsplikten och ägarstyrningen
- Säkerställa att ägardialog sker i enlighet med beslutade tidsramar
- Tydliggöra i protokoll vilka underlag som används för beslut, samt vilka styrelser, nämnder och eller bolag som delges av beslut

- Säkerställa att det på ett tydligt sätt framgår att ägardirektiven årligen ses över samt revideras vid behov eller vid väsentliga förändringar i styrmodell
- Tydliggöra vilka styrande dokument som omfattar styrelse och nämnd respektive bolag
- Tydliggöra vilka åtgärder som vidtas vid avvikelser i måluppfyllelse, samt säkerställa att detta följs upp

Revisionen rekommenderar fullmäktige att begära in ett yttrande över bifogad revisionsrapport från kommunstyrelsen till fullmäktiges sammanträde 2024-11-25. Yttrandet bör även lämnas till revisionen för kännedom.

Maarit Hessling
Ordförande i kommunrevisionen

PENNEO

Signaturerna i detta dokument är juridiskt bindande. Dokumentet är signerat genom Penneo™ för säker digital signering. Tecknarnas identitet har lagrats, och visas nedan.

"Med min signatur bekräftar jag innehållet och alla datum i detta dokumentet."

PIRJO MAARIT HESSLING

Undertecknare

På uppdrag av: Linnea Grönvold

Serienummer: 6c296ffd14b611[...]b7cc4a66ad513

IP: 85.231.xxx.xxx

2024-06-12 10:55:17 UTC



Detta dokument är digitalt signerat genom **Penneo.com**. Den digitala signeringsdatan i dokumentet är säkrad och validerad genom det datorgenererade hashvärdet hos det originella dokumentet. Dokumentet är låst och tidsstämplat med ett certifikat från en betrodd tredje part. All kryptografisk information är innesluten i denna PDF, för framtida validering om så krävs.

Hur man verifierar originaliteten hos dokumentet

Detta dokument är skyddat genom ett Adobe CDS certifikat. När du öppnar

dokumentet i Adobe Reader bör du se att dokumentet är certifierat med **Penneo e-signature service <penneo@penneo.com>** Detta garanterar att dokumentets innehåll inte har ändrats.

Du kan verifiera den kryptografiska informationen i dokumentet genom att använda Penneos validator, som finns på <https://penneo.com/validator>



Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över styrelser, nämnd och uppsiktsplikt samt ägarstyrning av de helägda kommunala bolagen

Rapport

Avesta kommun

KPMG AB

2024-06-11

Antal sidor 19 exkl. bilagor

Antal bilagor 2



Avesta kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över styrelser, nämnd och uppsiktsplikt samt

2024-06-11

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsning	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Ansvarig styrelse	5
2.5	Metod	6
3	Organisation	7
3.1	Politisk organisation	7
3.2	Förvaltningsorganisation	7
4	Resultat av granskningen	8
4.1	Styrning och styrdokument	8
4.2	Uppföljning	11
4.3	Åtgärder	15
4.4	Årlig prövning	16
4.5	Återrapportering till fullmäktige	17
5	Samlad bedömning och rekommendationer	18
6	Bilagor	20
6.1	Bilaga A: Dokumentförteckning	20
6.2	Bilaga B: Uppföljning för styrelserna 2023 och 2024	21
6.3	Bilaga C: Uppföljning för de kommunala bolagen 2023 och 2024	24

1 Sammanfattning

KPMG har av Avesta kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt över kommunens styrelser och nämnd (omsorgsstyrelsen, bildningsstyrelsen och V-Dala miljö- och byggnadsnämnd), samt kommunstyrelsens uppsiktsplikt och ägarstyrning av de helägda kommunala bolagen (Avesta Industristad AB, Gamla Byn AB och Avesta Vatten och Avfall AB).

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över styrelserna och nämnd och de helägda bolagen är ändamålsenlig och tillräcklig. Samt om kommunstyrelsen utöver styrning kommunens helägda bolag på ett ändamålsenligt vis.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens uppsikt över styrelser, nämnd och de helägda bolagen i allt väsentligt är ändamålsenlig och tillräcklig. Samt att kommunstyrelsen utövar styrning över kommunens bolag på ett i allt väsentligt ändamålsenligt vis.

Granskningen visar på att det finns en process för kommunstyrelsen att följa styrelsernas och nämndens ekonomi och måluppfyllelse under året. Vid avvikelser mot mål och budget framgår att styrelserna ska redovisa åtgärder för en budget i balans. Vi bedömer dock att detta kan bli tydligare avseende avvikelser mot uppsatta mål.

Vi kan vidare konstatera att det har skett ägardialoger och uppföljning av bolagens verksamhet. Dock ska ägardialogerna ske två gånger per år, vilket inte skett under 2023.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning
Har kommunstyrelsen definierat vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras?	I allt väsentligt
Finns aktuella ägardirektiv och hur följs dessa upp?	Delvis
Har kommunstyrelsen säkerställt gränssnittet mellan uppsiktsplikt och ägarstyrning av bolagen?	Delvis
Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tydlig process för hur avvikelser mot budget och mål i styrelserna, nämnden och bolagen ska hanteras?	I allt väsentligt
Har kommunstyrelsen lämnat råd och anvisningar till övriga styrelser, nämnd och bolagen om de har haft svårigheter att bedriva verksamheten inom givna budgetramar och mot fastställda mål?	Delvis

Avesta kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över styrelser, nämnd och uppsiktsplikt samt

2024-06-11

Har styrelserna, nämnd och bolagen fattat beslut om och uppdragit åt förvaltningarna att vidta åtgärder utifrån kommunstyrelsens råd och anvisningar?	I allt väsentligt
I vilken utsträckning begär kommunstyrelsen upplysningar från styrelserna, nämnd och bolagen och fungerar detta på ett tillfredställande sätt?	I allt väsentligt
Prövar kommunstyrelsen i årliga beslut om den verksamhet som bolaget bedrivit under föregående kalenderår varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna?	I allt väsentligt
Har kommunstyrelsen säkerställt att det sker en löpande återrapportering till kommunfullmäktige avseende styrelserna, nämndens och bolagens resultat ställt till budget, reglemente och övriga uppdrag?	I allt väsentligt

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Tydliggöra gränssnittet mellan uppsiktsplikten och ägarstyrningen
- Säkerställa att ägardialog sker i enlighet med beslutade tidsramar
- Tydliggöra i protokoll vilka underlag som används för beslut, samt vilka styrelser, nämnder och eller bolag som delges av beslut
- Säkerställa att det på ett tydligt sätt framgår att ägardirektiven årligen ses över samt revideras vid behov eller vid väsentliga förändringar i styrmodell
- Tydliggöra vilka styrande dokument som omfattar styrelse och nämnd respektive bolag
- Tydliggöra vilka åtgärder som vidtas vid avvikelser i måluppfyllelse, samt säkerställa att detta följs upp

2 Bakgrund

KPMG har av Avesta kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt över kommunens styrelser, nämnd, samt kommunstyrelsens uppsiktsplikt och ägarstyrning av de helägda kommunala bolagen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

I enlighet med kommunallagen 6 kap §1 ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över styrelserna, nämndernas och bolagens verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning samt hos fullmäktige göra de framställningar som behövs. Styrelsen får från övriga styrelser, nämnder och beredningar begära in de upplysningar som de behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

Avesta kommun bedriver verksamheter genom de kommunala bolagen Avesta industristad AB, Gamla Byn AB och Avesta Vatten och Avfall AB i enlighet med de möjligheter kommunallagen ger i 10 kap. 1-3 §§.

Kommunstyrelsen har tilldelats uppgiften att på kommunfullmäktiges uppdrag utöva uppsikten över de kommunägda företagen. Detta regleras genom kommunallagens 6 kap. 1§.

Att styra och organisera kommunal verksamhet genom aktiebolag innebär ett samspel mellan de kommunalrättsliga och aktiebolagsrättsliga regelsystemen. Samspelet mellan de båda regelverken och dess tillämpning är inte alltid friktionsfritt.

Revisorerna har utifrån väsentlighet- och riskanalys identifierat kommunstyrelsens uppsiktsplikt över styrelser, nämnderna och de kommunala bolagen, samt styrning av de kommunala bolagen som en risk.

Med anledning av ovanstående drar kommunens förtroendevalda revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunstyrelsens uppsikt och styrning behöver granskas.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över styrelserna, nämnden och de helägda bolagen är ändamålsenlig och tillräcklig. Samt om kommunstyrelsen utövar styrning över kommunens bolag på ett ändamålsenligt vis.

Granskningen avsåg besvara följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen definierat vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras?
- Finns aktuella ägardirektiv och hur följs dessa upp?
- Har kommunstyrelsen säkerställt gränssnittet mellan uppsiktsplikt och ägarstyrning av bolagen?

- Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tydlig process för hur avvikelser mot budget och mål i styrelserna/nämnd och bolagen ska hanteras?
- Har kommunstyrelsen lämnat råd och anvisningar till övriga styrelser, nämnd och bolagen om de haft svårigheter att bedriva verksamheten inom givna budgetramar och mot fastställda mål?
- Har styrelserna, nämnden och bolagen fattat beslut om och uppdragit åt förvaltningarna att vidta åtgärder utifrån kommunstyrelsens råd och anvisningar?
- I vilken utsträckning begär kommunstyrelsen upplysningar från nämnderna och bolagen och fungerar detta på ett tillfredställande sätt?
- Prövar kommunstyrelsen i årliga beslut om den verksamhet som bolaget bedrivit under föregående kalenderår varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att det sker en löpande återrapportering till kommunfullmäktige avseende styrelserna/nämnd och bolagens resultat ställt till budget, reglemente och övriga uppdrag?

2.2 Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsens uppsiktsplikt över omsorgsstyrelsen, bildningsstyrelsen och V-Dala miljö- och byggnadsnämnd samt uppsiktsplikt och ägarstyrning över de kommunala bolagen Avesta Industristad AB, Gamla Byn AB och Avesta Vatten och Avfall AB.

2.3 Revisionskriterier

Granskningen utgår från nedanstående revisionskriterier:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut
- Reglemente för kommunstyrelsen och berörda styrelser och nämnd
- Ägardirektiv för berörda bolag
- Övriga relevanta styrdokument

2.4 Ansvarig styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen.

Avesta kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över styrelser, nämnd och uppsiktsplikt samt

2024-06-11

2.5 Metod

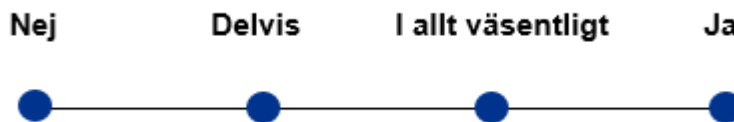
Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner och politiker. Se bilaga A för dokumentförteckning.

Intervjuer har genomförts med:

- Kommundirektör
- Ekonomichef
- Kommunstyrelsens presidium
- VD, Avesta industristad AB och Gamla Byn AB
- VD, Avesta Vatten och Avfall AB
- Ekonomichef, Avesta Vatten och Avfall AB
- Ordförande och 1:e vice ordförande, Avesta Industristad AB och Gamla Byn AB
- Ordförande och 1:e vice ordförande, Avesta Vatten och Avfall AB
- Ordförande och 1:e vice ordförande, Omsorgsstyrelsen
- Ordförande och 1:e vice ordförande, Bildningsstyrelsen
- Ordförande, Västmanlands-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att faktakontrollera ett utkast av rapporten i syfte att verifiera dess uppgifter.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



3 Organisation

3.1 Politisk organisation

I Avesta kommuns politiska organisation ingår kommunfullmäktige, kommunstyrelse, omsorgsstyrelsen, bildningsstyrelsen, valnämnden, krisledningsnämnden samt individnämnden. Utöver ovan ingår även en gemensam nämnd; Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd¹.

I Avestas bolagskoncern ingår två bolag; Gamla Byn AB samt Avesta Vatten och Avfall AB. Tillhörande Gamla Byn AB hör dotterbolaget Avesta Industristad AB.

Organisationen illustreras i figuren² nedan:

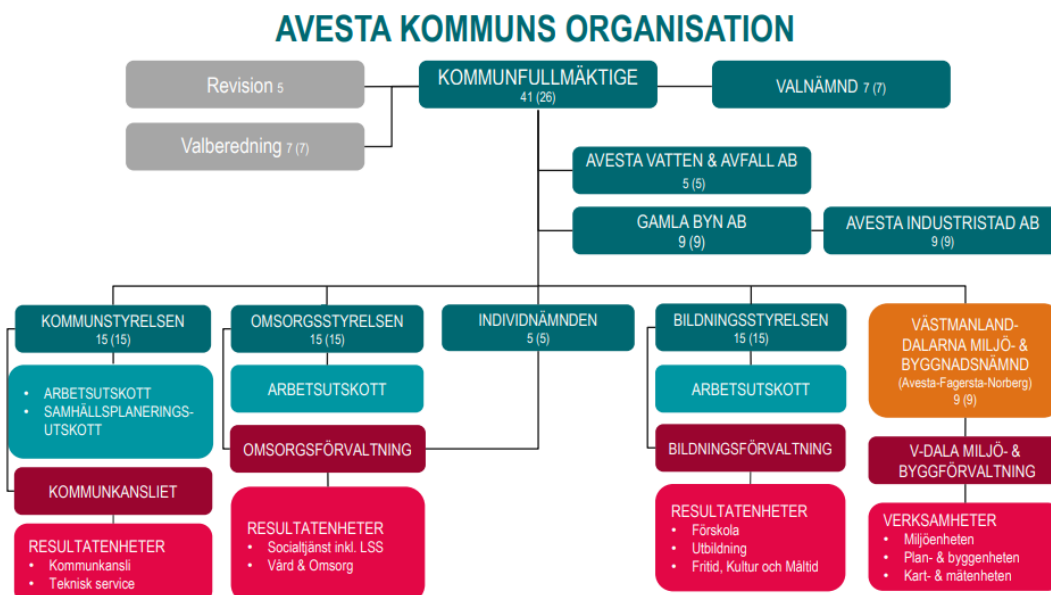


Bild 1: Avesta kommuns organisationsskiss

3.2 Förvaltningsorganisation

I kommunen finns fyra förvaltningar; kommunkansli, bildningsförvaltningen, omsorgsförvaltningen samt Västmanland-Dalarna miljö- och byggförvaltning. Förvaltningarna är sedan fördelade i tio resultatenheter som ansvarar för varsitt verksamhetsområde.

Samtliga förvaltningschefer ingår tillsammans med kommundirektör, ekonomichef, administrativ chef, it- och digitaliseringschef, resultatenhetschef från teknisk service/kommunskydd, VD för Gamla Byn AB samt VD för Avesta Vatten och Avfall AB i koncernledningen.

¹ Nämnden är ett samarbete mellan kommunerna Avesta, Fagersta och Norberg kommun.

² Organisationskiss framgår av Avesta kommuns externa hemsida

4 Resultat av granskningen

4.1 Styrning och styrdokument

4.1.1 Reglemente

Som framgår av kommunallagen (2017:725) 6 kap 1 § ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamheter. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i hel- och delägda kommunala bolag.

I Avesta kommun finns ett reglemente³ avseende kommunstyrelsen och övriga styrelser/nämnder i kommunen. I det gemensamma reglementet framgår att kommunstyrelsen har helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning samt att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter.

Vidare framgår att kommunstyrelsen bland annat ska:

- Övervaka att kommunens löpande förvaltning i övrigt sköts lagligt och ekonomiskt
- Utöva uppsikt över övriga styrelser/nämnders och gemensamma styrelser/nämnders beslut
- Kontinuerligt följa verksamheten i övriga styrelser och nämnder
- Två gånger per år rapportera till fullmäktige hur samtliga kommunens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål och hur den ekonomiska ställningen är under budgethalvåret

Avseende företag och stiftelser framgår att kommunstyrelsen bland annat ansvarar för att:

- Ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag och stiftelser som kommunen helt eller delvis ägs eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv, men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen. Kommunstyrelsen ska aktivt verka för att utöva sin möjlighet till styrning i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i.
- Ansvara för att beslut om ägardirektiv till företagen fattas och kontinuerligt följs upp och hålls uppdaterade
- Ansvara för regelbundna möten mellan styrelsen och företagsledningarna/stiftelseledningarna

³ Fastställt av Kommunfullmäktige 2022-06-20, §81

Avesta kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över styrelser, nämnd och uppsiktsplikt samt

2024-06-11

- Årligen, senast vid beredning av årsredovisning i beslut pröva om den verksamhet som bedrivits i de aktiebolag som kommunen delvis äger under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslut ska delges fullmäktige snarast. Finner styrelsen att brister förelegat, ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

I intervjuer uppges emellertid att det inte uppfattas som helt tydligt hur gränssnittet mellan uppsiktsplikt och ägarstyrning är definierat i styrande dokument.

4.1.2 Styrprocess

Avesta kommuns styrprocess består av kommunfullmäktiges vision, mål och budget, mätbara mål, indikatorer, aktiviteter, ansvarområden, åtgärder samt indikatorer.

Avesta vision⁴ sträcker sig fram till och med år 2030 och tydliggör vad kommunen vill uppnå. Kommunfullmäktige har antagit övergripande mål inom områdena; *stöd och omsorg, barn och utbildning, lokalsamhället, medarbetare samt ekonomi*.

Av styrprocessen framgår vidare att respektive nämnd och styrelse (omsorgsstyrelsen samt bildningsstyrelsen) ska ange ansvarsområde, åtgärder och indikatorer i sina verksamhetsplaner.

I intervjuer framgår att det pågår ett arbete att se över kommunens styrmodell. Styrmodellen planeras vara klar till sommaren 2025. Målet är att det ska bli en bred politisk förankring samt att koncernen ska vara sammanhållen. I styrgruppen för den nya styrmodellen ingår även vd från respektive bolag.

4.1.3 Ägarstyrning

Samtliga bolag har antagna ägardirektiv som antagits både av kommunfullmäktige samt vid bolagsstämma. Se tabell nedan för sammanställning:

Bolag	Ägardirektiv
Gamla Byn AB	Antaget av KF, 2021-06-10, §88 Antaget vid extra bolagsstämma 2021-09-03, §7
Avesta Industristad AB	Antaget av KF, 2021-06-10, §88 Antaget vid extra bolagsstämma 2021-09-03, §7
Avesta Vatten och Avfall AB	Antaget av KF, 2021-06-10, §88 Antaget vid extra bolagsstämma 2021-09-03, §7

⁴ Framgår av Mål och Budget, Avesta Kommun 2023-2025, KR 2022-06-20, §82

Avesta kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över styrelser, nämnd och uppsiktsplikt samt

2024-06-11

Av samtliga ägardirektiv framgår att ägardirektiven årligen ska ses över i kommunikation med bolaget. Vid granskningen noterar vi att samtliga ägardirektiv senast antogs 2021. Vi har i granskningen dock fått till oss att ägardirektiven årligen ses över och, enligt uppgift, revideras/förnyas vid behov.

Vidare fastställs att ägaren löpande ska ta del av bolagens protokoll från sammanträden, årsredovisning, revisionsberättelse, underlag för sammanställning av koncernredovisning för kommunen, årsprognos/delårsrapport samt årsbudget. Dialog med ägare ska löpande ske i enlighet med fullmäktiges beslutade regler och riktlinjer för utvecklat samspel mellan kommunen och dess bolag.

Av ägardirektiven framgår även att;

- Policies, regler och riktlinjer gäller för bolagen enligt bilagd förteckning. Redovisning av hur bolagen följer dessa ska ske i samband med ägardialogen.

I intervjuer framkommer att kommungemensamma styrdokument omfattar såväl styrelserna och nämnder som bolag. Det framkommer dock uppfattning att policies, regler och riktlinjer delvis saknar anpassning till bolagens förutsättningar och verksamhet, vilket medfört att avsteg från dessa gjorts. Det uppges att det finns kännedom om denna problematik, och det uppges att det mot bakgrund av detta det planeras en revidering eller översyn av bolagens tillämpning.

För varje bolag finns även beslutad bolagsordning. I bolagsordningarna framgår bland annat ändamålet med bolagets verksamhet, kommunala befogenheter, regler om fullmäktiges rätt att ta ställning, aktiekapital och aktier.

4.1.4 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har definierat vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras.

Vi bedömer att det delvis finns aktuella ägardirektiv samt att ägardirektiven inte följs upp.

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis säkerställt gränssnittet mellan uppsiktsplikt och ägarstyrning av bolagen.

Vi noterar i granskningen att kommunen har definierat kommunstyrelsens uppsiktsplikt över styrelser och nämnder i reglemente. Vi kan dock konstatera att det inte på ett tydligt sätt framgår exakt vad som ryms inom uppsiktsplikten. Det framgår vad kommunstyrelsen ansvarar för gällande kommunala bolag.

Vi bedömer att gränssnittet mellan uppsiktsplikten och ägarstyrningen dock kan förtydligas.

Vi konstaterar i granskningen att ägardirektiven som är gällande för de kommunala bolagen är antagna 2021 och, enligt uppgift, förnyas och revideras vid behov. Vi bedömer dock att det i underlag tydligare kan framgå att översyn och eventuell revidering av ägardirektiven årligen genomförs.

4.2 Uppföljning

4.2.1 Kommunens styrprocess

Av Avesta kommuns styrprocess framgår att kommunstyrelsen ansvarar för uppföljning och dialog med styrelserna utifrån sin uppsiktsplikt. Respektive styrelse ansvarar för uppföljning av sina planer och beslut om eventuella åtgärdsplaner för att nå de mål som anges inom sina ekonomiska ramar.

Uppföljning av ekonomi-, personal- och verksamhetsstatistik, åtgärdsplaner samt utfall mot budget inklusive årsprognos ska ske under februari, april, juli samt september. I oktober månad ska enbart aktuellt utfall presenteras.

I mars månad ska ytterligare en mer omfattande uppföljning genomföras som, utöver ovanstående, även ska omfatta: de kommunala bolagen, avstämning av särskilda uppdrag samt avstämning av fullmäktiges beslutade mål.

Vid uppföljning vid delårsrapport och årsredovisning omfattas hela kommunkoncernen och ska behandlas av kommunfullmäktige.

I dessa uppföljningstillfällen ska ytterligare information om hur styrelserna förhållit sig till beslutade fullmäktigemål, tilldelade ekonomiska ramar, särskilda uppdrag, personalredovisning enligt lagstiftning samt avstämning av indikatorer för mål som beslutats av kommunfullmäktige i *Mål och budget*, framgå.

Två gånger per år ska även uppföljningsrapporter godkännas av respektive styrelse/nämnd, alternativt arbetsutskott, innan överlämning till kommunstyrelsen.

Det framgår även att vid avvikelser mot beslutade mål och ekonomiska ramar ska styrelse och nämnd alltid redovisa förslag till åtgärder gällande hur den uppkomna avvikelserna ska hanteras.

Nedan redovisas kommunens årshjul för styrprocessen:

Styrprocess - årshjul

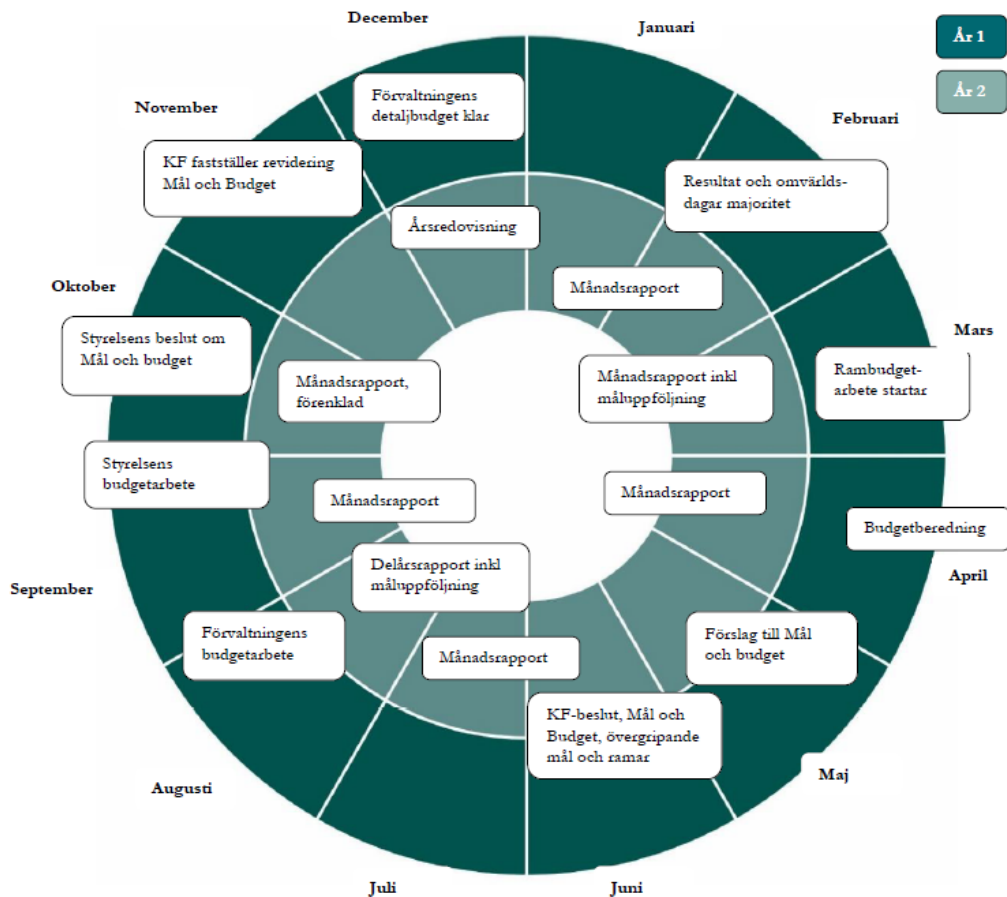


Bild 1: Styrprocess - årshjul

Vid månadsrapporterna används en mall som styrelserna (bildningsstyrelsen och omsorgsstyrelsen) använder för att tydliggöra vad som ska framgå av rapporterna. Av mallen som vi har tagit del av inom ramen för granskningen framgår att detta ska framgå av månadsrapporterna:

- Viktiga händelser
- Ekonomi (aktuellt läge, årsprognos)
- Åtgärdsprogram, pågående och planerade
- Personal

- Investeringar

Vid avvikelser och återgång till ekonomi i balans ska nedan framgå:

- När åtgärden startar
- När den beräknas vara helt genomförd
- Förväntat utfall och effekt av åtgärden inklusive belopp i kronor

4.2.2 Uppföljning i praktiken

Vid protokollgenomgång framgår att samtliga styrelser följer kommunens styrprocess avseende de ekonomiska månadsrapporterna. Vid protokollgenomgång noterar vi dock att de inte framgår tydligt om bildningsstyrelsen har antagit delårsrapport för 2023 samt om omsorgsstyrelsen följt upp resultatet för juli månad, se bilaga B för sammanställning.

Vi noterar vid protokollgenomgången att det inte framgår av respektive styrelses protokoll att kommunstyrelsen delges rapporterna eller vilket beslutsunderlag som används.

Utöver de fasta uppföljningstillfällena som framgår av kommunens styrprocess finns en fast punkt på kommunstyrelsen dagordning, *information vid kommunstyrelsens sammanträde*. Under informationspunkten har respektive styrelseordförande möjlighet att informera om respektive verksamhet. Vid intervjuer beskrivs att punkten är ett bra tillfälle att ge samt få information om respektive verksamhet. Dock beskrivs att det ibland är för detaljerade frågor som tas upp.

Det finns även andra forum där det finns utrymme för att följa upp de olika verksamheterna både formellt och informellt, bland annat finns ordförandegrupp, ägardialoger, bolagsstämmor samt samverkansstrukturer.

I Avesta kommun finns en central ekonomienhet som sköter de centrala ekonomifrågorna samt finns som ett stöd till verksamheterna (inom hela koncernen) vid den ekonomiska rapporteringen. Utöver den centrala ekonomienheten finns även ekonomer vid omsorgsförvaltningen samt bildningsförvaltningen. I de kommunala bolagen finns även ekonomichefer.

I kommunen finns även ett nätverk som träffas fem gånger per år, där både funktioner från centralt håll, förvaltningarna samt bolagets ekonomichef deltar. Syftet med nätverket är att stötta varandra och samverka kring framtagandet av exempelvis delårsrapport och årsredovisning.

Vid intervjuer framkommer att utfall och prognos redovisas sju gånger per år, vilket de intervjuade beskriver som tät uppföljning. I intervjuer framhålls att utfall och prognos emellertid inte förändras nämnvärt mellan rapporteringarna varför det beskrivs pågå en dialog om översynen av de ekonomiska rapporterna samt med vilken frekvens som rapportering ska ske. Ett alternativ som beskrivs är att minska antalet skriftliga rapporter och i stället genomföra en mer dialogbaserad uppföljning i syfte att förenkla de administrativa processerna.

Avesta kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över styrelser, nämnd och uppsiktsplikt samt

2024-06-11

Intervjuade uppger även att det, till följd av tekniska orsaker, funnits en problematik med att följa ekonomi och redovisning. Bland annat beskrivs att redovisade siffror visat sig vara felaktiga under en period vilket skapat problem med att följa upp det ekonomiska utfallet. Det beskrivs även funnits en problematik med redovisningen av investeringar.

De tekniska utmaningarna beskrivs emellertid som kända vilken, vid tiden för granskningen, arbetas med och ska åtgärdas.

Avseende prognoser på längre sikt beskrivs att befolkningsprognoser och demografiska förändringar årligen ses över, framför allt i samband med budgetberedningen.

4.2.3 Gemensam nämnd

Avseende uppföljningen av den gemensamma nämnden, Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnds arbete skiljer det sig delvis i jämförelse med kommunens egna styrelser. Bland annat beskrivs att dialog inte sker lika ofta även om den gemensamma nämnden försöker samordna former samt frekvens för dialog i enlighet med kommunens uppföljningstillfällen/årshjul. Kommunstyrelsen delges nämndens rapporter kring uppföljning av mål och ekonomi. Nämnden beskrivs även delta i kommunens budgetberedning.

4.2.4 Måluppfyllelse

Måluppfyllelsen följs upp tre gånger per år: mars, delårsredovisning i augusti samt årsredovisning. Vi noterar vid granskningen att det inte framgår lika tydligt hur styrelserna ska redovisa åtgärder vid prognoser att mål inte kommer att uppnås i samma utsträckning som vid prognos om ekonomisk avvikelse. Intervjuade beskriver att det för innevarande år tagits fram nya mål och ett annat arbetssätt för målen, vilket innebär att det är en pågående process med arbetssätt och implementering av detta.

4.2.5 De kommunala bolagen

Av protokollgenomgång framgår att samtliga bolag följer upp det ekonomiska utfallet månatligen och rapporteras till kommunstyrelsen vid sammanträdet i mars, delårsrapport samt årsredovisning. Se bilaga C för sammanställning.

I enlighet med bolagens ägardirektiv ska två avstämningsmöten (ägardialoger) per år genomföras med kommunstyrelsens presidium. Detta ska ske under mars och september månad. Intervjuade beskriver att det under år 2023 enbart genomförts en ägardialog med respektive bolag. Utöver de beslutade ägardialogerna uppges att det även finns utrymme att föra ytterligare dialog utifrån behov.

Ägardialogerna beskrivs som positiva vid intervjuer. Vid dialogen diskuteras bland annat bolagets ekonomi, underhåll, bolagsordning, ägardirektiv och verksamhet som dokumenteras i minnesanteckningar/protokoll. Ägardialogen omfattar bland annat bolagets ekonomiska läge, planerade investeringar, avstämning om ägardirektiv samt samspel mellan kommun och bolag⁵.

⁵ Se t.ex. §9 grundläggande ägardirektiv för Avesta Industristad AB

Vid tiden för granskningen beskrivs det pågå ett arbete att se över formerna för ägardialogen. Detta för att stämma överens med den nya styrmodellen. I samband med detta ska även ägardirektiven ses över.

Det framgår en delad mening avseende hur bolagen upplever ägarstyrningen. Dels finns en upplevelse att det fungerar ändamålsenligt och att det är tydligt. Dels upplevs att det fungerar ändamålsenligt men att det efterfrågas tydligare styrning från kommunstyrelsens håll. Detta beskrivs bero på att de olika bolagen har olika behov och har kommit olika långt i sitt arbete med bland annat mål och intern kontroll.

Vid intervjuer beskrivs även att det anses vara viktigt med en tydlig och öppen dialog kring bolagens ekonomi då det framgent står inför stora utmaningar med stora investeringar. Bland annat diskuteras dessa frågor under ägardialogen. Kommunen beskriver även att det tagits fram en investeringsberedning samt att det sker ett arbete att ta fram nya riktlinjer.

Intervjuade beskriver även att vd i respektive bolag ingår i kommunens koncernledning, vilket beskrivs som värdefullt för att skapa samsyn i koncernen.

4.2.6 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställt att det finns en tydlig process för hur avvikelser mot budget och mål i styrelserna, nämnden och bolagen ska hanteras.

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis lämnat råd och anvisningar till övriga styrelser/nämnd och bolag om de haft svårigheter att bedriva verksamheten inom givna budgetramar och mot fastställda mål.

Vi kan konstatera att det finns en process för hur avvikelser mot budget ska redovisas till kommunstyrelsen, vi bedömer dock att det kan förtydligas avseende hur avvikelser avseende måluppfyllelse ska hanteras.

Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen följer upp styrelsernas åtgärder vid avvikelser mot budget, dock noteras att stor del av dialog och återföring av uppföljning, återsrapportering av utfall samt eventuella avvikelser lämnas till bolagsstyrelserna.

4.3 Åtgärder

Som framgår av avsnitt 4.2.1 ska styrelserna/nämnderna vid avvikelser mot beslutade mål och ekonomiska ramar lämna förslag till åtgärder i syfte att hantera avvikelserna.

Vid protokollgenomgång framgår inte att kommunstyrelsen har lämnat råd och anvisningar till styrelserna eller nämnden att genomföra särskilda åtgärder med anledning av prognostiserade underskott. Kommunstyrelsen får dock ta del av styrelsernas månadsrapporter där det framgår åtgärder vid prognostiserade avvikelser, som sedan beskrivs följas upp.

Avesta kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över styrelser, nämnd och uppsiktsplikt samt

2024-06-11

Det framgår även av protokollgenomgång att kommunstyrelsen beslutat⁶ om tilläggsbudget för bildningsstyrelsen samt omsorgsstyrelsen under 2023 för att täcka upp för kostnader. Vilket sedan kommunfullmäktige fattade beslut om⁷.

Intervjuade beskriver att styrelserna lämnar åtgärdsförslag vid prognostiserat underskott, men att det, bland annat till följd av prioriteringar, är svårt att få igenom alla åtgärdsförslag samt säkerställa att de får effekt. Vid stora avvikelser beskrivs att stöd finns att tillgå från centralt håll med ekonomer, HR chef samt andra stödfunktioner.

4.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att samtliga styrelser, nämnden och helägda bolagen i allt väsentligt fattat beslut om och uppdragit åt förvaltningarna att vidta åtgärder utifrån kommunstyrelsens råd och anvisningar.

Vi bedömer att kommunstyrelsen i allt väsentligt begär upplysningar från styrelserna, nämnden och bolagen. Vidare bedömer vi att detta i allt väsentligt fungerar på ett tillfredställande sätt.

Vi kan i granskningen konstatera att styrelserna vid behov uppdragit åt förvaltningarna att vidta åtgärder.

Vidare bedömer vi att det finns olika former för kommunstyrelsen att begära upplysningar från styrelserna. Både vid de formella skriftliga redovisningarna samt i formella och informella tillfällen muntligen.

4.4 Årlig prövning

I enligt med kommunallagen (2017:725) 6 kap 9 § ska styrelsen årligen fatta beslut för varje helägt och delägt bolags verksamhet som bolaget bedrivit under föregående kalenderår har varit förenliga med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Av protokollgenomgång framgår att kommunstyrelsen vid sammanträdet 2024-04-08⁸, tog del av årsredovisning 2023 för Gamla Byn AB, Avesta Industristad AB samt Avesta Vatten och Avfall AB. I samband med sammanträdet fattade kommunstyrelsen beslut om att samtliga bolags verksamheter som bedrivits under 2023 har varit förenliga med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Vi noterar vid protokollgenomgång att det på ett inte på ett tydligt sätt framgår vilket underlag som använts vid prövningen, utöver årsredovisning.

⁶ Kommunstyrelsens protokoll 2023-11-13, §128

⁷ Kommunfullmäktiges protokoll 2023-11-27, §72

⁸ Kommunstyrelsens protokoll 2024-04-08, §47 samt 2024-04-08, §48

4.4.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen i allt väsentligt prövar i årliga beslut och den verksamhet som bolaget bedrivit under föregående kalenderår varit förenliga med det fastställda kommunala ändamålet och utförs inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Utifrån vår granskning kan vi konstatera att det har genomförts en årlig prövning utifrån antaget reglemente. Vi bedömer dock att det finns utvecklingsområden avseende tydligheten kring vilka underlag som använts för bedömningen.

4.5 Återrapportering till fullmäktige

Som framgår av avsnitt 4.2.1 ska kommunstyrelsen bereda delårsrapport samt årsredovisning inför behandling i kommunfullmäktige.

Utifrån protokollgranskning kan vi konstatera att samtliga uppföljningstillfällen redovisats kommunfullmäktige, vid sammanträdena april och oktober 2023 samt april 2024. Detta avser både kommunens och bolagens redovisningar.

I enlighet med reglemente ska kommunstyrelsen årligen pröva om den verksamhets som bedrivits i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger under föregående kalenderår har varit förenliga med det fastställda kommunala ändamålet. Beslutet ska även delges kommunfullmäktige. Som framgår av avsnitt 4.4 prövades bolagens verksamheter under 2023. Av kommunfullmäktiges protokoll från mars 2024, går det att utläsa att kommunfullmäktige tagit del av styrelsens beslut.

4.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställt att det sker löpande återrapportering till kommunfullmäktige avseende styrelserna, nämndens och bolagens resultat ställt till budget, reglemente och övriga uppdrag.

Vi kan i granskningen konstatera att kommunfullmäktige får rapportering om kommunkoncernens utveckling avseende ekonomi och måluppfyllelse i samband med delårsrapport samt årsredovisning. Rapporteringen sker i enlighet med kommunstyrelsens reglemente.

5 Samlad bedömning och rekommendationer

KPMG har av Avesta kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunalstyrelsens uppsiktsplikt över kommunens styrelser, nämnd, samt kommunstyrelsens uppsiktsplikt och ägarstyrning av de helägda kommunala bolagen.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över styrelserna, nämnden och de helägda bolagen är ändamålsenlig och tillräcklig. Samt om kommunstyrelsen utöver styrning kommunens bolag på ett ändamålsenligt vis.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens uppsikt över styrelser/nämnd och de helägda bolagen i allt väsentligt är ändamålsenlig och tillräcklig. Samt att kommunstyrelsen utövar styrning över kommunens bolag på ett i allt väsentligt ändamålsenligt vis.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Tydliggöra gränssnittet mellan uppsiktsplikten och ägarstyrningen
- Säkerställa att ägardialog sker i enlighet med beslutade tidsramar
- Tydliggöra i protokoll vilka underlag som används för beslut, samt vilka styrelser, nämnder och eller bolag som delges av beslut
- Säkerställa att det på ett tydligt sätt framgår att ägardirektiven årligen ses över samt revideras vid behov eller vid väsentliga förändringar i styrmodell
- Tydliggöra vilka styrande dokument som omfattar styrelse och nämnd respektive bolag
- Tydliggöra vilka åtgärder som vidtas vid avvikelser i måluppfyllelse, samt säkerställa att detta följs upp



Avesta kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över styrelser, nämnd och uppsiktsplikt samt

2024-06-11

Datum som ovan

KPMG AB

Liv Ahlgren

Verksamhetsrevisor

Sofia Gunnarsson

Verksamhetsrevisor

Linnéa Grönvold

Certifierad 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.

6 Bilagor

6.1 Bilaga A: Dokumentförteckning

Dokument
Reglemente för kommunstyrelsen och övriga styrelser/nämnder i Avesta kommun, KF 2022-06-20, §81
Mål och Budget, Avesta kommun 2023-2025, KF 2022-06-20, §82
Månadsrapport 2024 - mall
Kommunfullmäktige – Protokoll 2023-02-13 – 2024-04-22
Kommunstyrelsens – Protokoll 2023-01-02 – 2024-05-13
Avesta Industristad AB – Protokoll 2023-02-21 – 2024-04-09
Avesta Vatten och Avfall AB – Protokoll 2023-02-15 – 2024-04-15
Gamla Byn AB – Protokoll 2023-02-21 – 2024-04-09
Bildningsstyrelsen– Protokoll 2023-02-08 – 2024-05-08
Omsorgsstyrelsen – Protokoll 2023-01-03 – 2024-04-16
V-Dala miljö- och byggnämnd – Protokoll 2023-01-24 – 2024-05-08

Avesta kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över styrelser, nämnd och uppsiktsplikt samt

2024-06-11

6.2 Bilaga B: Uppföljning för styrelserna 2023 och 2024

Kommunfullmäktige	
Årsredovisning för Avesta kommun 2022, inklusive koncern	2023-04-24 §31
Årsredovisning 2022 för Gamla Byn AB och Avesta Industristad AB	2023-04-24, §32
Avesta Vatten och Avfalls årsredovisning 2022	2023-04-24, §33
Delårsrapport med årsprognos augusti 2023	2023-10-23, 93
Tilläggsbudget 2023	2023-11-27, §103
Årsredovisning för Avesta kommun 2023, inklusive koncern	2024-04-22, §17
Årsredovisning 2023 för Gamla Byn AB och Avesta Industristad AB	2024-02-22, §18
Årsredovisning 2023 för Avesta Vatten och Avfall AB	2024-04-22, §19

Kommunstyrelsen	
Månadsrapport februari 2023	2023-04-11, §42
Årsredovisning för Avesta kommun 2022, inklusive koncernen	2023-04-11, §43
Avesta Vatten och Avfalls årsredovisning 2022	2023-04-11, §44

**Avesta kommun**

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över styrelser, nämnd och uppsiktsplikt samt

2024-06-11

Årsredovisning 2022 för Gamla Byn AB och Avesta Industristad AB	2023-04-11, §45
Utökad månadsrapport mars 2023	2023-05-08, §53
Månadsrapport för april 2023	2023-06-07, §78
Månadsrapport juli 2023, inkl årsprognos	2023-09-11, §90
Delårsrapport med årsprognos, augusti 2023	2023-10-09, §105
Månadsrapport september 2023	2023-11-13, §125
Månadsrapport för oktober 2023	2023-12-04, §148
Månadsrapport för februari 2024	2024-04-08, §36
Årsredovisning för Avesta kommun 2023, inklusive koncernen	2024-04-08, §46
Årsredovisning 2023 för Gamla Byn AB och Avesta Industristad AB	2024-04-08, §47
Årsredovisning 2023 för Avesta Vatten och Avfall AB	2024-04-08, §48
Månadsrapport för mars 2024	2024-05-123, §58

Bildningsstyrelsen	
Månadsrapport, februari	2023-03-08, §37
Månadsrapport, april	2023-05-10, §73
Månadsrapport, juli	2023-09-06, §105
Delårsrapport inkl måluppföljning	-
Månadsrapport, september	2023-10-04, §123
Månadsrapport förenklad, oktober	2023-11-08, §140
Årsredovisning	2024-02-07, §8

**Avesta kommun**

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över styrelser, nämnd och uppsiktsplikt samt

2024-06-11

Månadsrapport, februari	2024-03-06, §25
Månadsrapport, april	2024-05-08, §70

Omsorgsstyrelsen

Månadsrapport, februari	2023-03-21, §33
Månadsrapport, april	2023-05-16, §57
Månadsrapport, juli	-
Delårsrapport inkl måluppföljning	2023-09-19, §74
Månadsrapport, september	2023-10-17, §89
Månadsrapport förenklad, oktober	2023-11-21, §101
Årsredovisning	2024-02-20, §16
Månadsrapport, februari	2024-03-19, §30
Månadsrapport, april	2024-05-21, §58

Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd

Månadsrapport, februari	2023-03-07, §10
Månadsrapport, april	2023-05-04, §31
Månadsrapport, juli	2023-08-08, §57
Delårsrapport inkl måluppföljning	2023-10-05, §76
Månadsrapport, september	2023-10-05, §77
Månadsrapport förenklad, oktober	2023-12-19, §83
Årsredovisning	2023-12-19, §85
Månadsrapport, februari	2024-03-06, §3



Avesta kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över styrelser, nämnd och uppsiktsplikt samt

2024-06-11

Månadsrapport, april	2024-05-08, §16
----------------------	-----------------

6.3 Bilaga C: Uppföljning för de kommunala bolagen 2023 och 2024

Gamla Byn AB	
Årsredovisning 2023	2024-03-05, §14

Avesta Industristad AB	
Årsredovisning 2023	2024-03-05, §10

Avesta Vatten och Avfall AB	
Årsredovisning 2023	2024-04-15, §8