

ORSA KOMMUN  
REVISORERNA

Till:  
Kommunstyrelsen  
För kännedom till kommunfullmäktige

## Uppföljande granskning

På uppdrag av Orsa kommuns revisorer har KPMG följt upp rekommendationerna från tre revisionsrapporter som genomfördes av PwC 2015 och 2016. Rekommendationerna som följdes upp återfinns i följande rapporter: ”

- Granskning av Orsa kommuns samverkan med upphandlingsenheten i Mora kommun
- Granskning av registrering av handlingar
- Granskning av kommunens styrning av hel- och delägda bolag

Flera av rekommendationerna i rapporterna från 2015 och 2016 har åtgärdats, men revisorerna kan konstatera att det finns förbättringspotential inom samtliga granskade områden. Rapporten avseende den uppföljande granskningen innehåller följande rekommendationer:

- Genomföra utbildningsinsatser i syfte att öka kunskap och efterlevnad av kommunens regelverk rörande inköp och upphandling hos de personer som arbetar med dessa frågor.
- Påskynda arbetet med att implementera ett elektroniskt system för inköp och fakturahantering. Det kommer att öka möjligheten till systematisk uppföljning av följsamheten till ramavtal och därmed sannolikt leda till ökad avtalstrohet.
- Ett forum har skapats där representanter för parterna (dvs kommunerna) diskuterar gemensamma upphandlingsfrågor och vid behov löser problem. Orsa har en representant i gruppen. Vi rekommenderar att Orsa undersöker möjligheterna att ha två representanter så att inte ett vardagligt förhinder medför att Orsa står utan representation när gruppen sammanträder.
- Det pågående arbetet med att ta fram en dokumenthanteringsplan bör intensifieras.
- Ta fram ett strategidokument som innehåller en standardiserad beskrivning av den samlade styrningen av de kommunala bolagen, samt av roller och ansvar i kommunkoncernen.
- Ta fram en rutin som säkerställer att kommunstyrelsen fullföljer sin årliga uppsiktsplikt över bolagen.

- Vid föregående granskning rekommenderades att rutiner skulle tas fram för dialog mellan ägare och bolagens ledningar. Trots att vissa åtgärder har vidtagits finns fortfarande olikheter vad gäller ägarens dialog med bolagen. Vi rekommenderar att samma rutiner dialog tillämpas för alla helägda bolag.

Förutom rapportens rekommendationer har revisorerna följande tillägg:

- Säkerställa att kravspecifikationer och urvalsmetoder för inkomna anbud utformas av den som ytterst ska använda aktuella varor eller tjänster, i avsikt att inköpen ska vara så ändamålsenliga som möjligt.

Revisionen begär yttrande över revisionens rekommendationer och tillägg, senast 2019-04-15 till sakkunnigt biträde; [johan.malm@kpmg.se](mailto:johan.malm@kpmg.se)

De förtroendevalda revisorerna i Orsa kommun

  
Elsmari Laggar-Bärjegård

Ordförande



# Uppföljande granskning

Av 2016 års revisionsrapporter

Orsa kommun

KPMG AB

2018-12-07

Antal sidor: 13

Antal bilagor: 0



**Orsa kommun**  
Uppföljande granskning

2018-12-07

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	3
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Upphandling och samverkan med upphandlingsenheten i Mora kommun.	4
3.2	Granskning av registrering av handlingar	8
3.3	Granskning av kommunens styrning av hel- och delägda bolag	9

## 1 Sammanfattning

Vi har av Orsa kommuns revisorer fått i uppdrag att följa upp tre revisionsgranskningar som genomfördes 2015 och 2016. Uppdraget ingår i årets revisionsplan.

Hösten 2015 genomfördes revisionsgranskningen "Granskning av Orsa kommuns samverkan med upphandlingsenheten i Mora kommun". Flera rekommendationer har åtgärdats, exempelvis har ett samarbetsforum för upphandlingsfrågor skapats. Samtidigt konstaterar vi att de brister som konstaterades i föregående granskning vad gäller avtalstrohet och bristande kunskap om vad som gäller vid upphandling kvarstår.

Våren 2016 genomfördes revisionsgranskningen "Granskning av registrering av handlingar". Vår bedömning är att alla brister utom avsaknaden av dokumenthanteringsplan har åtgärdats.

År 2015 genomfördes en granskning av kommunens styrning av hel- och delägda bolag. Vår bedömning är att åtgärder har vidtagits för att standardisera både styrning och uppföljning av bolagen. Vidare noterar vi att det kommunala ändamålet med de helägda bolagen idag på ett bättre sätt framgår av ägardirektiv och bolagsordningar samt att dialogen mellan ägaren/kommunen och bolagen har förbättrats. Det strategidokument som rekommenderades för två år sedan har dock inte tagits fram. Ingen åtgärd har heller vidtagits för att säkerställa att kommunstyrelsen formellt sett fullföljer sin årliga uppsiktsplikt över bolagen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunen att:

- Genomföra utbildningsinsatser i syfte att öka kunskap och efterlevnad av kommunens regelverk rörande inköp och upphandling hos de personer som arbetar med dessa frågor.
- Påskynda arbetet med att implementera ett elektroniskt system för inköp och fakturahantering. Det kommer att öka möjligheten till systematisk uppföljning av följsamheten till ramavtal och därmed sannolikt leda till ökad avtalstrohet.
- Ett forum har skapats där representanter för parterna (dvs kommunerna) diskuterar gemensamma upphandlingsfrågor och vid behov löser problem. Orsa har en representant i gruppen. Vi rekommenderar att Orsa undersöker möjligheterna att ha två representanter så att inte ett vardagligt förhinder medför att Orsa står utan representation när grupper sammanträder.
- Det pågående arbetet med att ta fram en dokumenthanteringsplan bör intensifieras.
- Ta fram ett strategidokument som innehåller en standardiserad beskrivning av den samlade styrningen av de kommunala bolagen, samt av roller och ansvar i kommunkoncernen.
- Ta fram en rutin som säkerställer att kommunstyrelsen fullföljer sin årliga uppsiktsplikt över bolagen.
- Vid föregående granskning rekommenderades att rutiner skulle tas fram för dialog mellan ägare och bolagens ledningar. Trots att vissa åtgärder har vidtagits finns fortfarande olikheter vad gäller ägarens dialog med bolagen. Vi rekommenderar att samma rutiner dialog tillämpas för alla helägda bolag.

## 2 Inledning/bakgrund

Granskningar som de förtroendevalda revisorerna genomför ska bl a säkerställa att verksamheten bedrivs ändamålsenligt. Det är vidare positivt om granskningarna kan leda till att verksamheterna utvecklas.

KPMG har av Orsa kommuns revisorer fått i uppdrag att följa upp tre granskningar som de förtroendevalda revisorerna genomförde 2015 och 2016. Syftet är att studera och bedöma de åtgärder som vidtagits med anledning av revisionens rekommendationer i de tre granskningsrapporterna

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Uppföljningen avser rapporterna "Granskning av registrering av handlingar" från 2016, "Granskning av Orsa kommuns samverkan med upphandlingsenheten i Mora kommun" från 2015 samt "Granskning av kommunens styrning av hel- och delägda bolag" från 2015.

Uppföljningens syfte är att studera och bedöma de åtgärder som vidtagits med anledning av revisionens rekommendationer i de tre granskningsrapporterna. När de gäller rapporten om samverkan med upphandlingsenheten i Mora ska denna granskning besvara ytterligare sex revisionsfrågor vilka beskrivs i kapitel 3.

### 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om kommunstyrelsen har verkställt förbättringsåtgärder i enlighet med de ursprungliga granskningarnas rekommendationer.

### 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av de tre revisionsrapporterna som följs upp samt av kommunstyrelsens svar inklusive underlag. Vidare har bl a följande dokument gått igenom: delegationsordning, inköpshandbok, rutin för direktupphandling, policy för inköp och upphandling, bolagsordningar och bolagens ägardirektiv.
- Intervjuer med kommunstyrelsens ordförande, kommunchef, vd för Orsa lokaler AB och Orsabostäder AB, chefen för gemensamt stöd, kommunsekreterare och upphandlingschefen vid inköpscentralen i Mora.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Upphandling och samverkan med upphandlingsenheten i Mora kommun.

#### 3.1.1 Rapporten och dess rekommendationer

Sammantaget visade granskningen att upphandlings-/inköpssamarbetet i väsentliga delar var ändamålsenligt för Orsa kommun. Några risker noterades dock varför följande rekommendationer lämnades för det fortsatta arbetet:

- Skapa ett forum där representanter för parterna (dvs kommunerna) kan diskutera gemensamma upphandlingsfrågor och vid behov lösa eventuella problem.
- Genomför informations- och utbildningsinsatser avseende det nya samarbetsavtalets innehåll med tillhörande styrdokument.
- Undersök möjligheterna till gemensamma utbildningsinsatser med Mora och Älvdalen.
- Följ systematiskt upp följsamheten till upphandling via ramavtal.

Revisorerna har beslutat att uppföljningen av den tidigare granskningens rekommendationer ska kompletteras med följande sex revisionsfrågor:

- Finns det samverkansavtal?
- Vem initierar en upphandling?
- Vem beslutar om vad inom inköpsprocessen fördelat mellan Mora och Orsa?
- Är det användare av varor/tjänster som definierar krav för desamma?
- Vem utformar utvärderingskriterier?
- Enligt uppgift är avtalstroheten låg i Orsa kommun. Varför?

#### 3.1.2 Iakttagelser

##### **Samverkansavtal och övriga styrdokument**

Samarbetet mellan Mora, Orsa och Älvdalen inom upphandlingsområdet regleras i ett samverkansavtal. Ett nytt avtal ingicks 2015 och avtalet gäller tillsvidare med ett års uppsägningstid från endera parten.

Orsa kommun har tre interna styrdokument som ska styra kommunens och bolagens inköp och upphandlingar. Dokumenten heter policy för inköp och upphandling, inköpshandbok, samt rutinbeskrivning för direktupphandling.

Policy för inköp och upphandling styr all upphandling som genomförs av Orsa kommun. Dokumentet stadgar att varje chef ansvarar för att policyn och inköpshandbokens regler tillämpas inom sin verksamhet samt att avtalstrohet råder.

Rutinbeskrivning för direktupphandling beskriver när och hur en direktupphandling kan användas samt när och hur den ska dokumenteras.

Inköpshandboken beskriver vad som gäller inköp och direktupphandling i Orsa kommun. Den är utformad så att den ska vara ett stöd i det dagliga arbetet.

2018-12-07

Inköpshandboken definierar också roller vid inköp och upphandling. Två viktiga roller är beställare och inköpsamordnare:

- Beställaren har rätt att beställa varor och tjänster från befintliga ramavtal, samt att göra beställningar upp till 5000 kronor när ramavtal saknas.
- Inköpsamordnaren samordnar och ansvarar för en förvaltnings direktupphandlingar. Det innebär i praktiken alla inköp mellan 5000 kr och den övre gränsen för direktupphandling (586 907 kr).

Dokumentstudierna har också omfattat kommunstyrelsen delegationsordning. Vi har då funnit att delegationsordningen harmonierar väl med ovan nämnda styrdokument.

### ***Forum där parterna kan diskutera gemensamma upphandlingsfrågor***

En av rekommendationerna i granskningen 2015 var ett forum där representanter för parterna (dvs kommunerna) skulle kunna diskutera gemensamma upphandlingsfrågor och vid behov lösa eventuella problem.

Enligt de intervjuade fanns en mer informell arbetsgrupp redan vid revisorernas förra granskning. Den formaliserades till en samordningsgrupp hösten 2016 vad gäller deltagare och mötesstruktur. Mora har fyra deltagare, Älvdalen har två och Orsa har en. Orsa representeras av chefen för enheten gemensamt stöd vid kommunledningskontoret. Gruppen träffas två gånger per termin och det är främst mer övergripande och strategiska frågor som diskuteras.

### ***Informations- och utbildningsinsatser om samarbetsavtal och styrdokument***

Revisorerna gjorde i 2015 års rapport bedömningen att samarbetsavtalet och de uppdaterade styrdokumenterna tillsammans utgjorde ett bra stöd för en effektiv upphandlingsprocess. Samtidigt betonades att utmaningen låg i att implementera styrdokumenterna i verksamheten. Revisorerna rekommenderade därför att utbildningsinsatser skulle genomföras, samt att möjligheterna att samordna utbildningar med Mora och Älvdalen skulle undersökas.

I kommunstyrelsens svar till revisorerna skrivs att en utbildning genomfördes i februari 2016 och att ytterligare utbildningar var inplanerade. Idag bjuder upphandlingsenheten varje termin in alla beställare till en halvdags utbildning/ introduktion. Vidare arrangerar upphandlingsenheten en endags utbildning i direktupphandling 1-2 ggr per år om behov finns. Vi har tagit del av det materialet som används vid utbildningarna. Materialet är väl utformat för att ge operativa beställare tillräcklig kunskap om upphandlingsfrågor.

Om en beställare eller chef vill få ytterligare stöd i upphandlingsfrågor så inkluderas processtöd och telefonsupport i samarbetsavtalet med Mora.

Vi har ovan konstaterat att Orsa har tagit fram bra styrdokument, att utbildningar med bra innehåll genomförs samt att telefonsupport finns tillgänglig. Trots det har flertalet intervjuade framfört att förståelsen för lagen om offentlig upphandling och kommunens regelverk måste bli bättre. Det handlar om att beställarnas kunskap om efterlevnad av styrdokumenterna kan förbättras. Det handlar också om att chefer ute i verksamheten måste engagera sig mer, få ökad kunskap och vid behov tar hjälp av upphandlingsenheten för att undvika att göra fel.



### ***Följ systematiskt upp följsamheten till upphandling via ramavtal.***

Vid granskningen år 2015 saknades en bra metod för att följa avtalstrohet till ingångna ramavtal. Revisorerna rekommenderade därför att följsamheten till ramavtal skulle följas upp systematiskt. Kommunstyrelsen höll i svaret till revisorerna med om att detta är ett angeläget område, men att en systematisk uppföljning var svår att införa innan kommunen infört ett elektroniskt system för inköp och fakturahantering.

Många kommuner har infört elektroniska system och erfarenheterna därifrån visar att möjligheterna att följa avtalstrohet har ökat eftersom inköp i större utsträckning finns i systemet. Det blir lätt att följa vilka inköp som har gjorts med såväl ramavtalsleverantörer som med andra leverantörer.

Orsa saknar fortfarande ett system för e-handel. Det är ett därmed ett mycket stort arbete att få fram information om alla inköp (vilket krävs för att följa avtalstroheten) eftersom data måste hämtas från ekonomisystemet och sedan bearbetas. När detta skrivs så pågår en förstudie i syfte att införa ett elektroniskt system för inköp och fakturahantering. Förstudien ska vara klar under kvartal fyra år 2018 och förhoppningen är att ett nytt system införs under 2019.

### ***Ansvarsfördelning inom inköpsprocessen***

Av nuvarande samverkansavtal framgår att Mora kommuns upphandlingsenhet fungerar som "inköpscentral" enligt LOU 2 kap 9a §. Inköpscentralen upphandlar ramavtal i eget namn. Detta innebär att beslut om att upphandla ramavtal liksom förekommande beslut under genomförande av en ramavtalsupphandling fattas av inköpscentralen, dock i samråd med berörda förvaltningar i Älvdalen och Orsa.

Intervjuerna har visat att det i praktiken fungerar så att initiativet till att genomföra en upphandling kan komma från alla tre kommunerna samt från upphandlingsenheten. Sedan är det upphandlingsenheten som i bedömer om upphandling ska göras och som håller i upphandlingen.

Alla ramavtalsupphandlingar genomförs av upphandlingsenheten. De tre kommunerna måste ha samma ramavtal, det skulle vara mer resurskrävande om de tre kommunerna skulle ha separata ramavtal för samma tjänst eller vara.

Samverkansavtalet stadgar att Orsa och Älvdalen vid samtliga upphandlingar ska leverera en kravspecifikation, dvs den del av förfrågningsunderlaget som definierar efterfrågande volymer och kvalitetskrav på en tjänst eller vara. Intervjuerna har visat att avtalet följs på denna punkt. Kravspecifikationen tas fram av företrädare för den enhet/verksamhet som har beställt upphandlingen samt av representanter från upphandlingsenheten. Resten av förfrågningsunderlaget tas fram av upphandlingsenheten i Mora. Tilldelningsbeslut fattas också av upphandlingsenheten (i egenskap av inköpscentral).

### 3.1.3 Bedömning och rekommendationer

Hösten 2015 genomfördes revisionsgranskningen "Granskning av Orsa kommuns samverkan med upphandlingsenheten i Mora kommun". En av rapportens rekommendationer var att ett forum skulle skapas där representanter för parterna (dvs kommunerna) skulle kunna diskutera gemensamma upphandlingsfrågor och vid behov lösa eventuella problem. Granskningen har visat att ett sådant forum har skapats. Orsa har dock endast en representant i gruppen. Om den personen får förhinder så finns en risk för att Orsa står utan representation när gruppen sammanträder.

År 2015 gjordes bedömningen att samarbetsavtalet och styrdokumentet rörande inköp utgjorde ett bra stöd för en effektiv inköps- och upphandlingsprocess. Revisorerna rekommenderade att utbildningsinsatser skulle genomföras för att implementera dokumentet, samt att möjligheterna att samordna utbildningar med Mora och Älvdalen skulle undersökas. Vår bedömning är att utbildningsinsatser har genomförts i enlighet med revisorernas rekommendation samt att dessa har varit gemensamma med Mora. Samtidigt gör vi bedömningen att kunskap och efterlevnad av styrdokumentet fortfarande kan förbättras hos både beställare och chefer.

Vår bedömning är att de brister som konstaterades i föregående granskning vad gäller systematisk uppföljning av följsamhet till ramavtal kvarstår. Eftersom uppföljning saknas så går det inte att exakt slå fast graden av avtalstrohet. Intervjuerna pekar dock samstämmigt mot att avtalstroheten kan förbättras. Den bristande avtalstroheten hänger sannolikt samman med den bristande förståelse och kunskap om vad som gäller vid inköp och upphandling som diskuterades i föregående avsnitt.

När det gäller de kompletterande frågeställningarna har vi funnit att det finns ett gällande samverkansavtal. Initiativ om att genomföra en upphandling kan komma från kommunerna och från upphandlingsenheten. Sedan är det upphandlingsenheten som i avgör om upphandling ska göras och som håller i upphandlingen.

Vid en upphandling tas kravspecifikationen fram av företrädare för den som har beställt upphandlingen (de framtida användarna) samt av representanter från upphandlingsenheten. Resten av förfrågningsunderlaget tas fram av upphandlingsenheten. Tilldelningsbeslut fattas också av upphandlingsenheten. Det är viktigt att de personer som företräder beställaren vid framtagande av kravspecifikation har tillräcklig kompetens om upphandlingsfrågor. Den bristande kunskap som konstaterades ovan hos både beställare och chefer kan utgöra en risk när kravspecifikationen tas fram.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunen att:

- Genomföra utbildningsinsatser i syfte att öka kunskap och efterlevnad av kommunens regelverk rörande inköp och upphandling hos de personer som arbetar med dessa frågor.
- Påskynda arbetet med att implementera ett elektroniskt system för inköp och fakturahantering. Det kommer att öka möjligheten till systematisk uppföljning av följsamheten till ramavtal och därmed sannolikt leda till ökad avtalstrohet.
- Ett forum har skapats där representanter för parterna (dvs kommunerna) diskuterar gemensamma upphandlingsfrågor och vid behov löser problem. Orsa har en

representant i gruppen. Vi rekommenderar att Orsa undersöker möjligheterna att ha två representanter så att inte ett vardagligt förhinder medför att Orsa står utan representation när grupper sammanträder.

## 3.2 Granskning av registrering av handlingar

### 3.2.1 Rapporten och dess rekommendationer

Granskningen syftade till att bedöma om handlingar registrerades och förvarades på ett korrekt sätt. Granskningen omfattade kommunstyrelsen, miljönämnden och byggnadsnämnden. Granskningen genomfördes år 2016, dvs ca ett år efter det att kommunstyrelsen blivit huvudman för verksamheterna inom socialtjänst och grundskolan. Granskningen visade att miljö-nämnden och byggnadsnämnden hanterade handlingar på ett korrekt sätt medan följande brister förelåg vad gällde kommunstyrelsens hantering/förvaring av handlingar:

- Kommunstyrelsens huvudregistrator saknar tillgång till skolans och socialtjänstens diarium. Huvudregistratorn saknar därmed kontroll över alla handlingar. Det är en brist som måste åtgärdas.
- Osäkerhet finns om expedierade handlingar, dvs handlingar som skickas ut från myndigheten, registreras/diarieförs korrekt.
- Osäkerhet finns om e-post hanteras och registreras fullt ut korrekt.
- Det saknas en aktuell dokumenthanteringsplan för kommunstyrelsen.

### 3.2.2 Iakttagelser

Vid granskningen år 2016 framfördes som en brist att kommunstyrelsens huvudregistrator saknade tillgång till skolans och socialtjänstens diarium. I Orsa kommun är utskottssekreterarna också registratorer. De handhar registrering av handlingar i den verksamhet utskottet ansvarar för. Utskottssekreterarna har idag åtkomst till handlingar i resterande delar av kommunen. Begreppet huvudregistrator finns dock inte, men idag finns sex personer med tillgång till alla handlingar.

År 2016 framfördes osäkerhet om e-post och expediering av handlingar hanterades korrekt. År 2016 fanns en rutin för hantering av post och e-post som då var sju år gammal. Eftersom den tekniska utvecklingen går snabbt är det positivt att rutinen har omarbetats. En reviderad rutin antogs i slutet av juni 2018. Det är enligt rutinen varje medarbetares ansvar att registrera handlingar i enlighet med rutinen. Om en medarbetare behöver stöd eller har frågor rörande hantering av handlingar kan denne vända sig till sin chef eller till enheten för gemensamt stöd och medborgaservice.

Enheten för gemensamt stöd och medborgaservice är en del av den nya organisation som infördes 2015. Enheten har hållit öppna informationsmöten för alla medarbetare som vill öka kunskapen om arbete i kommunens system för dokument- och ärendehantering. Exempel på områden som omfattats är registrering av e-post och handlingar, hur tjänsteutlåtanden skrivs, vad en allmän handling är samt hur man söker efter en handling i systemet.

2018-12-07

De intervjuade anser att det idag finns en bra medvetenhet kring hantering av handlingar samt att e-post hanteras mer korrekt idag än för några år sedan. Det grundas bl a på att antalet registrerade handlingar ökar, och att ökningen beror på ökad medvetenhet om diarieföring av handlingar.

Revisorerna konstaterade år 2016 att det saknades en dokumenthanteringsplan för kommunstyrelsen. När den nya organisationen infördes år 2015 hade de tidigare förvaltningarna egna planer. Nu pågår ett arbete med att skapa en gemensam plan där de tidigare planerna ligger till grund för arbetet.

### 3.2.3 Bedömning och rekommendationer

Våren 2016 genomfördes revisionsgranskningen "Granskning av registrering av handlingar". Kommunstyrelsens svar till revisorerna antogs på sammanträdet den 9 september. I tjänsteutlåtandet beskriver kommunledningskontoret att ett arbete påbörjats för att åtgärda de brister som rapporten pekade på.

Vår bedömning är att alla brister utom avsaknaden av dokumenthanteringsplan har åtgärdats. Vi rekommenderar därför att det pågående arbetet med att ta fram en dokumenthanteringsplan intensifieras.

## 3.3 Granskning av kommunens styrning av hel- och delägda bolag

### 3.3.1 Rapporten och dess rekommendationer

Granskningen syftade till att bedöma om kommunstyrelsens styrning och ledning av de hel- och delägda bolagen var ändamålsenlig. Revisorernas bedömning blev att så inte var fallet. Följande rekommendationer lämnades därför för att utveckla och förbättra styrningen och ledningen av de hel- och delägda bolagen:

- Påbörja ett utvecklingsarbete som syftar till att stärka ägarstyrningen och dialogen mellan ägaren, kommunen och de hel- och delägda bolagen.
- Utbilda, som ett led i detta arbete, såväl kommunstyrelsens ledamöter och ledande tjänsteman i kommunen som styrelseledamöter i ägarstyrning och rollfördelning i den kommunala bolagsmiljön.
- Ta fram nytt styrdokument där grunden bör vara en dokumenterad strategi som beskriver roller och ansvar i kommunkoncernen. Styrdokumentet bör också innehålla en standardiserad beskrivning av hur uppföljning av bolagens verksamhet och ekonomi ska ske inom ramen för kommunkoncernen. Utveckla och konkretisera ägardirektiven så att de, i huvudsak uttrycker ägarens, kommunens ekonomiska och verksamhetsmässiga mål med bolagets verksamhet.
- Ta fram rutiner för dialog mellan ägare och bolagens ledningar.
- Ta fram rutiner och process för hanteringen av kommunstyrelsens uppsiktsplikt och de aktiviteter som Kommunallagen kräver avseende uppsikten över de hel- och delägda bolagen. Observera att Kommunallagen stadgar att uppsikt ska ske över samtliga delägda bolag, oavsett andelen ägande.

2018-12-07

Kommunstyrelsens svar till revisorerna antogs på sammanträdet den 14 mars 2016. Svaret visar att kommunledningskontoret i stort sett delade revisorernas uppfattning, och att stor hänsyn skulle tas till de lämnade rekommendationerna i den översyn av strategier, policys och styrdokument som planerades.

### 3.3.2 **lakttagelser**

#### ***Förtydligande av ändamål för bolagens verksamhet***

Kommunallagen stadgar att om en kommun lämnar skötseln av en kommunal angelägenhet till ett kommunalt bolag så ska fullmäktige fastställa det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet. I granskningen 2016 fann revisorerna bland annat att ägardirektiven var fastställda med många års mellanrum, hade olika struktur och att de i stort sett saknade konkreta krav eller mål från ägaren på bolagen. Revisorerna rekommenderade därför kommunstyrelsen att utveckla och konkretisera ägardirektiven så att de på ett bättre sätt skulle uttrycka ägarens ekonomiska och verksamhetsmässiga mål med bolagens verksamhet.

Två av de tre helägda kommunala bolagen fått nya ägardirektiv efter revisorernas granskning 2016. Ägardirektivet för Orsabostäder AB antogs av fullmäktige i februari 2017 och för Orsa lokaler AB i mars 2018 (de sistnämnda har ännu ej antagits av bolagets stämma). Vi har gått igenom de nya direktiven och vår uppfattning är att de på ett tydligt sätt uttrycker ägarens/kommunens ekonomiska och verksamhetsmässiga mål med bolagens verksamhet. Ägardirektivet för det tredje helägda bolaget, Orsa Vatten & Avfall, har inte ändrats sedan 2013.

#### ***Styrdokument för standardiserad styrning och uppföljning av bolagen***

År 2016 saknades en gemensam struktur för styrning och uppföljning av bolagens verksamhet och ekonomi. Revisorerna föreslog därför att en dokumenterad strategi skulle tas fram där roller och ansvar i kommunkoncernen, samt principer för styrning och uppföljning, skulle definieras.

Det strategidokument som rekommenderades för två år sedan har inte tagits fram. Däremot har åtgärder vidtagits för att standardisera både styrning och uppföljning av bolagen. Exempel på åtgärder är att bolagsordningar och ägardirektiv har uppdaterats och utvecklats så att ägarens ekonomiska och verksamhetsmässiga mål med bolagens verksamhet tydligare framgår. Ägardirektiven har dock inte fullt ut samordnats vad gäller datum för rapportering av ekonomi och verksamhet.

Ytterligare ett exempel på ökad struktur är den anvisning som inför delårsrapport och bokslut skickas till bolagen om vad som ska lämnas in och när det ska ske. Vi har tagit del av anvisningen för delårsrapport 2018 som skickades ut i maj av kommunchef och ekonomichef till de tre helägda bolagen och till NODOVA AB. Av anvisningen framgår att resultaträkning, balansräkning, nyckeltal, helårsprognos och kassaflödesanalys per 2018-07-31 ska rapporteras in senast den 15 augusti. Vidare ska en skriftlig redogörelse inlämnas samma datum med redogörelse för bolagets verksamhet under ett antal bestämda rubriker, bl a måluppfyllelse och kommentarer till ekonomiskt utfall.

### ***Rutiner och processer för hantering av kommunstyrelsens uppsiktsplikt***

Kommunallagen innehåller regler om kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen. Kommunstyrelsen ska årligen pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Motsvarande regler gäller för delägda bolag.

Vid 2016 års granskning gick revisorerna igenom handlingar från kommunstyrelsens sammanträden 2013-2015. Inte vid något tillfälle hade styrelsen behandlat uppsynsplikten. Revisorerna rekommenderade därför att rutiner och processer för kommunstyrelsens hantering av uppsiktsplikten skulle tas fram för att säkerställa årlig prövning av denna fråga.

Vid denna uppföljande granskning har ingen av de intervjuade känt till att några rutiner eller någon process har tagits fram för detta ändamål. Inte heller har kommunstyrelsen gjort någon årlig prövning under 2016 eller 2017. Bolagen deltar årligen på budgetberedning och bokslutsgenomgång och de intervjuade anser att kommunstyrelsen i praktiken har tillräcklig uppsikt över bolagen. Någon formell prövning görs dock inte av kommunstyrelsen.

### ***Framtagande av rutiner för dialog mellan ägare och bolagens ledningar***

Vid granskningen 2016 konstaterade revisorerna att det fanns en dialog mellan ägaren och de helägda bolagen. Samtidigt konstaterades att dialogen och dialogtillfällena saknade struktur samt att det fanns olika rutiner och tidpunkter för rapportering och information. En del i det utvecklingsarbete som revisorerna rekommenderade år 2016 var att rutiner skulle tas fram för dialog mellan ägaren och bolagens ledningar.

Utöver bokslut, delårsrapporter och liknande finns idag två forum för dialog mellan kommunen/ägaren och de kommunala bolagen. Det ena är de presidieträffar som hålls två gånger per år. Det är en slags dialogmöten med deltagande av kommunstyrelsens presidium, företrädare för de delbolagen samt kommunchef och ekonomichef. Det andra är att kommunchef och ekonomichef deltar på styrelsemötena i Orsabostäder AB och i Orsa Lokal AB. Ägaren deltar dock inte på styrelsemötena i Orsa vatten & avfall AB.

De helägda bolagens ägardirektiv skiljer sig åt vid beskrivning av formerna för dialog. Direktivet för Orsabostäder AB anger att ägaren två gånger per år kan kalla till så kallat ägarrådsmöte där bl a bolagets presidium och VD ska delta. Motsvarande skrivning återfinns inte för Orsa lokaler AB. Där skrivs istället att kommunens ekonomichef ska ges möjlighet att vara närvarande vid bolagets styrelsemöte.

### ***Utbildning i ägarstyrning och rollfördelning i den kommunala bolagsmiljön***

I föregående granskning rekommenderades att såväl kommunstyrelsens ledamöter och ledande tjänstemän som styrelseledamöter i bolagen skulle utbildas i ägarstyrning och rollfördelning i kommunala bolag.



2018-12-07

Det har utförts vissa utbildningar, exempelvis har en extern konsult anlåtats av ägaren vid ett par tillfällen och en del i den utbildningen har handlat om ägarstyrning och rollfördelning i kommunala bolag. Det hålls också utbildningar för politiker, exempelvis i början av varje mandatperiod, där information om kommunala bolag ingår.

Några intervjuade har dock ansett att kunskapsnivån kan ökas ytterligare när det gäller kunskap om ägarstyrning och rollfördelning i den kommunala bolag.

### 3.3.3 Bedömning och rekommendationer

År 2016 rekommenderades att ägardirektiven på ett bättre sätt borde uttrycka ägarens ekonomiska och verksamhetsmässiga mål med bolagens verksamhet. Vår bedömning är att det kommunala ändamålet med de helägda bolagen idag framgår av ägardirektiv och bolagsordningar. Två av tre direktiv har arbetats om, men direktiven saknar fortfarande gemensam form och innehåll varför vi gör bedömningen att rekommendationen från föregående granskning endast delvis har åtgärdats.

Vår bedömning är att rekommendationen om enhetliga rutiner för dialog mellan ägare och bolagens ledningar till viss del har åtgärdats. Idag finns rutiner som dels innebär att hel- och delägda bolag kallas till presidiummöte två gånger per år, och dels innebär att ägare deltar vid styrelsemöten i två av tre helägda bolag.

Vår bedömning är att åtgärder har vidtagits för att standardisera både styrning och uppföljning av bolagen. Det strategidokument som rekommenderades för två år sedan har dock inte tagits fram. Inga åtgärder har heller vidtagits för att säkerställa att kommunstyrelsen formellt sett fullföljer sin årliga uppsiktsplikt över bolagen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunen att:

- Ta fram ett strategidokument som innehåller en standardiserad beskrivning av den samlade styrningen av de kommunala bolagen, samt av roller och ansvar i kommunkoncernen.
- Ta fram en rutin som säkerställer att kommunstyrelsen fullföljer sin årliga uppsiktsplikt över bolagen.

2018-12-07  
KPMG AB

Tomas Odín  
Kommunal revisor

  
Johan Malm  
Kommunal revisor

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.