

Oxelösunds kommun

Granskning av kommunens styrning och
uppföljning av uppdrag till Kustbostäder



Building a better
working world



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning	4
3.	Utgångspunkter för granskningen	5
4.	Övergripande om bolagsstyrningen	9
5.	Underhåll och skötsel av Gata/Park.....	10
6.	Kommunens småbåtshamnar	13
7.	Fastighetsförvaltningen av verksamhetslokaler	15
8.	Förvaltningen av Ramdalens IP	17
9.	Avslutande diskussion	18
10.	Svar på revisionsfrågor	20
11.	Källförteckning	22

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi genomfört en granskning med syftet att bedöma om kommunen har en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning rörande de uppdrag som utförs av de helägda bolagen. I granskningen ingår en fördjupad analys av fyra uppdrag till Kustbostäder i Oxelösund AB.

Vår sammanfattande bedömning är att det saknas grundläggande ramar för Kustbostäders uppdrag rörande fastighetsförvaltningen av verksamhetslokaler, driften och underhållet av Gata/Park samt driften och underhållet av småbåtshamnarna. Vad gäller förvaltningen av Ramdalens IP är uppdraget däremot definierat i avtal. Kommunens uppföljning av flera uppdrag har utvecklats under senare år och vår bedömning är att det finns en ändamålsenlig uppföljningsprocess för merparten av granskade uppdrag som säkerställer en tillräcklig informationsinhämtning och möjlighet att korrigera avvikelser.

Uppdraget rörande driften och underhållet av Gata/Park regleras genom miljö- och samhällsbyggnadsnämndens reglemente samt Kustbostäders bolagsordning. Inget av dessa specificerar ansvarsförhållandet mellan nämnden och bolaget. Avsaknaden av avtal eller annat styrande dokument som reglerar denna affärsrelation är en brist i sig. Att det inte finns ett avtal, trots ett snart sex år gammalt uppdrag till kommunstyrelsen från fullmäktige att ta fram ett sådant, gör avsaknaden av ett avtal än mer besvärande. Vidare är vår bedömning att miljö- och samhällsbyggnadsnämndens reglemente behöver revideras med förtydliganden kring nämndens ansvar för Gata/Park. Nuvarande reglemente uttrycker enbart att nämnden har ett ansvar för Gata/Park, men inte vad detta ansvar innebär.

Under senare år har kommunen tagit ett större ansvar för fastighetsförvaltningen och planerar att ta ett ytterligare ansvar för ny- och ombyggnationer. Enligt vår bedömning behöver kommunstyrelsens reglemente förtydligas i detta avseende. Annars riskerar styrelsen att agera utanför sin kompetens. Vår bedömning bygger på att det i Kustbostäders bolagsordning tydligt anges att det är bolaget som ansvarar för att tillhandahålla lokaler och fastigheter för kommunens verksamheter, samtidigt som motsvarande uppdrag inte finns tydligt definierat i kommunstyrelsens reglemente. Om kommunstyrelsen önskar ett större ansvar för fastighetsförvaltningen bör även detta specificeras tydligare i reglementet. I övrigt råder samma avtalsproblematik inom fastighetsförvaltningen som inom Gata/Park. Det är enligt vår mening en allvarlig brist att kommunstyrelsen inte verkställt fullmäktiges uppdrag från 2015 att ta fram avtal med Kustbostäder.

Ett annat uppdrag till Kustbostäder som saknar avtal är driften och underhållet av kommunens småbåtshamnar. Det är enligt vår bedömning av vikt att det upprättas ett avtal som reglerar affärsrelation med Kustbostäder även inom detta område. Avsaknaden av en fastställd avtalsperiod medför svårigheter för Kustbostäder att bygga upp en långsiktig kompetens och organisation för uppdraget.

Förvaltningen av Ramdalens IP regleras genom avtal mellan Kustbostäder och kultur- och fritidsnämnden. Enligt vår bedömning är uppdraget tydligt definierat med en uttalad ansvarsfördelningen mellan bolaget och kommunen. I avtalet beskrivs en process för uppföljning av uppdraget som dock inte efterlevs av parterna. Nämnden bör tillsammans med Kustbostäder säkerställa att uppföljningen utvecklas.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Upprätta avtal med Kustbostäder som tydligt specificerar parternas affärsförhållande gällande fastighetsförvaltningen av kommunens lokaler, Gata/Park och kommunens småbåtshamnar.
- ▶ Föreslå fullmäktige att tydliggöra Kustbostäders ägardirektiv samt kommunstyrelsens och miljö- och samhällsbyggnadsnämndens reglementen avseende respektive parts ansvar för fastighetsförvaltningen av kommunens lokaler samt Gata/Park.
- ▶ Utredda om kommunens affärsrelationer med de kommunala bolagen är i enlighet med kriterierna för internupphandling.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kultur- och fritidsnämnden att:

- ▶ Säkerställa en ändamålsenlig och strukturerad uppföljning av förvaltningen av Ramdalens IP.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Delar av den kommunala verksamheten drivs i aktiebolagsform. Stora ekonomiska värden är samlade i bolagen och bolagens ekonomiska utveckling har kommit att få en allt större betydelse för kommunernas samlade ekonomi.

Verksamhetsmässigt representerar också bolagen väsentliga och avsevärda värden för medborgarna. Det är därför av betydelse att den verksamhet som drivs i bolagsform innehållsmässigt samordnas med kommunens övriga ambitioner att ge medborgarna en god livssituation.

De helägda kommunala bolagen i Oxelösunds kommun styrs genom bolagsordning, ägardirektiv och företagspolicy. Det finns härutöver ett antal uppdrag, som bolagen utför på uppdrag av kommunen. Bolagen ska arbeta i enlighet med ägarens avsikt och mål, och fullmäktige ska kunna följa upp om verksamheten är effektiv och om det finns en tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd riskanalys för 2020 har revisionen beslutat att genomföra en granskning av kommunens styrning och uppföljning av uppdrag till sina helägda bolag.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning rörande de uppdrag som utförs av de helägda bolagen.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns uppdragens ramar tydligt definierade i bolagsordning, ägardirektiv och/eller uppdragsbeskrivning/avtal?
- ▶ Genomförs riskanalyser för att identifiera väsentliga risker för uppdragens genomförande, avseende både ekonomi och kvalitet?
- ▶ Finns det en ändamålsenlig process för uppföljning och kontroll av givna uppdrag? Dokumenteras resultaten av genomförda uppföljningar?
- ▶ Hanteras identifierade avvikelser inom ramen för uppdragen på ett ändamålsenligt sätt?
- ▶ Sker det en kontinuerlig och tillräcklig återrapportering avseende uppdragens utförande och ekonomi till ansvarig styrelse/nämnd?

2.3. Ansvariga nämnder

Granskningen begränsas till att omfatta kommunstyrelsen och de nämnder som ansvarar för de uppdrag som väljs för särskild granskning.

2.4. Revisionskriterier

- ▶ Kommunallagen (2017:725) 6 kap 6 §
- ▶ Oxelösunds kommuns företagspolicy

- ▶ Bolagsordning
- ▶ Ägardirektiv

2.5. Genomförande

Granskningens genomförande baseras på dokumentstudier och intervjuer med ansvariga tjänstemän. Intervjuer har genomförts med både ansvariga på kommunen och på Kustbostäder i Oxelösund AB. Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktagranska rapporten, för att säkerställa att den bygger på korrekta uppgifter och uttalanden. Slutsatser och bedömningar svarar EY för. Granskningen har kvalitetssäkrats internt på EY.

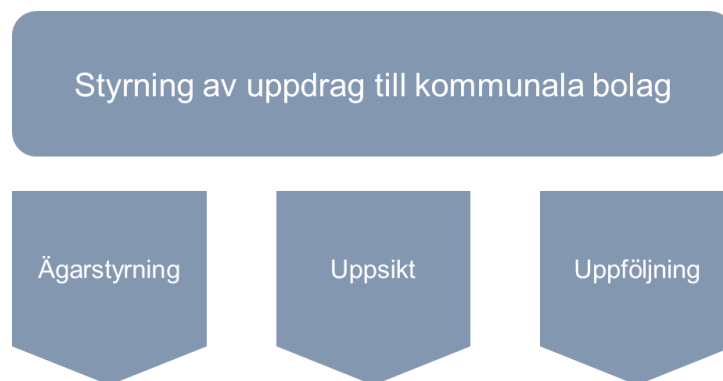
2.6. Avgränsningar

Granskningen omfattar följande uppdrag till Kustbostäder:

- ▶ Underhåll och skötsel av Gata/Park
- ▶ Kommunens småbåtshamnar
- ▶ Fastighetsförvaltningen av kommunens verksamhetslokaler
- ▶ Fastighetsförvaltningen Ramdalens IP

3. Utgångspunkter för granskningen

Kommuners styrning och uppföljning av uppdrag till helägda bolag aktualiserar flera frågor. I den här granskningen är utgångspunkten ägarstyrning, uppföljning och till viss del uppsiktsplikt. Kravet på uppsikt finns definierat i kommunallagen medan ägarstyrningen i stor utsträckning lämnas öppen för valfri tillämpning. Däremot finns regler om de kommunalt ägda företagen i kommunallagen. I detta avsnitt ges en kortfattad beskrivning av utgångspunkterna för ägarstyrning, uppföljning och uppsikt.



3.1. Kommunal verksamhet i aktiebolag

3.1.1. Kommunala angelägenheter kan överlämnas till bolag

I 1991 års kommunallag infördes regler om de kommunalt ägda företagen. I den nya kommunallagen (2017:725) regleras förutsättningarna för överlämnade av kommunala

angelägenheter till aktiebolag i 10 kapitlet. Om en kommun med stöd av 10 kap 1 § lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige:

- ▶ Fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten
- ▶ Se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen
- ▶ Utse samtliga styrelseledamöter
- ▶ Se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas
- ▶ Utse minst en lekmannarevisor
- ▶ Se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare

3.1.2. Aktiebolagslagen gäller för kommunala bolag

Aktiebolagslagen gäller fullt ut även för kommunalt hel- eller delägda bolag. Någon speciallagstiftning för bolag med offentliga ägare finns inte. I aktiebolagslagen regleras bland annat styrelsens och VD:s uppgifter. Lagen reglerar även vad en bolagsordning måste innehålla. I 10 kap. 1 § punkt 3 föreskrivs att bolagsordningen ska innehålla "föremålet för bolagets verksamhet, angivet till sin art". I 8 kap. 41 § andra stycket framgår att en ställföreträdare för bolaget inte får följa en anvisning av bolagsstämman eller något annat bolagsorgan om anvisningen strider mot aktiebolagslagen, årsredovisningslagen eller bolagsordningen.

3.1.3. SKR:s principer för ägarstyrning ger vägledning

SKR reviderade sina principer för ägarstyrning i november 2020. Principerna är inte bindande för kommuner utan utgör en vägledning.

Som tidigare nämnts ska syfte och verksamhetsföremål beskrivas i bolagsordning. Dessa behöver i regel kompletteras eller förtydligas med anvisningar som gäller för längre eller kortare tid. Kommunen kan i egenskap av aktieägare lämna sådana anvisningar, ofta kallade ägardirektiv, till bolagsstyrelsen genom ett beslut på bolagsstämman. Ett ägardirektiv som beslutats av stämman blir bindande för bolagsstyrelsen enligt 8 kap. 42 § andra stycket aktiebolagslagen.

SKR bedömer att den formella styrningen i bolagsordning och ägardirektiv inte är tillräcklig för ett aktivt ägarskap. Det krävs också informell styrning i form av samråd och dialog mellan kommunen eller regionen och bolagen. Dialog mellan ägare och bolag bör ske återkommande. Genom dialog kan ägarens förväntningar på bolaget tydliggöras och ägarens uppfattning om innebörden i bestämmelserna i bolagsordning och ägardirektiv kan utvecklas.

3.1.4. Kommentar

Kommunallagen utgår ifrån att all kommunal verksamhet bedrivs utifrån ett kommunrättsligt perspektiv. Kommunfullmäktige måste därför säkerställa att så blir fallet. De medel som finns

att tillgå för detta ändamål utgörs för bolagens del av bolagsordning, företagspolicy (lokala bolagsstyrningsprinciper) och ägardirektiv.

Kommunallagens krav på ägarstyrning är inte särskilt långtgående. Förändringen av lagstiftningen innebär bl.a. att bolagsordningen, förutom det kommunala ändamålet, ska innehålla de kommunalrättsliga principer (kommunala befogenheter) som ska gälla för verksamheten. Det är viktigt att notera att varken fullmäktige eller kommunstyrelsen utgör formella bolagsorgan i aktiebolagsrättslig mening. Detta innebär att beslut fattade i dessa kommunala organ inte per automatik blir bindande för företagen. För att företagen skall vara bundna av besluten krävs att de protokollförts på en bolagsstämma. Härigenom blir besluten ägardirektiv som styrelsen har att verkställa. Formellt är det alltså bolagsstämman och de ombud som utsetts som utgör bryggan mellan kommunen som ägare och företaget som självständig juridisk person.

3.2. Uppsiktsplikten

3.2.1. Den löpande uppsikten inbegriper kontroll och ledning

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen 6 kap §1 utöva uppsikt över de kommunala bolagen samt nämndernas verksamhet. Detta brukar benämnas som kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Innebörden av uppsiktsplikten beskrivs inte i detalj av kommunallagen – för uppgifter om uppsiktspliktens innehåll krävs att man återvänder till kommunallagens förarbeten.

Uppsiktsplikten har sitt ursprung i *kommunallagskommitténs betänkande (SOU 1952:14)*. Därefter har det tillkommit vissa delar, särskilt rörande uppsikten av bolag.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt motiverades mot bakgrund av dess nya funktion av att vara det ledande organet i den kommunala verksamheten och därmed måste känna till vad som händer i nämnderna för att kunna styra kommunen. Uppsiktsplikten innefattar att kommunstyrelsen ansvarar för att *kontrollera* samt *leda* verksamheten. Att kontrollera och leda verksamheten innebär följande:

Kontroll

- Förmögenhetsförvaltningen
- Ändamålsenlig användning av pengar
- Genomförandet av fullmäktiges beslut
- Legaliteten i beslut

Ledning

- Ha kännedom kring verksamheten
- Ge råd och anvisningar vid eventuella brister
- Lyfta eventuella problem till kommunfullmäktige
- Övervaka att besluten som fattas av kommunfullmäktige verkställs av nämnderna

Kommunallagen medger att kommunstyrelsen inom ramen för sitt uppdrag kan lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder. Bortsett från om fullmäktige i enlighet med 6 kap 8 § kommunallagen har beslutat att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet, förfogar styrelsen inte över egna maktmedel över

nämnderna. Styrelsen kan dock inom ramen för uppsikten begära in yttranden och upplysningar från nämnder (se 6 kap. 12 § kommunallagen).

Enligt *Kommunallagen – en kommentar* av Patrik Kastberg (2019) kan uppsikten inte fullgöras genom s.k. personunion, d.v.s. att ledamöter i kommunstyrelsen också är ledamöter i en annan nämnd. Ett sådant upplägg fritar inte kommunstyrelsen från skyldigheten att utöva uppsikt över bolaget eller nämnden.

3.2.2. Förstärkt uppsikt gäller över bolagen

Sedan 2013 gäller en så kallad förstärkt uppsiktsplikt över kommunala aktiebolag. Det innebär att styrelsen ska pröva om den verksamhet som bolaget bedrivit under föregående år var förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. Det uttrycks inga särskilda krav på hur den förstärkta uppsikten ska genomföras eller i vilken omfattning. Enligt *Kommunallagen – en kommentar* av Patrik Kastberg (2019) är det upp till styrelsen att välja formerna för tillsynen. Vad gäller dess omfattning får antas att den ska omfatta verksamheten i allmänhet och större händelser som skett i bolaget. Av högsta förvaltningsdomstolens mål nr 6335-16¹ framgår att uppsiktsplikten är övergripande och att det av detta följer att kommunstyrelsen inte är skyldig att granska samtliga enskilda affärshändelser i bolaget. Granskningen ska dock vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten som helhet har haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetensenlig.

3.2.3. Kommentar

Utifrån uppsiktspliktens innebörd enligt *Kommunallagskommitténs betänkande (SOU 1952:14)* är egentligen benämningen *uppsikt* något missvisande. Uppsikt brukar vanligen betraktas som en form av bevakning genom observation, utan inslag av *ingripande*. Uppsiktsplikten innehåller emellertid krav på ingripande. Utifrån bevakningen av nämnder och bolag ska kommunstyrelsen ge råd och anvisningar vid brister samt lyfta problem till kommunfullmäktige. När det kommer till uppsikten av bolag är dessutom kraven på ingripande explicit uttryckt i lagtexten – kommunstyrelsen ska lämna förslag på åtgärder till fullmäktige om ett bolags verksamhet inte bedöms vara förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Omfattningen av kommunstyrelsens uppsikt är inte uttryckt i lag. Av högsta förvaltningsdomstolens prejudicerande mål kan dock förstås att uppsikten ska vara av övergripande karaktär, åtminstone vad gäller uppsikten av bolagen. När det kommer till uppsikten av nämnder finns ingen liknande vägledning. Det är ytterst kommunen som själv har att bestämma formerna och omfattningen.

¹ Målet avsåg frågan om omfattningen av kommunstyrelsens granskning inför beslut om förstärkt uppsiktsplikt och vad en laglighetsprövning av beslutet kan omfatta.

3.3. Nämnder ansvarar för att verksamheten bedrivs ändamålsenligt

Enligt kommunallagen ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Dessa åtaganden är även gällande när skötseln av en kommunal angelägenhet har lämnats över till någon annan, vilket ställer krav på en adekvat uppföljning. Nämnders och kommunstyrelsens uppföljning i egenskap av beställare kan också regleras i exempelvis avtal.

4. Övergripande om bolagsstyrningen

Oxelösunds kommuns förvaltnings AB (Förab) är moderbolag för övriga bolag i bolagskoncernen. Moderbolaget är enligt fullmäktiges företagspolicy kommunens instrument för styrning av bolagskoncernen. Moderbolagets styrelse ska fatta nödvändiga beslut för att tillvarata kommunen intressen i sådana frågor som rör ändamål, samordning, ekonomi och efterlevnad av uppställda mål. Styrelsen ska också verka för samordning mellan koncernbolagen och den övriga verksamheten i kommunen.

Kommunstyrelsen har också en roll i ägarstyrningen. Enligt företagspolicyn ansvarar kommunstyrelsen, utifrån sin uppsiktsplikt, för kommunens ägarfunktion i moderbolaget. Uppsikten bedrivs bland annat genom dialog, möten och rapportering. Därtill deltar kommunstyrelsen mer handgripligen i ägarstyrningen genom bland annat fastställandet av ägardirektiv.

Fullmäktiges fastställda företagspolicy definieras som ett ägardirektiv. Fullmäktige, kommunstyrelsen eller moderbolaget kan utfärda kompletterande ägardirektiv till företagspolicyn för respektive bolag. Kommunstyrelsen ska ge bolagen ägardirektiv utifrån sin uppsiktsroll, vilket innebär att direktiven utgår från fullmäktiges mål.² Direktiven är till för att få en löpande styrning av bolagen i tolkningen av ägardirektiv, prioriteringar och inriktning. Moderbolaget kan i sin roll som ägare utfärda ägardirektiv, men endast i undantagsfall och i brådskande ärenden. Ägardirektiv för den löpande styrningen ska hanteras av kommunstyrelsen i de flesta fall, förutom i de fall fullmäktiges ställningstagande krävs.

Det finns ett antal kontaktytor mellan kommunen och bolagskoncernen, dels i form av överlappande personuppdrag, dels genom forum på tjänstemannanivå. Kommunens ekonomichef är också VD för moderbolaget, vilket tillsammans med ordförande i kommunstyrelsen har samma roll i moderbolaget, bidrar till samordning mellan kommunen och bolagskoncernen. Vidare är VD för dotterbolagen ordinarie representanter i kommunchefens ledningsgrupp. I finanskommittén träffas representanter från bolagen och kommunen för att diskutera finansiella frågor. I den nyligen återaktiverade analysgruppen bereds frågor till ledningsgruppen av strategier från både bolagen och kommunen.

² Kommunstyrelsens rätt att utfärda ägardirektiv framgår även av kommunstyrelsens reglemente.

4.1. Vår bedömning

I SKR:s principer för ägarstyrning understryks vikten av kontinuerlig dialog mellan kommunen och bolagen. Inom Oxelösunds kommun finns ett antal kontaktytor, både på politisk nivå och tjänstemannanivå, som kompletterar den formella bolagsstyrningen. Genom forum för samråd och dialog möjliggörs en mer aktiv ägarstyrning av bolagen.

Enligt vår bedömning är det positivt att förhållandet mellan kommunen och bolagen regleras genom en företagspolicy. Företagspolicyn tydliggör roller och ansvar i ägarstyrningen. Kommunstyrelsens centrala roll i ägarstyrningen tillsammans med moderbolagets uttalade uppdrag att verka i samordnande syfte mellan kommunen och bolagen ger åtminstone goda förutsättningar för välfungerande samverkan.

5. Underhåll och skötsel av Gata/Park

5.1. Kustbostäder ansvarar för drift och underhåll av gator och parker

Kustbostäder är ett allmännyttigt bostadsbolag som i samband med en bolagsfusion 2007 övertog Oxelösunds kommuns förvaltningsbolags ansvar för vården av ett antal kommunala verksamheter. En av de uppgifterna var drift och underhåll av gator och parker.

5.2. Kustbostäders ägardirektiv skulle ersättas med avtal

Oxelösunds kommuns förvaltningsbolag övertog 2005 ansvaret för Gata/Park. I samband med det övergick kommunens resurser för förvaltningen till bolaget. Av Oxelösunds kommuns förvaltningsbolag ägardirektiv från 2005, som Kustbostäder övertog genom en bolagsfusion, framgår att bolaget ska utföra drift, underhåll och förvaltning av kommunens gator, vägar, parker och andra offentliga platser i enlighet med en årlig upprättad plan. Verksamheten skulle bedrivas enligt mål som kommunen fastställer. I en bilaga till ägardirektiven specificerades vad som ingick i bolagets uppdrag kring Gata/Park.

Som en del i kommunstyrelsens översyn av ägarstyrningsfrågor reviderades 2015 Kustbostäders ägardirektiv. Av sammanfattningen till fullmäktige beslut framgår att "de ägardirektiv som funnits i form av bilagor till Kustbostäder AB gällande kommunuppdragen föreslås ersättas med avtal med bolaget." Kommunstyrelsen gavs i uppdrag att besluta om avtal för kommunuppdragen. Därefter har det dröjt innan frågan om avtal återigen hamnade i kommunstyrelsen. Vid ingången av 2019 fanns fortfarande inget fastställt avtal och den 24 april 2019 gav kommunstyrelsen kommunchefen i uppdrag att utveckla avtal för uppdraget. Vid tiden för denna granskning genomförande har fortfarande inget avtal tagits fram. Utöver Kustbostäders bolagsordning, som beskriver att bolaget svarar för drift och underhåll av gator, vägar, parker och andra offentliga platser, finns därför inget avtal eller annat styrdokument som preciserar Kustbostäders uppdrag rörande Gata/Park. Kustbostäders VD tolkar fullmäktiges beslut från 2015 som att bilagorna till de tidigare ägardirektiven fortfarande är gällande, eftersom avtal för kommunuppdraget inte tagits fram.

5.3. Tidigare specificerades uppdraget genom uppdragsbeskrivningar

Tidigare har kommunen, i form av uppdragsbeskrivningar, reglerat Kustbostäders uppdrag rörande Gata/Park. Den senaste antagna uppdragsbeskrivningen avsåg verksamhetsåret

2012. Syftet med uppdragsbeskrivningen var att precisera och förtydliga ägardirektivet avseende förvaltningen av kommunens gator, vägar, parker och andra offentliga platser samt hur vissa frågor ska hanteras mellan parterna. I uppdragsbeskrivningen reglerades, förutom detaljer kring uppdraget, även prissättningsfrågor, faktureringsfrågor, samråd och uppföljning, ansvarsbegränsningar samt hur tolkning och tvister ska hanteras.

Under våren 2019 initierade miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningens gatuchef ett arbete med att ta fram ett avtal rörande Gata/Park. För närvarande pågår en dialog mellan Kustbostäders VD och kommundirektören kring hur det nya avtalet ska utformas.

5.4. Kommunens beställarroll har utvecklats

Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden är Kustbostäders motpart på kommunen. I miljö- och samhällsbyggnadsnämndens reglemente beskrivs att nämnden ansvarar för Gata/Park. Vad detta ansvar består i specificeras inte i reglementet. Formuleringen i nämndens reglemente kan härledas till 2012 då nämnden tog över kommunstyrelsens uppgifter avseende Gata/Park.³ Av beslutet framgår att det var budgetansvaret för och uppsikten över Gata/Park som överlämnades från kommunstyrelsen till miljö- och samhällsbyggnadsnämnden.

Enligt intervjuade har kommunen stegvis tagit en större roll i ansvaret för Gata/Park. Tidigare agerade bolaget relativt självständigt i uppdraget. Bolaget planerade, prioriterade och genomförde uppdraget på egen hand. På kommunen fanns en kontaktperson som bolaget rapporterade till, men som inte i någon större omfattning involverades i bolagets arbete. Under senare år har relationen mellan kommunen och bolaget alltmer präglats av en beställar- och utförarmodell, där kommunen tar ett större beställaransvar än tidigare. Bakgrunden till övergången mot denna ansvarsfördelning var bland annat att nämnden ansåg att redovisningen av uppdraget inte var tillräcklig för att kunna säkerställa en god ekonomi och kvalitet. Under 2019, vid genomförandet av vår granskning av kommunens avtalshantering, upplevdes ansvarsfördelningen som otydlig mellan parterna från båda sidor. Otydligheter och vissa konflikter uppstod i skärningspunkten mellan parternas självuppskattade mandat. Under 2020 har Kustbostäders ledning för Gata/Park bytts ut och relationerna mellan kommunen och bolaget normaliserats. Numera råder ömsesidig förståelse på tjänstemannanivå för miljö- och samhällsbyggnadsnämndens roll som beställare och Kustbostäders roll som utförare.

5.5. Kustbostäder fakturerar kommunen månatligen

Bolaget fakturerar miljö- och samhällsbyggnadsnämnden månatligen. Beloppet är en tolfedel av årsbudgeten och i slutet av året sker en avräkning. Resultatet för kommunuppdragen ska motsvara självkostnaden, för att följa ägardirektivet samt lagen om allmännyttan och lagen om statsstöd. Vid avräkningen för 2019 uppstod oenighet kring kostnader och omfattningen av bolagets genomförande. Frågan om kostnaderna för uppdragets genomförande är fortfarande omdiskuterad.

³ Se 2011-11-09 KF § 158

5.6. Uppföljningen av uppdraget utvecklades under 2019

Under 2019 ansåg intervjuade på miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen att de inte kunde agera som en professionell beställare på grund av otillräcklig insyn i bolagets arbete. Förvaltningen önskade tydligare redovisningar kring kostnader för utfört arbete av bolaget.

Under våren 2019 etablerades en ny struktur för regelbundna avstämningsmöten mellan förvaltningen och bolaget. Varje månad träffas förvaltningens gatuchof och företrädare för bolaget för att diskutera ekonomi-, planerings- och prioritetsfrågor. Vid dessa tillfällen redovisas bland annat debiterade timmar. Bolaget har efter förvaltningens krav på tydligare redovisning anställt en administratör vars ansvar är att sammanställa uppgifter om tidsåtgång och kostnader till förvaltningen. Förutom de månatliga mötena har gatuchof och bolagets driftchef för utemiljö och renhållning veckovisa avstämningar om uppdragets genomförande.

Intervjuade på förvaltningen upplever numera att insynen i bolagets arbete har förbättrats, både avseende ekonomi och verksamhet. Driftchef för utemiljö och renhållning uppger att bolagets fokus under 2020 har varit att lyssna in förvaltningens krav och etablera fungerande relationer. Båda parter anser att samarbetet och dialogen numera är välfungerande. Däremot pågår fortfarande ett arbete med att tydligare redovisa bolagets kostnader för uppdraget.

5.7. Det pågår arbete med att ta fram avtal

Den rådande avtalslösheten upplevdes av både Kustbostäder samt miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen som problematisk under 2019. Båda parter var överens om att rollfördelningen behövde tydliggöras och uppdragsbeskrivningen specificeras. Det pågår för närvarande ett arbete med att ta fram ett avtal. Gatuchofen på miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen driver processen på uppdrag av kommundirektören. Gatuchofen uppskattar att avtalet kommer vara klart inför verksamhetsåret 2022.

5.8. Enligt uppgift informeras nämnden muntligt

Enligt uppgift har information om uppdraget lämnats till nämnden muntligt vid nämndsammanträden och i samband med ordförandeberedningen. I övrigt förs en regelbunden dialog mellan nämndens ordförande och förvaltningschefen. Den enda muntliga information till nämnden som emellertid kan verifieras är från nämndens sammanträde den 18 mars 2020, på vilket förvaltningens gatuchof informerade om uppdraget. Vidare tar nämnden regelbundet del av information kring det ekonomiska utfallet.

5.9. Vår bedömning

Ansvaret för Gata/Park regleras enligt vår bedömning i nuläget genom miljö- och samhällsbyggnadsnämndens reglemente samt Kustbostäders bolagsordning. Inget av dessa specificerar ansvarsförhållandet mellan nämnden och bolaget.

Fullmäktige gav den 18 februari 2015 kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram avtal för Gata/Park. Kommunstyrelsen har fortfarande inte, efter snart sex år, upprättat ett avtal mellan kommunen och Kustbostäders gällande detta uppdrag. Att det inte finns ett avtal eller annat styrande dokument som reglerar relationen med bolaget i denna fråga är en brist i sig. Att det inte finns ett avtal, trots ett sedan långt tillbaka fastställt uppdrag från fullmäktige, är

en ytterligare besvärande omständighet. Enligt vår bedömning behöver det förtydligas vad som ingår i Kustbostäders ansvar för driften och underhållet av gator, vägar, parker och andra offentliga platser. Vidare behöver parterna bland annat fastställa principer för prissättning och fakturering samt riktlinjer för uppföljning och tvistehantering.

Det är möjligt att tolka fullmäktiges beslut från 2015 som att bilagorna till de tidigare ägardirektiven fortfarande är gällande. Vi gör dock bedömningen att bilagorna är ur bruk eftersom dessa i fullmäktiges beslut beskrivs som att de *funnits*, vilket uttrycker en fullbordad händelse. Dessutom finns ingen hänvisning till bilagorna i de nya ägardirektiven.

Det är positivt att det nu pågår ett arbete med att ta fram avtal som reglerar uppdraget. Avsaknaden av avtal och en fastställd ansvarsfördelning mellan kommunen och bolaget har öppnat upp för rörelser i rollfördelningen mellan parterna. Dessa har i stor utsträckning varit personberoende. Enligt vår bedömning finns det utifrån ett formellt perspektiv två sätt att se på förskjutningen mot en beställar- och utförarmodell som skett under senare år. Det finns å ena sidan ingen tydlig grund för nämndens utökade ansvarstagande. När miljö- och samhällsbyggnadsnämnden övertog kommunstyrelsens ansvar för Gata/Park var det specifikt budget- och uppsiktsansvaret som avsågs. Någon annan form av mandat var för stunden inte aktuell att överta eftersom organisationen och ansvaret för verksamheten, inklusive planering och uppföljning, hade förts över till bolaget. Det är med andra ord svårt att härleda miljö- och samhällsbyggnadsnämndens utökade ansvar i den nya rollen som "beställare" till ett formellt beslut. Å andra sidan uttrycker varken dåvarande ägardirektiv eller nuvarande bolagsordning explicit vilken roll bolaget ska ha i förhållande till kommunen. Därmed lämnas utrymme för kommunen att ta en större roll än vad den tidigare haft. Oavsett vilken av dessa tolkningar som väljs kan konstateras att tolkningsutrymmet i sig utgör ett problem. Enligt vår bedömning bör kommunen, förutom att upprätta ett avtal, även revidera Kustbostäders ägardirektiv och miljö- och samhällsbyggnadsnämndens reglemente med förtydliganden om respektive parts ansvar.

6. Kommunens småbåtshamnar

6.1. Kustbostäder ansvarar för driften av småbåtshamnarna

På uppdrag av kommunen ansvarar Kustbostäder för driften och underhållet av de kommunägda småbåtshamnarna. Uppdraget regleras varken genom skriftligt avtal eller ägardirektiv. Kustbostäder utövar ett stort egenbestämmande över utformningen av verksamheten.

6.2. Kustbostäder fick uppdraget genom muntlig överenskommelse

Kustbostäders uppdrag regleras varken av bolagsordning, ägardirektiv eller avtal. Bolaget fick uppdraget av kommunen i samband med att kommunen tog över ägarskapet av hamnarna från ett privat bolag. Inledningsvis fick bolaget uppdraget att ansvara för driften och underhållet av hamnarna via en muntlig överenskommelse med kommunen. Därefter har uppdragets stegvis förlängts baserat på muntliga överenskommelser mellan kommundirektör och VD för Kustbostäder.

I uppdraget att sköta driften och underhållet av kommunens småbåtshamnar ingår enligt intervjuade bland annat att bemanna gästhamnen, genomföra underhållsarbete och sköta uthyringsverksamheten. Under 2020 har det pågått ett arbete med att ta fram ett skriftligt avtal för verksamheten. Arbetet har dock inte slutförts. Både intervjuade företrädare för bolaget och kommunens economicontroller efterfrågar ett avtal som reglerar den muntliga överenskommelsen.

6.3. Kustbostäder tar fram budgetförslag

Bolagets ansvariga för hamnarna upprättar inför kommande verksamhetsår ett budgetförslag. Budgetförslaget avser såväl drift som investeringar. Enligt bolagets ansvarige upprättas budgeten relativt självständigt gentemot kommunen. Kommunen ger bolaget en ersättning men har därefter i regel inga synpunkter på innehållet i bolagets budgetförslag. I början på året fastställer kommunstyrelsen omfattningen och ändamålet med planerade investeringar i ett särskilt ärende.

Vid bolagets planerings- och budgetarbete inför verksamhetsåret 2020 hade kommunen inte givit bolaget ett definitivt besked i frågan om bolagets uppdrag skulle förlängas efter 2019. Enligt företrädare för bolaget försvårade denna omständighet bolagets budgetplanering. I december 2019 fick bolaget ett muntligt besked om en förlängning av uppdrag och den 20 december erhöll bolaget en skriftlig bekräftelse. Inför 2021 uppstod inte samma problematik.

Kostnaderna för uppdraget faktureras kommunen. Kustbostäders timtaxa för nedlagd tid utgår från bolagets generella fastställda timtaxor. Intäkterna från verksamheten tillfaller kommunen.

6.4. I uppföljningen diskuteras kostnaderna i förhållande till budget

Sex gånger per år träffas representanter för bolaget och kommunen i syfte att stämma av det ekonomiska läget. Vid dessa uppföljningsmöten diskuteras det ekonomiska utfallet och prognos för helåret. Uppföljningen inbegriper inte frågor som är relaterade till inriktningen av uppdragets genomförande. Mötena är således inte ett forum där kommunen utövar en beställarroll. Enligt intervjuade sker ingen systematisk uppföljning av uppdragets kvalitativa aspekter. Det förs inte protokoll vid parternas uppföljningsmöten. Enligt uppgift har det inte förekommit några ekonomiska avvikelser i genomförandet under 2020.

Åtterrapporering till kommunstyrelsen kring det ekonomiska utfallet sker i samband med ekonomiska månadsuppföljningar, delårsrapporter och årsbokslutet.

6.5. Vår bedömning

Kustbostäder har ett relativt stort självbestämmande rörande prioriteringar av uppdragets genomförande. Till skillnad från uppdraget Gata/Park är kommunens beställarroll inte lika utpräglad avseende småbåtshamnarna. Intervjuade från både Kustbostäder och kommunen efterfrågar ett avtal mellan parterna för att tydliggöra ansvar, roller och förväntningar. Enligt vår bedömning är det en brist att det inte finns ett avtal som reglerar Kustbostäders uppdrag och relation till kommunen. Rådande avtalslöshet kan leda till oenighet mellan parterna. Dessutom medför avsaknaden av fastställd avtalsperiod att Kustbostäder saknar möjlighet att bygga upp en långsiktig kompetens och organisation för uppdraget.

Kommunstyrelsens ansvar för småbåtshamnarna är inte explicit uttryckt i kommunstyrelsens reglemente. Småbåtshamnarna faller dock inom kommunstyrelsens ansvarsområde i och med att styrelsen ansvar för de förvaltnings- och verkställighetsuppgifter i övrigt som inte uppdragits åt annan nämnd. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen överväga att föreslå kommunfullmäktige att förtydliga reglementet avseende dessa uppgifter.

7. Fastighetsförvaltningen av verksamhetslokaler

7.1. Kustbostäders uppdrag framgår av bolagsordningen

Kommunens verksamhetslokaler ägs av kommunen och huvuddelen av dessa förvaltas av Kustbostäder. Uppdraget regleras i Kustbostäders bolagsordning i vilken det beskrivs att bolaget, med iakttagande av kommunal likställighets-, lokaliserings- och självkostnadsprincip, ska tillhandahålla lokaler och fastigheter för kommunens verksamheter samt tillgodose Oxelösunds kommuns behov av en rationell och ekonomisk fastighetsförvaltning i hela den kommunala organisationen. Uppdragen är varken preciserade i ägardirektiv eller avtal.

I likhet med Gata/Park specificerades tidigare Kustbostäders uppdrag i en bilaga till ägardirektiven. Som tidigare nämnts reviderades ägardirektiven 2015 och bilagorna skulle enligt ett fullmäktigebeslut ersättas med avtal. Den 24 april 2019 gav kommunstyrelsen kommunchefen i uppdrag att utveckla avtal för uppdraget.

Kommunstyrelsen utgör bolagets motpart i kommunen. I kommunstyrelsens uppdrag ingår enligt reglementet att ansvara för att hålla uppsikt över underhåll och förvaltning av kommunens fasta och lösa egendom samt se till att samhällsbyggandet främjas.

Av styrande dokument kan förstås att bolaget har en självständig roll i uppdraget att förvalta kommunens verksamhetslokaler. Ansvarsfördelningen gällande ny- och ombyggnation av verksamhetslokaler är däremot mer otydlig. Utifrån kommunstyrelsens ansvar för att främja "samhällsbyggandet" kan det tolkas som att lokalförsörjningen även är en uppgift för kommunstyrelsen. Det är däremot inte uttryckt vad detta ansvar inbegriper.

Enligt uppgift finns ett grovt utkast på ansvarsfördelning mellan kommunen och Kustbostäder avseende fastighetsförvaltningen. Planen är att arbetet med att ta fram ett avtal mellan parterna ska intensifieras efter hanteringen av den pågående pandemin.

7.2. Ansvar för ny- och ombyggnationer är tudelat mellan parterna

I Kustbostäders förvaltning ingår bland annat inre och yttre skötsel av fastigheter, ansvar för hantering av myndighetsbesiktningar och energiuppföljningar. Förutom att ansvara för dessa delar i kommunens verksamhetslokaler som används för eget bruk – exempelvis skolor, badhus och kommunhuset – innefattas även fastigheter som ägs av kommunen men som brukas av andra verksamheter.

När det kommer till fastighetsförvaltningen bedrivs uppdraget relativt självständigt gentemot kommunen. Inför varje verksamhetsår upprättar bolaget en driftsbudget för uppdraget inom ramen för kommunens budgetberedning. Det är bolaget som planerar och prioriterar arbetet.

Under senare år har behovet av om- och nybyggnationer av kommunala verksamhetslokaler ökat. Därmed har Kustbostäders uppdrag utvecklats, från att i huvudsak inbegripa förvaltning, till att även omfatta projektledning av om- och nybyggnationer. Även kommunens organisation för lokalförsörjning har utökats och det förekommer ett nära samarbete mellan parterna i ny- och ombyggnadsprojekt. Enligt intervjuade på kommunstyrelseförvaltningen är det till fördel om ansvaret för lokalförsörjningsprocessen ligger organisatoriskt nära kommunens verksamheter som nyttjar lokalerna, i syfte att främja en god planering.

Under 2020 anställdes på kommunen en egen resurs för att ansvara över bland annat projektledningen av ny- och ombyggnationer. Enligt intervjuade är tanken att denna resurs ska överta delar av Kustbostäders ansvar för projektledning i underhåll- och investeringsprojekt. För närvarande finns ingen fastställd ansvarsfördelning mellan kommunens respektive bolagets organisationer för ny- och ombyggnation. Enligt intervjuade företrädare för kommunen finns ett behov av att stärka kommunens strategiska kapacitet och förmåga att agera som en professionell beställare. Tidigare hade kommunstyrelseförvaltningen varken en organisation eller kapacitet för att överhuvudtaget bedriva ett långsiktigt lokalförsörjningsarbete. I takt med att resurserna för detta arbete har utökats har det strategiska ansvaret förflyttats från Kustbostäder till kommunstyrelseförvaltningen.

7.3. Uppföljningen är strukturerad och omfattande

Kommunstyrelseförvaltningen och Kustbostäder har ett strukturerat och omfattande system för uppföljning. Parterna träffas bland annat i månatliga drifts- och ekonomimöten, investeringsmöten, underhållsmöten, lokalbehovsmöten och förvaltarmöten. Därtill genomförs veckovisa avstämningar vilka inbegriper dialog om av daglig drift och förvaltning, investeringsprojekt och andra relaterade frågor.

Ny- och ombyggnationer genomförs i projektorganisationer med egna mötes- och uppföljningsstrukturer. I större projekt finns en styrgrupp och projektgrupp med regelbundna möten mellan entreprenör, Kustbostäder och kommunen. Vid dessa möten förs protokoll.

7.4. Återrapportering sker skriftligt och muntligt

Under året har kommunstyrelsen tagit del av både muntlig och skriftlig information om driften av kommunens fastigheter samt ny- och ombyggnationer. Återrapporteringen av driftverksamheten sker i samband med ekonomiska månadsuppföljningar, delårsrapporteringen och i årsbokslutet. Informationen rör i huvudsak den ekonomiska utfallet i relation till budget. När det kommer till ny- och ombyggnationer, det vill säga investeringsprojekt, är kommunstyrelsen en aktiv beslutsfattare och tar kontinuerligt del av information om pågående och kommande projekt. Kommunens fastighetsekonom och projektledare på Kustbostäder har vid flertalet tillfällen deltagit på kommunstyrelsens sammanträden.

7.5. Vår bedömning

Enligt vår bedömning behöver kommunstyrelsens reglemente förtydligas avseende ansvaret för lokalförsörjningsprocessen. För närvarande beskrivs i reglementet att kommunstyrelsen ansvarar för att "samhällsbyggandet främjas". Det finns en risk att kommunstyrelsen genom

att ta över delar av projekteringen vid ny- och ombyggnationer agerar utanför sin egen kompetens. Vår bedömning bygger på att det i Kustbostäders bolagsordning tydligt anges att det är bolaget som ansvarar för att tillhandahålla lokaler och fastigheter för kommunens verksamheter, samtidigt som motsvarande uppdrag inte finns tydligt definierat i kommunstyrelsens reglemente. Om kommunstyrelsen önskar ett större ansvar för fastighetsförvaltningen bör även detta specificeras tydligare i reglementet.

Det är väsentligt att kommunstyrelsen och Kustbostäder enas om ett avtal som specificerar ansvarsfördelningen och affärsförhållandet mellan parterna. Enligt vår bedömning är det en allvarlig brist att kommunstyrelsen inte verkställt fullmäktiges uppdrag från 2015 att ta fram avtal med Kustbostäder. I nuläget delar kommunstyrelseförvaltningen och Kustbostäder på ansvaret för projektering av ny- och ombyggnationer. I samband med att avtal upprättas mellan parterna bör det utredas om rådande ansvarsfördelning är ändamålsenlig.

Enligt vår bedömning sker en tillräcklig uppföljning av uppdraget. På förvaltningsnivå sker ett omfattande informationsutbyte och tät dialog mellan tjänstepersoner. Rapporteringen till kommunstyrelsen sker kontinuerligt och i tillräcklig omfattning.

8. Förvaltningen av Ramdalens IP

8.1. Uppdraget regleras genom ägardirektiv och avtal

Enligt Kustbostäders ägardirektiv sköter bolaget drift och förvaltning av Ramdalens IP. Uppdragets innehåll och omfattning regleras av ett särskilt avtal med kultur- och fritidsförvaltningen. Det var dock relativt nyligen som Kustbostäder fick uppdraget att ansvara för idrottsplatsen. Dessförinnan förvaltades idrottsplatsen av en lokal idrottsförening. Därefter överlämnades uppdraget 2015 till Kustbostäder som vid denna tidpunkt inte hade kapacitet att på egen hand ta över uppdraget. Kustbostäder anlät istället en extern aktör som fram till 2018 ansvarade för driften, varefter Kustbostäder tog över uppdraget på egen hand.

Det senast gällande avtalet mellan kultur- och fritidsförvaltningen och Kustbostäder reglerar bland annat uppdragets innehåll, struktur för uppföljning, ersättning, tidsåtgång och fastställande av budget. Enligt intervjuade är ansvarsfördelningen mellan parterna tydlig.

8.2. Parterna omförhandlar avtalet

Även om ansvarsfördelningen mellan parterna har varit oproblematiskt har andra frågor varit föremål för diskussion. I september 2020 beslutade kultur- och fritidsförvaltningen att avtalet med Kustbostäder ska sägas upp vid avtalstidens utgång vid årsskiftet. Bakgrunden till beslutet är att förvaltningen upplever att kostnaden för uppdraget inte är rimliga i förhållande till marknadspriser. Kustbostäder har inlett ett arbete med att se över priserna för uppdraget och det pågår en omförhandling av avtalet. Kultur- och fritidsförvaltningen har även varit kritiska till personalbyten inom uppdraget.

8.3. Avtalet ställer krav på regelbundna möten mellan parterna

Kultur- och fritidsnämnden fastställer budget och prioriteringar för idrottsplatsen. Därefter för kultur- och fritidsförvaltningen en kontinuerlig dialog på veckobasis med personalen på

bolaget som genomför arbetet. I praktiken fungerar kultur- och fritidsförvaltningen som arbetsledare och har en hög delaktighet i uppdragets genomförande. Utmaningar och prioriteringar i det praktiska genomförandet hanteras i denna dialog.

I avtalet beskrivs att parterna ska följa upp verksamheten i regelbundna avstämningsmöten en gång per kvartal eller vid behov. Vid dessa möten ska det avlämnas en resultatrapport och avrapportering av pågående arbeten. Vidare ska beställaren kalla till årliga avstämningsmöten. Under det första året med Kustbostäder som entreprenör genomfördes avstämningsmöten två gånger per år. Därefter har frekvensen av dessa möten avtagit och under 2020 har det inte genomförts några avstämningsmöten. Den uppföljning som förekommer bedrivs inom ramen för attesteringsprocessen.

8.4. Nämnden tar kontinuerlig del av information kring idrottsplatsen

Det sker en frekvent återrapportering till kultur- och fritidsnämnden avseende Ramdalens IP. På samtliga av nämndens sammanträden under 2020 har det givits någon form av muntlig redovisning av verksamheten eller ekonomin. Härutöver sker även skriftlig rapportering genom delårsrapporterna. Gemensamt för samtlig rapportering är att den rör verksamheten snarare än avtalsituationen med Kustbostäder. Enligt uppgift informerades nämnden om uppsägningen av avtalet den 15 september 2020. Det framgår dock inte av sammanträdesprotokollet.

8.5. Vår bedömning

Kustbostäders uppdrag att ansvara för driften och förvaltningen av Ramdalens IP regleras genom ägardirektiv och avtal. Enligt vår bedömning är uppdraget tydligt definierat med en uttalad ansvarsfördelning mellan bolaget och kommunen.

Det finns en avtalad process för uppföljning av uppdraget som inte efterlevs av parterna. Förutom attestering av fakturor sker på operativ nivå regelbunden dialog som i viss mån inbegriper uppföljning. Denna uppföljning är dock varken strukturerad eller dokumenterad och vår bedömning är att uppföljningen bör utvecklas.

Under året har det uppstått oenighet kring kostnaderna för uppdraget. Situationen aktualiserar vilka typer av uppdrag Kustbostäder bör utföra åt kommunen. Enligt vår bedömning är det viktigt att frågor av denna art lyfts till moderbolaget och kommunstyrelsen.

9. Avslutande diskussion

I rapporten har respektive uppdrag till Kustbostäder behandlats separat med utgångspunkt från ägarstyrning, uppsiktsplikt och uppföljning. Detta avslutande kapitel syftar dels till att beskriva gemensamma nämnare för dessa uppdrag samt till att göra en övergripande bedömning av kommunens arbete.

Kommunallagens krav på ägarstyrningen är inte särskilt långtgående. Vår granskning visar att kommunen, genom bolagsordning, ägardirektiv och företagspolicy, har tillgodosett de formella kraven på ägarstyrningen. Exempelvis är det kommunala ändamålet med moderbolagets och Kustbostäders verksamhet fastställd i bolagsordningarna och kommunens rätt till insyn i bolagens verksamheter är säkrad genom företagspolicyn. Det

finns även goda förutsättningar för en god informell ägarstyrning i form av gemensamma forum och grupperingar, både på politisk nivå och tjänstemannanivå. Enligt vår bedömning är dock avsaknaden av avtal som reglerar ansvarsfördelningen samt affärsförhållandet mellan parterna en brist i ägarstyrningen – särskilt med hänsyn till att fullmäktige, för mer än fem år sedan, gav kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram avtal avseende två verksamheter som ingår i granskningen.

Liksom ägarstyrningen är uppsiktsplikten sparsamt beskriven i kommunallagen. I mångt och mycket är det upp till kommunen att på egen hand definiera vad uppsikten ska innehålla, hur den ska bedrivas och i vilken omfattning. Detta gäller framförallt för den löpande uppsikten över den verksamhet som bedrivs i kommunen. När det kommer till uppsikten över bolagen finns dock en rättslig normering att förhålla sig till. Av mål nr 6335-16 kan utläsas att uppsiktsplikten är övergripande och att det av detta följer att kommunstyrelsen inte är skyldig att granska samtliga enskilda affärshändelser i bolaget. Granskningen ska dock vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten som helhet har haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetensenlig. Enligt vår bedömning säkerställer kommunstyrelsen en uppföljning av granskade uppdrag som i stora delar uppfyller dessa krav. Även miljö- och samhällsbyggnadsnämndens uppföljning av Gata/Park är enligt vår uppfattning tillräcklig. Kultur- och fritidsnämnden bör säkerställa en starkare efterlevnad av den uppföljningsstruktur som anges i avtal med Kustbostäder.

Avslutningsvis vill vi understryka vikten av medvetenhet om reglerna för internupphandling. I regel ska myndigheters inköp konkurrensutsättas. Det finns dock vissa undantag, varav internupphandling utgör ett sådant. För att undantaget ska vara tillämpligt måste två kriterier vara uppfyllda, kontrollkriteriet och verksamhetskriteriet. Om båda kriterierna är uppfyllda, till exempel vid ett köp från ett helägt bolag, omfattas inte upphandlingen av LOU och inköpet behöver således inte konkurrensutsättas. I det fall en intern upphandling genomförs utan att samtliga kriterier är uppfyllda kan det komma att anses som en olovlig direktupphandling.

För att kontrollkriteriet ska vara uppfyllt ska den upphandlande myndigheten utöva kontroll som motsvarar den som den utövar över sin egen förvaltning. Detta innebär i första hand att den juridiska personen ska vara underställd en kontroll som gör det möjligt för den upphandlande myndigheten att ha ett bestämmande inflytande över dess strategiska mål och dess viktiga beslut. Detta kriterium är i regel inget problem för helägda kommunala bolag att leva upp till. För att verksamhetskriteriet ska vara uppfyllt ska den juridiska personen bedriva mer än 80 procent av sin verksamhet för den kontrollerande myndighetens räkning. Den juridiska personen eller den gemensamma nämnden ska därmed huvudsakligen utöva verksamheten åt denna upphandlande myndighet som utövar kontrollen. Det innebär att även intäkter som kommer från någon annan än den kontrollerande parten *i vissa fall* kan räknas med vid beräkningen av verksamhetskriteriet. Detta kan vara fallet när intäkterna hänförs till uppgifter som den kontrollerande parten har gett den juridiska personen i uppdrag att utföra såsom exempelvis tillhandahållande av tjänster till andra aktörer på marknaden. Verksamhetskriteriet ska i första hand bedömas utifrån den genomsnittliga totala omsättningen i fråga om varor, tjänster och byggtreprenader under de tre år som föregår tilldelningen.

Vi har inom ramen för denna granskning inte gjort en utredning av kommunens inköp från Kustbostäder i förhållande till regelverket för internupphandling. Vi rekommenderar däremot

kommunstyrelsen att säkerställa att nuvarande tillämpning är förenlig med kriterierna för internupphandling. Det har inte gjorts någon utredning av detta i kommunen.

10. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Svar
Finns uppdragens ramar tydligt definierade i bolagsordning, ägardirektiv och/eller uppdragsbeskrivning/avtal?	Nej. Enligt vår bedömning saknas tydliga ramar för Kustbostäders uppdrag rörande fastighetsförvaltningen av verksamhetslokaler, driften och underhållet av Gata/Park samt driften och underhållet av småbåtshamnarna. Vad gäller förvaltningen av Ramdalens IP är uppdraget däremot definierat i avtal.
Genomförs riskanalyser för att identifiera väsentliga risker för uppdragens genomförande, avseende både ekonomi och kvalitet?	Delvis. Inom ramen för kommunens uppföljning av fastighetsförvaltningen och Gata/Park genomförs regelbundna avstämningar avseende det ekonomiska utfallet och verksamhetens kvalitet. I samband med detta identifieras risker i uppdragens genomförande. Kustbostäders uppdrag att sköta driften och underhållet av småbåtshamnarna följs regelbundet upp av kommunen. Vid dessa möten diskuteras dock enbart ekonomiska risker. Vad gäller förvaltningen av Ramdalens IP förekommer inga formella möten mellan ledningen för Kustbostäder och kultur- och fritidsförvaltningen. Förvaltningen är dock mycket involverad i det dagliga arbetet och risker i utförandet fångas upp i dialogen med Kustbostäders personal.
Finns det en ändamålsenlig process för uppföljning och kontroll av givna uppdrag? Dokumenteras resultaten av genomförda uppföljningar?	Ja, men uppföljningen kan stärkas. Enligt vår bedömning finns en ändamålsenlig uppföljningsprocess för merparten av granskade uppdrag som säkerställer en tillräcklig informationsinhämtning och möjlighet att korrigera avvikelser. Uppföljningen för uppdraget avseende Ramdalens IP kan dock stärkas med möten mellan parterna. I regel upprättas inga protokoll vid parternas uppföljningsmöten. Det finns utrymme att stärka dokumentationen för att säkerställa tydlighet vid eventuella tvister.
Hanteras identifierade avvikelser inom ramen för uppdragen på ett ändamålsenligt sätt?	Avvikelser hanteras inom ramen för uppföljningsmöten och i dialog mellan parterna. Eftersom flera uppdrag i stor utsträckning är



Building a better
working world

	oreglerade är det inte alltid tydligt vad som utgör en avvikelser, bortsett från när det kommer till det ekonomiska utfallet. Framförallt när det kommer till Gata/Park har det tidigare funnits skiljaktiga uppfattningar mellan parterna kring hur verksamheten ska bedrivas.
Sker det en kontinuerlig och tillräcklig återrapportering avseende uppdragets utförande och ekonomi till ansvarig styrelse/nämnd?	Delvis. Kommunstyrelsen och övriga granskade nämnder inhämtar ett informationsmaterial som möjliggör en övergripande bedömning av uppdragets genomförande. I ett fall kan vi dock inte verifiera att det skett muntlig återkoppling.

Oxelösund den 20 januari 2021

Anders More
EY

Herman Rask
EY

11. Källförteckning

Intervjupersoner

- Chef för utemiljö och förvaltning, Kustbostäder
- Ekonomichef, kommunstyrelseförvaltningen
- Economicontroller, kommunstyrelseförvaltningen
- Fastighetschef, Kustbostäder
- Fastighetsekonom, kommunstyrelseförvaltningen
- Fastighetsförvaltare, kommunstyrelseförvaltningen
- Fastighetsförvaltare, Kustbostäder
- Fritidssekreterare, kultur- och fritidsförvaltningen
- Förvaltningschef, kultur- och fritidsförvaltningen
- Kommundirektör, kommunstyrelseförvaltningen

Dokument

- Avtal om fastighetsförvaltning Ramdalens Idrottsplats Oxelösund 2019-01-01
- Bolagsordning Kustbostäder i Oxelösund AB
- Bolagsordning Oxelösunds kommuns förvaltnings AB
- Företagspolicy Oxelösunds kommun
- Kommunens mål och budget 2020
- Kommunens årsredovisning 2019
- Kommunfullmäktiges protokoll 2011-11-09 § 158
- Kommunfullmäktiges protokoll 2015-02-18 § 7
- Kommunstyrelsens mål och budget 2020
- Kommunstyrelsens protokoll 2019-04-24 § 67
- Kommunstyrelsens reglemente 2020
- Kommunstyrelsens tertialrapport 2
- Kommunstyrelsens årsredovisning 2019
- Miljö- och samhällsbyggnadsnämndens mål och budget 2020
- Miljö- och samhällsbyggnadsnämndens reglementen mellan 2012-2020
- Miljö- och samhällsbyggnadsnämndens tertialrapport 2
- Miljö- och samhällsbyggnadsnämndens årsredovisning 2019
- SKR Principer för styrning av kommun- och regoinägda bolag
- Uppsägning av avtal gällande fastighetsförvaltning Ramdalens idrottsplats Oxelösund 2020-09-04
- Ägardirektiv Kustbostäder i Oxelösund AB
- Ägardirektiv OFAB 2005-04-27
- Ägardirektiv Oxelösunds kommuns förvaltnings AB