



Ledning av kommunens verksamhet samt ägar- och koncernstyrning

Motiveringar till Kommunförbundets rekommendationer

Redaktör: Sini Sallinen

Bilder: Pixhill.com och Heli Sorjonen

ISBN 978-952-293-324-9 (pdf)

© Finlands Kommunförbund

Helsingfors 2015

Finlands Kommunförbund,

Andra linjen 14, PB 200, 00101 Helsingfors

Tfn 09 7711, fax 09 771 2291

www.kommunerna.net

Innehåll

Förord	4
Inledning	5
Del I God ledning och koncernstyrning	8
1 Ansvarsfull kommunledning	8
1.1 Ledningens resultat	8
1.2 Öppenhet och kommunikation som en del av ledningen	9
1.3 Ledningens kvalitet och verksamhetens opartiskhet	10
1.4 Etiskt ledarskap	12
2 Fullmäktiges och styrelsens uppgifter och ansvar	14
2.1 Fullmäktiges ansvar för verksamheten och ekonomin	14
2.2 Kommunstyrelsen och koncernledningen leder kommunens verksamhet	15
2.3 Kommunstrategin och kommunens	
2.4 Ägarpolitiska riktlinjer och mål	23
2.5 Principer och åtgärder i ägarpolitiken	25
2.6 Koncerndirektiv	28
2.7 Grunderna för intern kontroll och riskhantering	32
3 Granskning av förvaltning och ekonomi	36
3.1 Revisionsnämndens utvärdering	36
3.2 Revision	37
Del II Ledning och helhetskontroll över kommunägda aktiebolag	39
4 Principer i aktiebolagslagen som styr bolagens verksamhet	39
5 Bolagsstämman	42
6 Styrelsen	44
6.1 Styrelsens uppgifter	44
6.2 Styrelseordförandens uppgifter	45
6.3 Styrelsens sammansättning	45
6.4 Styrelsens arbete	46
6.5 Dokumentering och beslutsfattande i styrelsearbetet	47
6.6 Styrelseledamöternas oberoende ställning	48
7 Verkställande direktören och den övriga operativa ledningen	50
8 Belöning och motivation	51
9 Intern kontroll och riskhantering	53
10 Information och tystnadsplikt	54
Del III Stiftelser	55
Del IV Samkommuner och ägarstyrning	57

Förord

År 1997 gav Kommunförbundet ut de första anvisningarna för koncernledning i kommunerna. År 2005 skickades en rekommendation till kommunerna om koncerndirektiv och riktlinjer för kommunens ägarpolitik. Följande gång, år 2009, gav Kommunförbundet en rekommendation om god förvaltning och ledning i kommunkoncernen. Rekommendationen innehöll också mallar för styrelsens arbetsordning, kallelse till bolagsstämma, styrelseledamotens samtycke och VD-avtal.

Då kommunerna bildar allt mer komplexa kommunkoncerner behöver också ledningssätt och anvisningar uppdateras. I den nya kommunallagen har därför särskilt bestämmelserna om ägarpolitik och koncernledning reviderats, utvidgats och gjorts tydligare. Omvärldsförändringarna, förändringarna i verksamheten och den nya kommunallagen innebär att också Kommunförbundets rekommendationer behöver uppdateras.

Kommunförbundets rekommendationer för ledningen av kommunens verksamhet samt ägar- och koncernstyrningen för kommunalt ägda bolag har utarbetats i samarbete med kommunerna, i synnerhet med de kommuner som medverkat i utvecklingsprojektet Fungerande kommunkoncerner. Projektet genomfördes i samband med Kommunförbundets strategi åren 2013–2014 och där medverkade 18 av de största finländska kommunerna och tre sjukvårdsdistrikt samt

dessa organisationers bolag. I projektet kartlade man utmaningarna för kommunkoncernens ägarstyrning och utvecklade praxis, verktyg och anvisningar för ägarpolitiken och koncernstyrningen. Utvecklingsprojektet utgjorde ett stöd i beredningen av bestämmelserna om ägarstyrning i totalrevideringen av kommunallagen.

I samband med projektet Fungerande kommunkoncerner inrättades diskussionsforumet Round Table för koncernledningen i stora städer. Forumets deltagare har också varit med och utarbetat rekommendationerna. I det sista skedet var utkastet också ute på offentlig remiss så att ledningen i samtliga kommuner fick möjlighet att kommentera det.

Kommunförbundets rekommendationer är avsedda att ge kommunerna vägledning när de utarbetar egna anvisningar om koncern- och ägarstyrning samt riskhantering. Kommunförbundets styrelse godkände rekommendationerna den 23 april 2015. I denna publikation presenteras motiveringarna till rekommendationerna. Kommunförbundet kommer senare att ge ut separata mallar för bland annat förvaltningsstadga, bolagsordning och koncerndirektivets struktur.

Timo Kietäväinen
Vice verkställande direktör
Finlands Kommunförbund

Inledning

Kommunledning är att ha grepp om kommunens primära uppgift och bära ansvaret för invånarnas välfärd, den lokala livskraften och en hållbar utveckling i kommunen nu och i framtiden. Genom ledningen styrs kommunens och personalorganisationens verksamhet och personalen engageras i arbetet för att nå målen. God ledning främjar öppenhet och förtroende och skapar förutsättningar för interaktion mellan olika aktörer och invånarnas möjligheter till delaktighet.

Kommunledning är en helhet som består av olika perspektiv och nivåer. Ledningsuppgifterna fördelas mellan den politiska och den professionella ledningen. Ett fungerande samarbete mellan dessa är av högsta vikt. Med tanke på en fungerande kommunledning är det viktigt att strukturerna och praxis för ledningen har definierats och att man tar ansvar för att de tillämpas. Kommunerna utvecklar sina ledningsmodeller och praxis enligt egna utgångspunkter och behov.

Då kommunerna bildar allt mer komplicerade kommunkoncerner blir det allt viktigare att det finns en helhetssyn i ledningen och att resultat nås genom aktivt ägarskap. En kommunkoncern består av kommunen och sammanslutningar där kommunen har bestämmande inflytande. En sammanslutning där kommunen har bestämmande inflytande enligt bokföringslagen är kommunens dottersammanslutning. Koncernstrukturens ändamålsenlighet utvärderas kontinuerligt utifrån verksamhetens resultat och aktiv ägarstyrning. Centrala aktörer är fullmäktige, kommunstyrelsen, borgmästaren eller kommundirektören och andra ledande tjänsteinnehavare, den interna revisionen och revisionsnämnden.

I en omvärld med snabba förändringar krävs snabb reaktions- och förnyelseförmåga av kommunerna och kommunkoncernerna och ett framgångsrikt ledarskap.

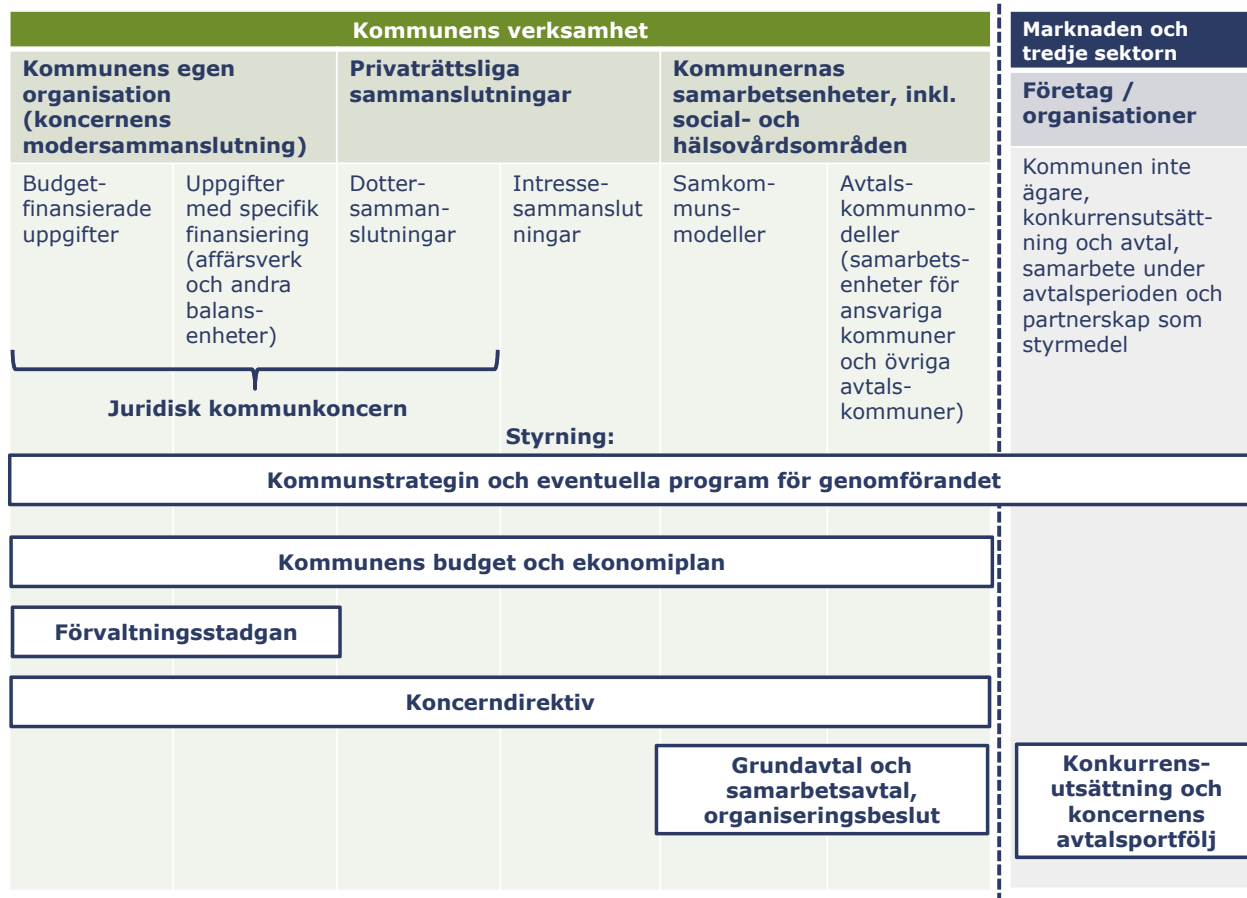
Det innebär att ledningen, verksamhetsprinciperna, processerna och strukturerna bör ses över kontinuerligt. Kommunerna behöver också fokusera på resultat ur ett helhetsperspektiv och på riskhantering. Den allt kärvare ekonomiska situationen sätter ytterligare press på ledningen av kommunen.

Kommunallagens (410/2015) bestämmelser medför en skärpning av den strategiska ledningen av kommunens verksamhet och ägarstyrningen samt ökar betydelsen av riskhantering och utvärdering. De nya bestämmelserna om ägarstyrning, verksamhet i kommunens dottersammanslutningar, koncerndirektiv och koncernledning träder i kraft den 1 juni 2017.

Kommunförbundets rekommendationer kompletterar bestämmelserna i kommunallagen och baserar sig i stor utsträckning på lagstiftningen. De nya rekommendationerna tar fasta på kommunkoncernens särdrag i fråga om en fungerande ledning, helhetskontroll och riskhantering.

Rekommendationerna ger exempel på hur kommunkoncernen och kommunens verksamhet kan ledas på ett kontrollerat och övergripande sätt i överensstämmelse med målen i kommunstrategin. Rekommendationerna utgör ett stöd för arbetet med att främja en effektivare och ändamålsenligare användning av skattemedlen, vilket ökar förtroendet för myndighetsverksamheten och de förtroendevaldas verksamhet i kommunkoncernen. Rekommendationen kan användas i beredningen och planeringen av kommunens egen verksamhetsmodell.

Rekommendationernas tillämpningsområde är styrningen av kommunens verksamhet och i synnerhet samarbetet mellan de kommunalt ägda bolagen och kommunerna. Ägarstyrningen i samkommuner och



Figur 1. Ledning och helhetskontroll i kommunorganisationen

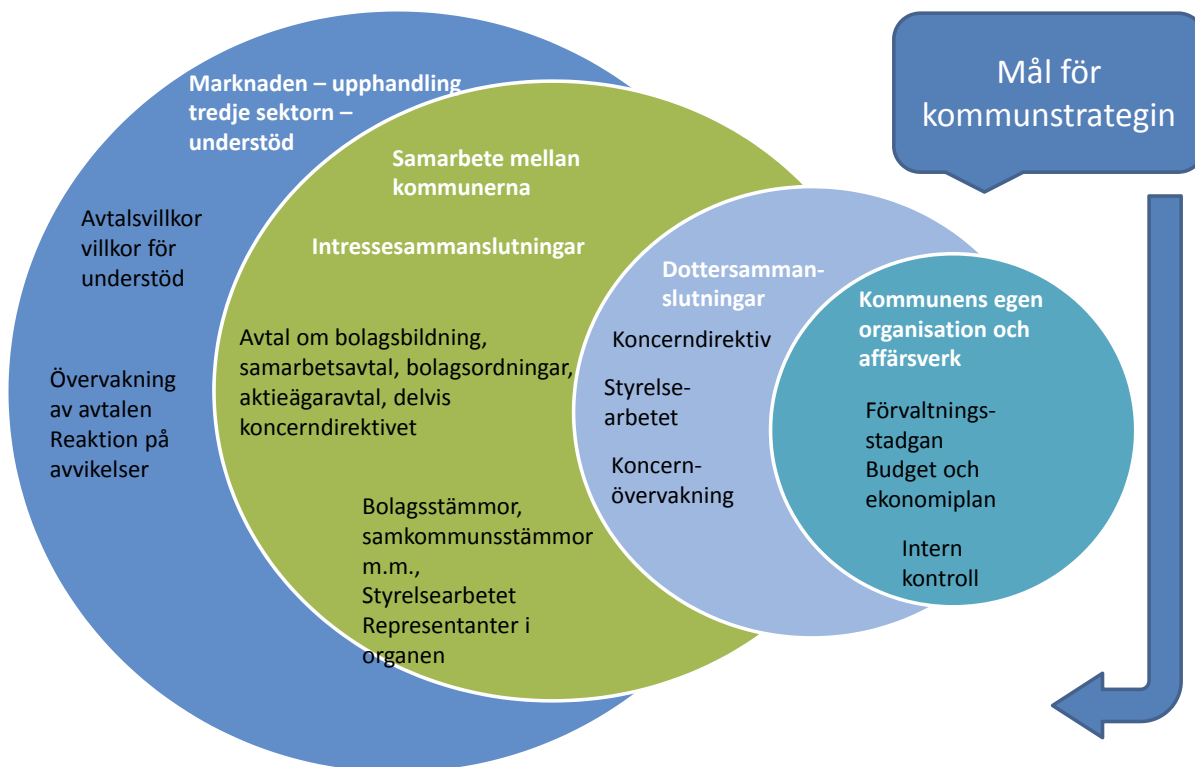
social- och hälsovårdsområden ingår inte, eftersom lagberedningen inte var klar när denna rekommendation skrevs. Kommunförbundet kommer senare att publicera en separat rekommendation om ägarstyrning i samkommuner.

Kommunens verksamhet omfattar utöver kommunens och koncernens verksamhet även kommunens deltagande i mellankommunalt samarbete

samt kommunens övriga verksamhet som grundar sig på ägande, avtal och finansiering. Begreppet kommunens verksamhet omfattar förutom den juridiska koncernen också de sammanslutningar i vilka kommunen innehar en minoritetsandel samt olika samarbetsorganisationer i vilka kommunen inte ensam utövar bestämmande inflytande. Begreppet inkluderar också verksamhet som grundar sig på avtal och finan-

siering, vilket bl.a. avser verksamhet som baserar sig på grund- och samarbetsavtal eller bolagsordning samt kommunens representation i olika beslutsorgan.

Rekommendation 1: Beredningen av koncerndirektiv bör inledas snarast möjligt i kommunerna med beaktande av bestämmelserna i kommunallagen och Kommunförbundets rekommendationer.



Figur 2. Ägarstyrningen i kommunens verksamhet (Regeringens proposition med förslag till kommunallag och vissa lagar som har samband med den, RP 268/2014 rd).

Del I God ledning och koncernstyrning

1 Ansvarsfull kommunledning

1.1 Ledningens resultat

Ledande förtroendevalda och tjänsteinnehavare i kommunerna har det primära ansvaret för att kommunens mål uppnås på ett ekonomiskt effektivt och resultatrikt sätt med beaktande av fullmäktiges beslut och förpliktelserna i lagstiftningen. En resultatriktad ledning baserar sig på förnuftigt beslutsfattande och omsorgsfullt övervägande. Detta förutsätter en kontinuerlig utvärdering av verksamheten och utredning av fakta. En förutsättning för en resultatrikt verksamhet är att resurserna fördelas på ett förnuftigt sätt och att verksamheterna och organisationsstrukturerna är ekonomiska, verkningsfulla och av hög kvalitet.

En resultatrikt ledning förutsätter att kommunkoncernens struktur kontinuerligt vägs mot kommunens uppgifter och roll och att strukturen vid behov ses över och ändras för att den ska vara ändamålsenlig. Kommunerna bör noggrant överväga när och varför kommunen ska idka verksamhet i bolagsform, i synnerhet i ett konkurrensläge på marknaden, och hurdana resultat som eftersträvas genom verksamhet i bolagsform.

Utgångspunkten i kommunledningen är en verksamhet som ser till kommuninvånarnas bästa. De ledande förtroendevalda i kommunerna är ansvariga inför kommuninvånarna för att rätt saker görs på rätt sätt. Enligt 69 § i kommunallagen ska förtroendevalda arbeta för kommunens och invånarnas bästa samt sköta sitt förtroendeuppdrag med värdighet och så som uppdra-

get förutsätter. Av framtidens ledande förtroendevalda förutsätts gemensamt ansvarstagande, långsiktigt beslutsfattande och förmåga att se på kommunens fördel som helhet. Varje förtroendevald bär ansvar för att man tillsammans kan fatta kloka beslut.

De ledande förtroendevalda och tjänsteinnehavarna ansvarar för uppföljningen och övervakningen av att målen uppnås och att verksamheten är ändamålsenlig och ger resultat. Uppföljningens syfte är att upprätthålla, främja och förbättra verksamhetens resultat. Dessutom är syftet att trygga kontinuiteten i verksamhet, säkerställa att bokföringen och andra informationssystem är tillförlitliga, förebygga misstag, fel och missbruk och säkerställa att tillgångarna sköts omsorgsfullt och ekonomiskt.

De förtroendevalda utvärderar verkställandet och resultaten av planer och beslut utifrån de rapporteringsuppgifter de fått. I och med rapporteringsskyldigheten övervakar de förtroendevalda resultaten av besluten och planerna. De ledande tjänsteinnehavarnas och chefernas uppgift är att leda personalen och svara för att verksamheterna och processerna är av hög kvalitet, fungerande och kostnadseffektiva och att de utgår från målen och de beviljade anslagen.

Redovisningsskyldiga enligt 125 § i kommunallagen är ledamöterna i kommunens organ och de ledande tjänsteinnehavarna inom ett uppgiftsområde. En anmärkning kan riktas mot de redovisningsskyldiga och

de kan förvägras ansvarsfrihet både för det som de själva eller deras medarbetare gjort eller lämnat ogjort. Även om en tjänsteinnehavare eller befattningshavare i chefsställning inte är redovisningskyldig befriar det inte honom eller henne från ansvaret att övervaka medarbetarnas arbete. Övervakningsansvaret grundar sig på chefsställning och befogenheter.

Redovisningskyldigheten omfattar utöver lednings-, styrnings-, och övervakningsansvar också resultatansvar och juridiskt ansvar. Den innebär en skyldighet att ge anvisningar och organisera funktionerna och processerna i riskhanteringen och övervakningen och en skyldighet att följa hur de fungerar. Resultatansvar betyder att verksamheten organiseras på ett sätt som ger resultat, dvs. överensstämmer med behoven och målen och är verkningfull och ekonomisk. Med juridiskt ansvar avses iakttagande av gällande lagstiftning och god förvaltnings sed i all verksamhet och i beslutsfattandet.

Kommunala tjänsteinnehavare och förtroendevalda sköter sina uppgifter under tjänsteansvar och ansvarar för att verksamheten är lagenlig. Tjänsteinnehavare och förtroendevalda omfattas av strafflagens (39/1889) bestämmelser om tjänstebrott, såsom tagande av muta, brott mot tjänstehemlighet, olovligt röjande av uppgift i eller om en handling, missbruk av tjänsteställning och brott mot tjänsteplikt. De förtroendevalda och tjänsteinnehavarna har också ett ekonomiskt ansvar (skadeståndsansvar) enligt skadeståndslagen (412/1974) för skada som de förorsakat kommunen eller en utomstående på grund av felaktigt förfarande.

Också med tanke på de kommunägda bolagens styrelseledamöter och ordförande är det viktigt att beakta bestämmelserna om bolagets syfte, beslutsfattande, omsorgsplikt och skadeståndsansvar (AktiebolagsL 624/2006). En styrelseledamot kan bli skadeståndsansvarig till följd av skada som han eller hon förorsakat. Styrelseordföranden har dessutom ett uttryckligt ansvar i fråga om övervakningskyldigheten, beredningen av ärenden och beslutsförfarandet. Bolagsstyrelserna

svarar för formuleringen av strategin, utvecklingen av bolaget och en framgångsrik verksamhet, beaktande av ägarnas intressen och för att målen för verksamheten och ekonomin uppnås. Dessutom har aktieägarna skadeståndsskyldighet.

1.2 Öppenhet och kommunikation som en del av ledningen

Öppenhet och kommunikation är av högsta vikt i kommunledningen. Offentlighetsprincipen i förvaltningen, dvs. myndighetshandlingarnas offentlighet och rätten att få information, är de viktigaste garantierna för att medborgarna ska kunna vara delaktiga och påverka. Kommunikation får en allt större betydelse som en del av ledningen. Det innebär krav på ökad öppenhet, införande av ny praxis och ett stärkt invånarperspektiv.

Enligt 29 § i kommunallagen ska kommunen informera kommuninvånarna, de som utnyttjar kommunens tjänster, organisationer och andra sammanslutningar om kommunens verksamhet. Kommunen ska ge tillräcklig information om de tjänster som kommunen ordnar, kommunens ekonomi, ärenden som bereds i kommunen, planer som gäller ärendena och behandlingen av ärendena, beslut som fattats och beslutens konsekvenser samt möjligheterna att delta och påverka beredningen. Dessutom ska kommunen se till att det i det allmänna datanätet informeras om föredragningslistorna för organens sammanträden och beredningen av ärenden, såvida det inte handlar om sekretessbelagd information. Utöver kommunens och kommunkonserns verksamhet omfattar informationsskyldigheten även deltagande i samarbete mellan kommunerna samt övrig verksamhet som grundar sig på ägande, avtal och finansiering. Enligt 47 § i kommunallagen ska fullmäktige i koncerndirektivet styra dottersammanslutningarnas verksamhet så att målen för kommunens kommunikation förverkligas på bästa möjliga sätt. I lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) ingår också bestämmelser om myndighe-

ternas skyldighet att lämna ut uppgifter i ett ärende som ännu behandlas och om skyldigheten att producera och sprida information samt informera om sin verksamhet och sina tjänster.

Enligt 108 § i kommunallagen ska kommunens tillkännagivanden offentliggöras i det allmänna datanätet. Ett undantag är sekretessbelagd information. Enligt 109 § i kommunallagen är kommunen dessutom skyldig att i det allmänna datanätet offentliggöra väsentlig information om de tjänster som kommunen ordnar, kommunens ekonomi, ledning och verksamhet, och samarbete mellan kommunerna samt om kommunkoncernen. Dessutom ska bland annat följande finnas tillgängliga i det allmänna datanätet: kommunstrategin, förvaltningsstadgan, budgeten och ekonomiplanen, bokslutet, revisionsnämndens utvärderingsberättelse, revisionsberättelsen, avtal om samarbete med kommuner, koncerndirektivet, redogörelser för bindningar, de förtroendevaldas arvoden och avgifter som ska tas ut för tjänster.

Kommunallagen understryker vikten av kommunikation i två riktningar och information om beredningen. En aktiv, tillräcklig och lättfattlig information vid rätt tidpunkt och via flera kanaler skapar förutsättningar för deltagande och påverkan. En god informationshantering ökar dessutom individens möjligheter att delta i den offentliga debatten och påverka gemensamma frågor. I enlighet med en god informationshantering ska kommunerna säkerställa att informationen och handlingarna är korrekta och tillgängliga och håller standarden samt att datasystem inrättas och att de är användbara.

De förtroendevalda har en mer omfattande rätt än andra kommuninvånare att få upplysningar. Enligt 83 § i kommunallagen har de förtroendevalda rätt att få upplysningar om sådana myndighetshandlingar som kommunen innehar. Rätten att få upplysningar gäller inte sekretessbelagd information. De förtroendevalda har dock rätt att ta del av uppgifter som ännu inte är offentliga. Rätten att få upplysningar gäller information

som behövs för skötseln av förtroendeuppdrag i egenkap av ledamot i ett organ. Fullmäktigeledamöterna och styrelseledamöterna har större rätt att få upplysningar, eftersom deras uppdrag gäller hela kommunens verksamhet. Övriga förtroendevaldas rätt att få upplysningar är mer begränsad eftersom deras uppdrag gäller en begränsad uppgiftshelhet. I fråga om verksamheten i kommunens dottersammanslutningar meddelar fullmäktige enligt 47 § i kommunallagen närmare bestämmelser i koncerndirektivet om informationen och rätten att få upplysningar.

1.3 Ledningens kvalitet och verksamhetens opartiskhet

Rättsprinciperna för god förvaltning

God förvaltningssed i kommunledningen omfattar de verksamhetsprinciper som fastställts för den offentliga sektorn. Dessa principer styr det sätt på vilket de kommunala förtroendevalda och den professionella ledningen kan agera vid beredningen av ärenden och i beslutsfattandet, genomförandet och övervakningen av verksamheten. Principerna garanterar att kommunledningen är opartisk, att befogenheterna och övervakningen är ändamålsenlig samt att förfaranden och processer ger resultat.

I kommunledningen bör också de allmänna förvaltningsrättsliga principerna beaktas. Syftet med rättsprinciperna i förvaltningslagen (434/2003) är att genomföra och främja god förvaltning och medborgarnas rättsskydd i förvaltningsärenden. Syftet är också att främja kvalitet och gott resultat i den service som förvaltningen tillhandahåller. Principerna bör följas i all ledning i kommunen, inte bara vid behandling av förvaltningsärenden och vid beslutsfattande eller beslutsprövning.

Enligt 6 § i förvaltningslagen ska kommunledningen bemöta kommuninvånarna på ett jämlikt, konsekvent och opartiskt sätt. Befogenheter får användas en-

bart för syften som är godtagbara enligt lag. Ledande förtroendevalda eller kommundirektörer får inte handla utifrån felaktiga motiv och inte heller missbruka prövningsrätten. I ledningen bör man handla sakligt och objektivt. Åtgärderna ska stå i rätt proportion till sitt syfte. Kommuninvånarna bör kunna lita på att myndigheternas åtgärder är lagliga och felfria och att förvaltningsbesluten står fast.

I 7 § i förvaltningslagen förutsätts det att den som vänder sig till kommunen ska få adekvat service och att myndigheterna sköter sina uppgifter med gott resultat. Myndigheterna ska enligt behov ge kommuninvånarna råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden.

Enligt 9 § i förvaltningslagen ska myndigheterna använda ett sakligt, klart och begripligt språk. Kravet ålägger varje myndighet att ge akt på sitt språkbruk. Kravet på ett klart och begripligt språk är ändå snarare principiellt och attitydskapande än strikt juridiskt. Också enligt 29 § i kommunallagen ska det i kommunikationen användas ett klart och begripligt språk och olika invånargrupperns behov ska beaktas.

Bestämmelser om jäv och bindningar

I kommunledningen är det av högsta vikt att frågor behandlas opartiskt och objektivt. Om beslutsfattandets genomskinlighet och opartiskhet föreskrivs särskilt genom förvaltningslagens bestämmelser om jäv och kommunallagens bestämmelser om skyldigheten att redogöra för sina bindningar.

Jäv innebär att en person har ett sådant förhållande till ett ärende eller till parterna att det kan äventyra personens opartiskhet vid behandlingen av ett enskilt ärende. Tjänsteinnehavare och förtroendevalda ansvarar själva för att bedöma sin opartiskhet och anmäla sitt jäv. Om en jävig person deltar i behandlingen av ett ärende, innebär det att beslutet tillkommer i felaktig ordning och kan upphävas genom kommunalbesvär. I

en oklar situation är det bäst att personen inte deltar i behandlingen av ärendet.

En fullmäktigeledamot är i fullmäktige jävig att behandla ett ärende som gäller honom eller henne personligen eller någon som är närstående till honom eller henne (97 § i kommunallagen). Detta är ett undantag från de allmänna bestämmelserna om jäv. Enligt 28 § i förvaltningslagen är en ledamot jävig i ett ärende som gäller ledamotens eller hans eller hennes närståendes rätt, intresse eller skyldighet. Ledamöter är också jäviga om de eller deras närstående biträder eller företräder sådana parter för vilka avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada. Ledamöternas opartiskhet lider om de eller deras närstående förväntas ha synnerlig nytta eller lida synnerlig skada i ärendet eller om ledamoten är anställd eller har ett uppdrag hos någon som avgörandet i ärendet väntas medföra synnerlig nytta eller skada för. En persons opartiskhet kan äventyras också av någon annan särskild orsak.

Enligt 97 § i kommunallagen är en person som är styrelseledamot i en sammanslutning som hör till kommunkoncernen jävig då ärenden som gäller sammanslutningen eller stiftelsen behandlas i kommunens organ. En person kan alltså inte styra eller utöva tillsyn över en sammanslutning eller stiftelse där han eller hon ansvarar för verksamheten.

Enligt 84 § i kommunallagen ska vissa förtroendevalda och tjänsteinnehavare på förhand lämna en redogörelse om sina bindningar. Med bindningar avses faktorer som påverkar personer, deras tjänsteuppgifter eller förtroendeuppdrag och som kan medföra intressekonflikter eller som minskar förtroendet för jämlikheten, opartiskheten och oberoendet i myndighetsverksamheten. Skyldigheten att redogöra för sina bindningar gäller kommunstyrelsens ledamöter, ledamöter i organ som sköter uppgifter som avses i markanvändnings- och bygglagen (132/1999), ordföranden och vice ordförande i fullmäktige och nämnder, kommundirektören, borgmästaren och vice borgmästaren.

re samt föredragande i kommunstyrelsen och nämnder.

Ovan nämnda förtroendevalda och tjänsteinnehavare ska lämna en redogörelse för sina bindningar när det gäller uppgifter i ledningen för eller förtroendeuppdrag i företag och andra sammanslutningar som bedriver näringsverksamhet. Med näringsverksamhet avses all affärsverksamhet och yrkesutövning. Skyldigheten att redogöra för bindningar omfattar ledningsuppgifter i ett företag eller annan sammanslutning, till exempel verkställande direktörens eller vice verkställande direktörens uppgifter. Med förtroendeuppdrag avses uppdraget som ledamot i styrelsen för en sammanslutning eller ett företag eller som ledamot i ett därmed jämförbart organ.

Redogörelse ska också lämnas över andra bindningar som kan ha betydelse för skötseln av förtroendeuppdraget och tjänsteuppgifterna som till exempel medlemskap i en förenings eller stiftelses förvaltningsorgan, och betydande innehav av fastigheter eller bostadsaktier. Skyldigheten att lämna redogörelse gäller de uppgifter som objektivt kan bedömas ha betydelse för skötseln av förtroendeuppdraget eller tjänsteuppgifterna. Redogörelsen för bindningar gäller dock endast den förtroendevaldas eller tjänsteinnehavarens eget medlemskap eller ägande. Redogörelseplikten gäller inte närståendes medlemskap eller ägande. Viktigt med tanke på öppenheten är också att registret över bindningar är offentligt och det ska hållas tillgängligt i det allmänna datanätet.

1.4 Etiskt ledarskap

Trycket på kommunledningen blir allt större i takt med kommuninvånarnas ökade förväntningar på verksamheten, allt fler interaktionskanaler och nätverk, brytningstiden i den politiska kulturen och mediernas växande roll. Etisk kommunledning bidrar till effektivare verkställande av beslut i kommunen.

Etik i kommunledningen handlar inte bara om att följa lagen, undvika korruption och motverka grå ekonomi. Etisk ledning innebär att godkända mål uppnås

med acceptabla metoder. De ledande förtroendevalda och tjänsteinnehavarna är ofta tvungna att väga för och emot vad som är rätt tillvägagångssätt i korstrycket av olika värderingar och intressen i kommunen. Det gäller att veta hur saker ska göras och hur verksamheten ser ut ur kommuninvånarnas och andra intressentgruppers perspektiv. Därför är det bäst att informera på förhand om särskilt utmanande frågor. All osaklig verksamhet som minskar förtroendet är oetisk och därmed ohållbar.

Ett särskilt ansvar att stärka den etiska aspekten i verksamheten och ledningen ligger hos fullmäktiges och styrelsens presidium, kommundirektören och borgmästaren samt övriga ledande tjänsteinnehavare och chefer. Ledamöterna i kommunstyrelsen och tjänsteinnehavarna i koncernledningen samt andra aktörer leder och övervakar kommunalt ägda bolag på ett objektivt sätt. Kommunens ledning kan föregå med gott exempel och med hjälp av gemensamt överenskomna etiska handlingsprinciper bana väg för öppenhet och hållbarhet i verksamheten. Kommunens dotter- och intressesammanslutningar och serviceproducenter förväntas förbinda sig till etiskt hållbara verksamhetsprinciper.

Ett etiskt förhållningssätt i ledningen av kommunen och kommunkoncernen innebär till exempel

- en klar definition av de förtroendevaldas och tjänsteinnehavarnas roller, uppgifter och ansvarsfördelning
- samarbete, interaktion och förtroendeskapande arbetsformer i organen och i samarbetet mellan de förtroendevalda och tjänsteinnehavarna.
- aktiv interaktion mellan olika aktörer, nya arbetsformer och en utvecklingsfrämjande lednings- och verksamhetskultur
- konsekvent och öppen besluts- och verksamhetskultur, där besluten baseras på fakta och sakkunnig beredning på ett ansvarsfullt, objektivt och jämlikt sätt med beaktande av kommunens fördel i dess helhet
- etiskt hållbara förfaranden som aktörerna förbinder sig till och som ökar förtroendet för att skattemedlen används på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt.



2 Fullmäktiges och styrelsens uppgifter och ansvar

2.1 Fullmäktiges ansvar för verksamheten och ekonomin

Kommunfullmäktige har det övergripande ansvaret för kommunens verksamhet och en hållbar ekonomi samt för att verksamhetsstrukturerna fungerar och ledningen når resultat. Fullmäktige har också en allt större roll i den strategiska ledningen av hela kommunen.

Enligt 14 § i kommunallagen beslutar fullmäktige om:

- 1) kommunstrategin
- 2) förvaltningsstadgan
- 3) budgeten och ekonomiplanen
- 4) principerna för ägarstyrningen samt koncerndirektiv
- 5) de mål för verksamheten och ekonomin som sätts upp för affärsverk
- 6) grunderna för skötseln av tillgångarna och placeringsverksamheten,
- 7) grunderna för den interna kontrollen och riskhanteringen
- 8) de allmänna grunderna för de avgifter som tas ut för tjänster och andra prestationer
- 9) ingående av borgensförbindelse eller ställande av annan säkerhet för annans skuld
- 10) valet av ledamöter i organ, om inte något annat föreskrivs nedan
- 11) grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner
- 12) valet av revisorer
- 13) godkännande av bokslutet och ansvarsfrihet
- 14) annat som fullmäktige enligt gällande bestämmelser eller föreskrifter ska besluta om.

Enligt 90 § i kommunallagen beslutar fullmäktige i sin förvaltningsstadga om bland annat följande frågor som

gäller ordnandet av förvaltningen och verksamheten: organ och ledning, kommunstyrelsens ordförandes uppgifter, personalorganisation, skötsel av ekonomin, granskning av förvaltningen och ekonomin, intern kontroll och riskhantering. I beslut som gäller organ och deras befogenheter beaktas olika sidor av ägarstyrningen, till exempel verksamhet i dottersammanslutningar och delägda sammanslutningar, kommunernas samarbete och avtalsbaserad serviceproduktion.

Fullmäktige beslutar genom förvaltningsstadgan hur befogenheterna och tillsynsansvaret ska fördelas på de kommunala organen. Om det inte tas in särskilda bestämmelser i förvaltningsstadgan, är det kommunstyrelsen som är behörig och har tillsynsansvar, förutom i fråga om koncernsammanslutningar. Fullmäktige beslutar i förvaltningsstadgan hur uppgifterna, befogenheterna och tillsynsansvaret mellan de olika aktörerna i koncernledningen ska fördelas.

För att kommunens verksamhet ska vara ekonomiskt hållbar måste fullmäktige ha förmåga att leda och samarbeta och fatta framtidsinriktade beslut med utgångspunkt i kommunstrategin. I och med omvärldsförändringarna konkretiseras fullmäktiges ansvar för verksamheten och ekonomin i beslutsfattandet och resursfördelningen för kommunens verksamhet. Med tanke på planeringen av verksamheten och ekonomin och beslutsfattandet behövs förhandsbedömningar och utvärderingar av effekter och risker. Dessutom följer fullmäktige upp och utvärderar aktivt genomförandet av strategin och uppnådda resultat.

Enligt 90 § i kommunallagen beslutar fullmäktige i förvaltningsstadgan också om frågor som gäller besluts- och förvaltningsförfarandet samt frågor som anknyter till fullmäktiges verksamhet. Verksamhetsprinciperna för fullmäktigearbetet och ordförandeuppgifterna

fastställs i förvaltningsstadgan. Ordföranden svarar för ledningen, resultatuppfyllelsen och regelbunden utvärdering av arbetet som grundar sig på kommunstrategin, budgeten och ekonomiplanen. I arbetet beaktas tillräcklig förtroenhet med kommunens verksamhet och verksamhetsmiljö, kommunstrategin, frågor som ska avgöras och planer samt uppföljning och utvärdering av genomförandet.

Fullmäktige tillämpar olika arbetssätt såsom årsklocka, fullmäktigeavtal, aftonskola, remissdebatt, omvärldsanalys, planerings- och utvärderingsseminarier samt scenarie-, framtids- och grupparbete. Dessa arbetsformer bidrar till att planeringsarbetet och beslutsfattandet är realistiskt och konsekvent och att olika alternativ kan granskas öppet och motiveras. I beredningen av viktiga planer och beslut bedöms konsekvenserna för kommuninvånarnas välbefinnande, livsmiljö och den regionala livskraften samt för kommunens personal och ekonomin.

Rekommendation 2: I förvaltningsstadgan fastställs de uppgifter för fullmäktige och fullmäktiges presidium som skapar förutsättningar för ett ansvarsfullt och resultatrikt fullmäktigearbete samt principerna för arbetet, beslutsfattandet, rapporteringen och utvärderingen.

2.2 Kommunstyrelsen och koncernledningen leder kommunens verksamhet

Kommunstyrelsen har en central roll i ledningen av kommunen. Kommunstyrelsen leder kommunens verksamhet, förvaltning och ekonomi (KomL 38 §).

Enligt 39 § i kommunallagen ska kommunstyrelsen

- 1) ansvara för kommunens förvaltning och ekonomi
- 2) svara för beredningen och
- 3) verkställigheten av fullmäktiges beslut och för

- tillsynen över beslutens laglighet
- 4) bevaka kommunens intresse och, om inte något annat anges i förvaltningsstadgan, företräda kommunen och föra kommunens talan,
- 5) företräda kommunen som arbetsgivare och svarar för kommunens personalpolitik,
- 6) ansvara för samordningen av kommunens verksamhet
- 7) svara för ägarstyrningen i kommunens verksamhet
- 8) sörja för kommunens interna kontroll och ordnandet av riskhanteringen.

Kommunstyrelsen ansvarar för samordningen av kommunens verksamhet och ägarstyrningen i enlighet med den kommunstrategi fullmäktige godkänt. Styrningen av kommunens verksamhet baseras på strategin, förvaltningsstadgan, budgeten, principerna för ägarstyrning, koncerndirektiv samt avtal. Kommunens verksamhet styrs också genom fullmäktiges beslut. Kommunstyrelsen sörjer för styrningen av de organ i kommunen som ansvarar för att beställa tjänster. Kommunstyrelsen har en framträdande roll i och med ansvaret för kommunens interna kontroll och skyldigheten att sörja för ordnandet av riskhanteringen i kommunens verksamhet.

Enligt 92 § i kommunallagen kan kommunstyrelsen, kommunstyrelsens ordförande, kommundirektören eller en genom förvaltningsstadgan tillförordnad kommunal tjänsteinnehavare till behandling i kommunstyrelsen ta upp ett ärende som med stöd av lagen har delegerats till en underlydande myndighet eller en sektion i kommunstyrelsen och i vilket den behöriga myndigheten har fattat ett beslut. Dessutom kan fullmäktige i förvaltningsstadgan bestämma att övertagningsrätt på motsvarande sätt gäller nämnder, deras ordförande eller en genom förvaltningsstadgan tillförordnad kommunal tjänsteinnehavare i ärenden som delegerats till en myndighet som lyder under nämnden eller till en sektion i nämnden.

Enligt 40 § i kommunallagen leder kommunstyrelsens ordförande den politiska samverkan som krävs för fullgörandet av kommunstyrelsens uppgifter. Bestämmelser om övriga uppgifter för kommunstyrelsens ordförande finns i förvaltningsstadgan. Enligt 90 § i kommunallagen ska förvaltningsstadgan innehålla behövliga bestämmelser om kommunstyrelsens ordförandes uppgifter. Dessutom kan det bestämmas i direktörsavtalet om arbetsfördelningen mellan kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande (KomL 42 §).

Till kommunens koncernledning hör enligt 48 § i kommunallagen kommunstyrelsen, kommundirektören eller borgmästaren och andra i förvaltningsstadgan angivna myndigheter. Koncernledningens uppgifter och befogenhetsfördelning ska fastställas i förvaltningsstadgan. Koncernledningen ansvarar enligt kommunallagen för genomförandet av ägarstyrningen och för ordnandet av koncernövervakningen, om inget annat följer av förvaltningsstadgan.

Kommunens förvaltning, ekonomi och övriga verksamhet leds av en kommundirektör eller borgmästare som är underställd kommunstyrelsen (KomL 38 §). Kommundirektören eller borgmästaren väljs av fullmäktige. Kommundirektören står i tjänsteförhållande till kommunen och borgmästaren är förtroendevald. Borgmästaren är ordförande för kommunstyrelsen (KomL 41 § och 44 §). Den interna kontrollen och riskhanteringen hör som operativ verksamhet till kommunstyrelsen, kommundirektören eller borgmästaren och kommunens övriga ledning.

Koncernförvaltning och aktiv ägarstyrning

Koncernledningen organiserar och avsätter resurser för koncernförvaltningen så att ägarstyrningen och koncernövervakningen kan ordnas på ett resultatrikt sätt. En aktiv och resultatrik ägarstyrning förutsätter att kommunen är tillräckligt insatt i bolagens verksamhetsområde och har sakkunskap och kapacitet att utvärdera bolagens resultat, styrelsearbetets kvalitet samt att den

interna kontrollen och riskhanteringen har ordnats som sig bör. Genom tillräckliga resurser för ägarstyrningen säkerställer man den medverkan som behövs med tanke på kommunens övergripande intressen och åtgärder som krävs i den praktiska ägarstyrningen. Koncernförvaltningens ägarstyrning går bland annat ut på beredning av utnämningen av styrelseledamöter, beredning av mål och rapportering, ägarstyrningsdiskussioner, beredning av koncernledningens beslut, utvärdering av riskhanteringsresultat och styrelsearbetets kvalitet samt information till de förtroendevalda.

Rekommendation 3: Koncernledningen och koncernförvaltningen bör anvisas tillräckliga resurser för en aktiv och resultatrik ägarstyrning. Koncernledningen förutsätts ha mångsidig sakkunskap och erfarenhet bland annat av ledningen av en kommunkoncern och dess verksamhet och ekonomi samt intern kontroll och riskhantering.

Rekommendation 4: Koncernledningen bör årligen utvärdera hur ägarstyrningen lyckats med tanke på kommunens övergripande intresse och riskhanteringen.

Kommunstyrelsens sektioner och kommittéer

För att ledningen och styrningen av kommunens verksamhet ska vara resultatrik måste styrelsearbetet och ledningen organiseras på ett så effektivt och ansvarsfullt sätt som möjligt. Kommunstyrelsen kan med stöd av fullmäktiges beslut ha sektioner (KomL 30 §). Genom sektionerna kan beredningen av ärenden som styrelsens ansvarar för effektiviseras. En sektion kan behöva tillsättas för styrning och utvärdering av kommunens verksamhet och ekonomi, ägarstyrning, personalresurser, intern revision och riskhanterings-

tillsyns- och rapporteringssystem. Kommunstyrelsen kan alternativt tillsätta en kommitté att sköta en viss uppgift.

De styrelseledamöter, ersättare och eventuella utomstående sakkunniga som deltar i sektionsarbetet kan mer ingående sätta sig in i de ärenden som behandlas än vad som vore möjligt för hela styrelsen. Fullmäktige kan besluta att också andra än styrelseledamöter och ersättare kan väljas till ledamöter i en sektion, dock inte till ordförande.

För att effektivisera ägarstyrningen kan kommunstyrelsen tillsätta en koncernsektion som fördjupar sig i ägarstyrning och koncernövervakning. När det gäller bolag som är gemensamma för flera kommuner kan man överväga att tillsätta ett gemensamt organ för kommunerna. Kommunstyrelsen kan också tillsätta en sektion för intern revision som styr och följer upp den interna revisionens verksamhet. Om det inte har ordnats någon intern revision i kommunen kan styrelsen tillsätta en sektion för intern kontroll och riskhantering.

Det kan finnas ett behov av sektioner om kommunstyrelsen inte i tillräcklig grad hinner sätta sig in i och fördjupa sig i ärenden som gäller ägarstyrning och koncernövervakning, intern revision, intern kontroll och riskhantering. Det förutsätts att ledamöterna i en sektion eller kommitté har tillräcklig sakkunskap för sektionsarbetet samt förmåga att objektivt övervaka de kommunägda bolagen. Uppgifterna, ansvarsfördelningen och befogenheterna för sektioner och kommittéer fastställs i förvaltningsstadgan.

En koncernsektions uppgifter kan omfatta följande delområden:

- framställningar om bildande eller nedläggning av bolag
- framförande av kommunens åsikt, i enlighet med förvaltningsstadgans bestämmelser om befogenheter, i de sakområden som fastställts i koncerndirektivet

- godkännande av tekniska ändringar i koncernbolagens bolagsordningar och delägaravtal
- styrning och övervakning av bolag i kommunkoncernen samt kontakt med styrelsen och den operativa ledningen
- beredning av de ägarpolitiska riktlinjerna för bolagen inom kommunkoncernen, principerna för ägarstyrning samt koncerndirektiv
- beredning av bolagens mål utifrån kommunstrategin och ägarpolitiken och uppföljning av målpuppfyllelsen
- beredning av anvisningar för kommunens ombud på bolagsstämmor och av ärenden som gäller beslutsfattande vid bolagsstämmorna samt utnämning av ombuden
- analys och uppföljning av den sakkunskap om ekonomi och affärsverksamhet, erfarenhet och oavhängighet som arbetet i dotterbolagens styrelser förutsätter
- fastställande av den sakkunskap, erfarenhet, tidsanvändning och medverkan som arbetet i styrelsen i de enskilda bolagen förutsätter samt framställning av förslag på styrelseledamöter
- utfärdande av anvisningar i ärenden som gäller koncernförvaltningen och koncerntjänster
- behandling av bolagens rapportering samt uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat, den ekonomiska ställningens utveckling, styrelsearbete och ordnandet av intern kontroll och riskhantering i bolagen.

Följande delområden kan ingå i en sektions eller kommittés uppgifter inom intern kontroll och riskhantering:

- övervakning av att den interna kontrollen och riskhanteringen samt koncernövervakningen har ordnats som sig bör och att de är verkningsfulla.
- behandling av information och centrala slutsatser i kommunens verksamhetsberättelse angående

ordnandet av kommunens och kommunkoncernens interna kontroll och riskhantering samt koncernövervakning

- behandling av den bedömning av de främsta riskerna och osäkerhetsfaktorerna som ska ingå i kommunens verksamhetsberättelse
- godkännande av anvisningar och årsplan för den interna revisionen samt behandling av den interna revisionens rapporter.
- samordning av den interna revisionen i förhållande till revisionen.

Om det inte har tillsatts några sektioner eller någon kommitté, ansvarar koncernledningen i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen och förvaltningsstadgans bestämmelser om uppgifter, ansvar och befogenheter, för uppgifterna ovan.

Rekommendation 5: För ägarstyrningen av de kommunägda bolagen och koncernövervakningen kan det vid behov tillsättas en sektion eller kommitté inom styrelsen. En särskild sektion kan tillsättas för kommunens interna kontroll och riskhantering samt för styrning, uppföljning och utvärdering av koncernövervakningen. Dessa kan vid behov sammanslås så att de hör till samma sektions ansvarsområde. Utöver styrelseledamöter och ersättare kan även utomstående sakkunniga utses till sektionen. Om det inte har ordnats någon intern revision i kommunen finns det skäl att överväga att tillsätta en sektion för intern kontroll och riskhantering.

Rekommendation 6: Koncernledningen bör regelbundet utvärdera det egna arbetets kvalitet och resultat. Utvärderingen omfattar regelbunden självutvärdering och extern oberoende utvärdering, till exempel en gång under varje styrelseperiod i de viktigaste koncernbolagen. Resultaten och slutledningarna av utvärderingarna behandlas i samråd med fullmäktiges presidium.

2.3 Kommunstrategin och kommunens verksamhetsresultat

I den politiska ledningen av kommunens verksamhet har fullmäktiges och styrelsens strategiska ledning en framträdande roll. Genom strategisk ledning kan kommunen gardera sig mot hot från omvärlden, ta tillvara möjligheter, komma underfund med sina svagheter och utveckla sina starka sidor. Strategin ska innehålla konsekventa riktlinjer och val, genom vilka kommunerna försöker förutse framtiden och förbättra sina möjligheter att klara sig i en omvärld som omfattar allt fler osäkerhetsfaktorer.

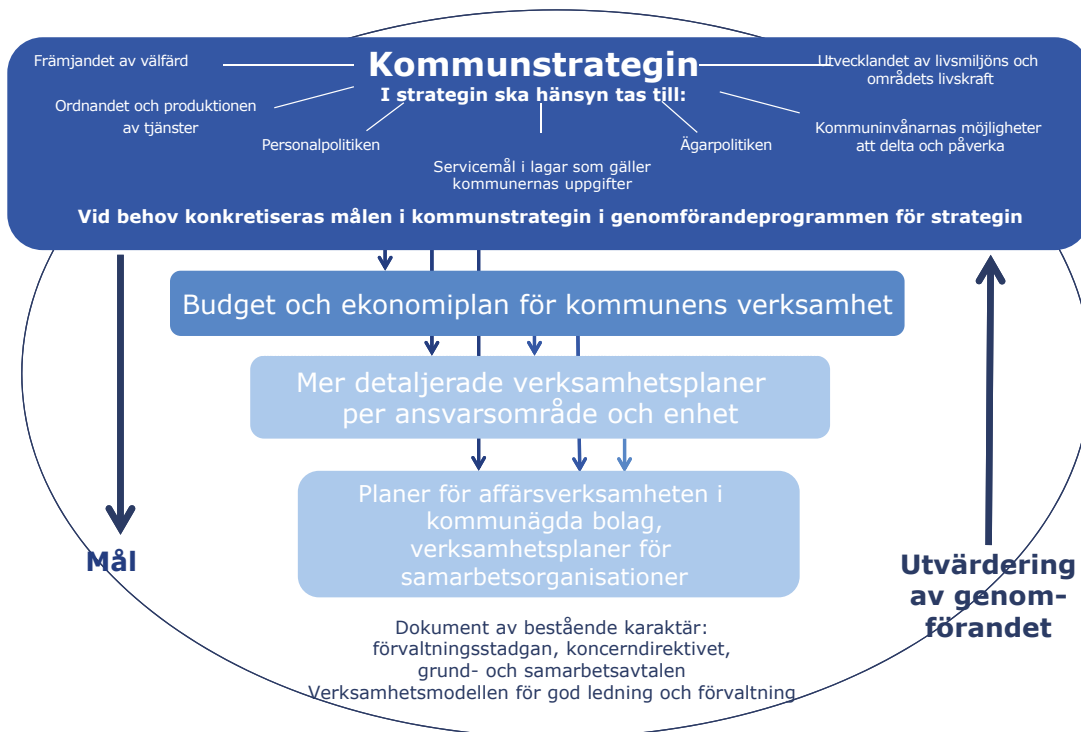
Enligt 37 § i kommunallagen ska kommunen i fortsättningen ha en kommunstrategi, i vilken fullmäktige beslutar om de långsiktiga målen för kommunens verksamhet och ekonomi. I kommunstrategin ska hänsyn tas till:

- 1) främjandet av kommuninvånarnas välfärd,
- 2) ordnandet och produktionen av tjänster,
- 3) de servicemål som sätts upp i lagar som gäller kommunernas uppgifter,
- 4) ägarpolitiken,
- 5) personalpolitiken
- 6) kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka samt
- 7) utvecklandet av livsmiljöns och områdets livskraft.

I egenskap av högsta beslutande organ ställer fullmäktige upp målen för kommunens verksamhet och ekonomi samt gör prioriteringar och val i enlighet med de tillgängliga resurserna. Kommunstrategin grundar sig på en bedömning av nuläget i kommunen samt framtida omvärldsförändringar och deras inverkan på fullgörandet av kommunens uppgifter. Utarbetandet av en strategi förutsätter en omvärldsanalys och helhetsyn på kommunens verksamhet.

Kommunstrategin är fullmäktiges viktigaste styrmedel i den övergripande ledningen och styrningen av kommunens verksamhet. Fullmäktige skapar en vision

i strategin, en framtidsbild, som man eftersträvar. Kommunstrategin innehåller riktlinjer för utveckling av invånarnas välfärd och kommun demokratin samt utveckling av livskraften och livsmiljön i området. Dessutom omfattar kommunstrategin riktlinjer för utveckling av kommunens personal och ledning, servicestrukturerna och serviceprocesserna samt ekonomin och produktiviteten. Med hjälp av kommunstrategin styr fullmäktige all verksamhet i kommunen, organens arbete, beslutsfattandet och ekonomiplaneringen i den riktning man gemensamt kommit överens om.



Figur 3. Målhierarki i styrningen av kommunens verksamhet

För att genomföra sin strategi utarbetar kommunen ofta åtgärdsprogram och andra strategier. Programmen gäller ofta samtliga eller flera kommunala verksamheter. De utarbetas i syfte att förverkliga och precisera riktlinjerna i kommunstrategin. Kommunernas strategiska program utgår till exempel från följande teman: tillhandahållande och utveckling av tjänster, välfärd, delaktighet, personalutveckling, hållbar utveckling, markpolitik och livsmiljö, konkurrenskraft, ägarpolitik, balansering av ekonomin och produktivitet. Kommunerna utarbetar också separata strategier eller målprogram för olika sektorer och uppgifter. Vissa av dem är lagstadgade.

Kommunstrategin och dess genomförandeprogram styr ordnandet och finansieringen av serviceverksamheten i kommunen samt fördelningen av resurser. Målen i strategin gäller således inte enbart koncernens modersammanslutning och dess verk, utan strategin bör styra hela kommunens verksamhet.

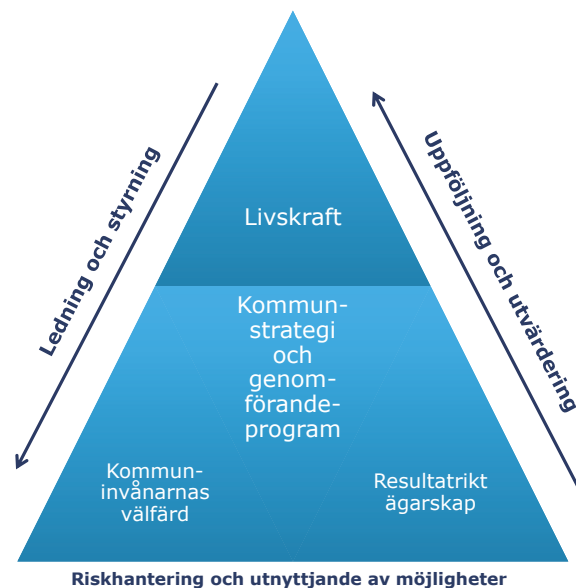
Kommunstrategin syftar till att stärka styrningen av kommunens verksamhet i dess helhet och knyta samman den strategiska och ekonomiska planeringen. Enligt 110 § i kommunallagen ska budgeten och ekonomiplanen göras upp så att kommunstrategin genomförs och förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. Enligt 37 § i samma lag ska det i kommunstrategin också anges hur genomförandet av strategin utvärderas och följs upp. Fullmäktige beslutar hur utvärderingen och uppföljningen ska genomföras och organiseras.

Kommunstrategin ska enligt 37 § i kommunallagen ses över åtminstone en gång under fullmäktiges mandattid. Varje fullmäktige ska en gång under fullmäktigeperioden ta ställning till kommunstrategins aktualitet och mål. Det är inte nödvändigt att omarbete strategin i dess helhet under varje fullmäktigeperiod. Till det nya fullmäktiges viktigaste uppgifter hör en omvärldsanalys och kommunens strategi som justeras utgående från den, regelbunden uppföljning av att strategin genom-

förts och resultatutvärdering. Kommunernas strategiarbete är helhetsbetonad ledning som innebär att strategin kontinuerligt utformas, följs upp och justeras och att genomförandet säkerställs. Olika aktörer och organisationsnivåer har sin egen roll i strategiarbetet.

Fastställande av strategiska mål

Kommunkoncernens strategiska ledning konkretiseras i kommunstrategin, dess genomförandeprogram samt i budgeten och ekonomiplanen, i form av klara mål för verksamheten och ekonomin, åtgärder som ska genomföras och uppföljning och utvärdering av resultaten (KomL 110 §). De strategiska målen ska vara lätta att formulera och dela in i mål som beskriver välfärden och utvecklingen av livskraften och de ska kunna följas upp och mätas. Fastställandet av mål baserar sig på analys



Figur 4. Perspektiv för målformulering och riskhantering baserade på kommunstrategin

och prognostisering av kommunens och dess olika enheters verksamhetsmiljö och kommuninvånarnas servicebehov samt utvecklingen av områdets livskraft.

Olika analyser av till exempel de faktorer som påverkar utvecklingen av kommuninvånarnas servicebehov och av kommunens ekonomiska utveckling ger också en grund för utvärderingen av hurdana förändringar som behövs i kommunens serviceproduktion och servicenätverk för att den ekonomiska balansen ska kunna tryggas också under kommande år. Enkäter om kundtillfredsställelsen som riktas till kommuninvånarna hör också till en effektiv och ansvarsfull fullmäktigeledamots verktygslåda för strategiarbete. En god strategi baserar sig på fakta och realiteter, inte på egna föreställningar.

Kommunens övergripande verksamhetsresultat och resultatutvärdering

Med övergripande verksamhetsresultat avses att kommuninvånarnas välfärd och områdets livskraft kan tryggas på ett verkningfullt, högklassigt och ekonomiskt sätt så att verksamheten är hållbar på lång sikt. En resultatrik verksamhet förutsätter verksamhetsformer där de mål för verksamheten och ekonomin som fastställts för kommunens verksamheter och serviceprocesser bidrar till genomförandet av målen i kommunstrategin. Med resultatutvärdering avses utvärdering av både resultaten och måluppfyllelsen i ledningen av kommunens verksamhet och i de kommunala organens beslutsfattande.



Figur 5. Kommunens övergripande verksamhetsresultat och riskhantering

Målen som fastställs för kommunens verksamhet bör vara konkreta och beskriva kommunens prestationsförmåga samt målens positiva effekter för kommuninvånarnas välfärd och för kommunens livskraft. Med välfärdsnytta avses främjande av kommuninvånarnas välfärd genom åtgärder som kommunen vidtar. Fastställandet av mål och de åtgärder som krävs för att de ska kunna nås bör vara en interaktiv process där personalens sakkunskap tas till vara.

Mätbara mål ställs för de olika delområdena i budgeten enligt kommunstrategin och de omfattar både en kortare och längre tidsperiod. Målen gäller de viktigaste verksamheterna och styr arbetet för att utveckla verksamhetsformerna och verksamhetens resultat. Utifrån målen kan man identifiera skeenden som inverkar på måluppfyllelsen. De identifierade möjligheterna och starka sidorna utnyttjas på ett systematiskt sätt. Risker som kan äventyra måluppfyllelsen analyseras. I fråga om risker som bedöms vara stora fastställs åtgärder för att målen ska kunna nås.

Med effekt avses i vilken grad serviceprocesserna får till stånd eftersträfvade verkningar på välfärden för kommuninvånarna – barn och unga, personer i yrkesverksam ålder och äldre – samt områdets livskraft. Grunden för målen är att tillgodose kommuninvånarnas servicebehov.

Med kvalitet avses att servicesituationerna, serviceprocesserna och samarbetet med intressentgrupperna löper smidigt och utgår från kommuninvånarna.

Med produktivitet avses förhållandet mellan insatser och utbyte (input - output). I granskningen av kommunernas produktivitet betonas serviceproduktions produktivitet som syftar till positiva verkningar för kommuninvånarna. Utöver produktiviteten granskas också verksamhetens ekonomiska effektivitet, vilket avser förhållandet mellan insatser och utbyte, då insatserna anges i pengar. Verksamhetens ekonomiska effektivitet kan anges bland annat som kostnader per enhet för utbytet.

Genom rätt fördelning och hantering av resurser styrs kommunens verksamhet så att man på bästa möjliga sätt kan uppnå effekt, kvalitet, ekonomisk effektivitet och produktivitet i verksamheten. Med resurser avses bland annat ekonomiska resurser, personalresurser, information och teknik, markegendom och infrastruktur, kommuninvånare och serviceanvändare, samarbetspartner och olika intressentgrupper.

En resultatrik verksamhet är hållbar på lång sikt. Hanteringen av strama resurser och en optimal fördelning av dem är en förutsättning för att verksamheten ska vara hållbar på lång sikt. Genom hållbara verksamhetsprinciper säkerställer man att verksamheten inte medför oskälig börda för kommande generationer. En ansvarsfull verksamhet är i synnerhet viktig då man förbinder sig till åtgärder vars konsekvenser sträcker sig tiotals och till och med hundratals år framåt i tiden. Kommunerna bör noggrant överväga sina innehav i förhållande till den egna verksamheten. En hållbar verksamhet förutsätter att kommunen överväger vad den ska äga, vilken verksamhet som ska bedrivas i bolagsform och vad som ska produceras i egen regi.

Det är också bra att göra en bedömning av vilka konsekvenser besluten och åtgärderna har med tanke på kontinuiteten i ekonomin och för kommande generationer och miljön. Det är också nödvändigt att försöka undvika beslut som innebär stora ekonomiska risker eller som innebär en orimlig belastning för miljön eller börda för kommande generationer. Bedömningarna bör omfatta konsekvenser för kommuninvånarna, miljön, organisationen, personalen och ekonomin på kort och lång sikt.

Utgångspunkten i planeringen av ekonomin är de långsiktiga mål som ställts för kommunens verksamhet enligt strategin, utvecklingsutsikterna för ekonomin, den uppskattade befolkningsutvecklingen och näringsarnas utveckling samt övriga omvärldsförändringar. I budgeten och ekonomiplanen beaktas hela kommunkoncernen så att dottersammanslutningarnas verksam-

het och ekonomi knyts till kommunens strategi genom målen. I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för både kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi.

Fullmäktige och koncernledningen följer och utvärderar hur kommunstrategin genomförts, hur resultatet för kommunens verksamhet är och hur kommunens ekonomiska ställning utvecklas. Ordförandena planerar och organiserar fullmäktige- och styrelsearbetet så att de med stöd av tillräckliga rapporterings- och utvärderingsdata kan följa och utvärdera hur målen i kommunstrategin och målen för verksamheten och ekonomin har uppnåtts. Uppföljningen av strategin förutsätter att det finns ett systematiskt rapporteringssystem. Fullmäktige kan också med hjälp av revisionsnämndens utvärderingar systematiskt utvärdera verksamhetens resultat och måluppfyllelsen.

Rekommendation 7: Ansvarsfördelningen i utvärderingen av kommunstrategin och verksamhetens resultat fastställs i förvaltningsstadgan. Utvärderingen genomförs som en del av beredningen och uppföljningen av verksamheten och ekonomin.

2.4 Ägarpolitiska riktlinjer och mål

I kommunstrategin anger fullmäktige riktlinjerna för ägarpolitiken. Ägarpolitiken avgör hurdan egendom kommunen skaffar och i vilka uppgifter och projekt kommunen medverkar som ägare och placerare. Ägarpolitiken fastställer också innebörden, syftet och målen med ägandet. Koncernbolagen ska alltid ha ett



Figur 6. Mål och målområden i ägarstyrningen

strategiskt mål som anknyter till kommunens verksamhet och de ska genomföra ägarens mål på ett resultatgivande sätt med hänsyn till kommunens övergripande intresse. Definitionen av kommunens övergripande intresse klargörs då fullmäktige i sina beslut i anknytning till kommunstrategin och ägarpolitiken tydligt anger de långsiktiga målen för kommunens innehav.

I ägarpolitiken ställs strategiska utvecklingsmål för bolagen och mål för verksamhetens resultat, såsom effekter, kvalitet, kostnadseffektivitet, lönsamhet, utveckling av egendomens värde och resultatorienterad användning av den. Målen beskriver det förväntade ägarvärdet på innehaven, vilket är det värde som bör utvecklas och även skyddas. Skydd av ägarvärdet innebär till exempel att bevara värdet på de kommunägda bolagens egendom. Dessutom styrs bolagen genom mål och nyckeltal som beskriver hur den ekonomiska ställningen utvecklas. Bolagens verksamhet ska vara resultatrik i jämförelse med de främsta bolagen inom sektorn i fråga.

De ägarpolitiska riktlinjerna konkretiseras också i de uppgifter som ges koncernledningen och koncernsammanslutningarna och i till exempel finansierings- och investeringsbesluten. Beslutsfattande som baseras på långsiktiga och målinriktade ägarpolitiska riktlinjer tjänar hela kommunkoncernens övergripande intresse.

Det centrala innehållet i ägarpolitiken med tanke på dotter- och intressesammanslutningar omfattar följande delområden:

- 1) Ägarpolitiska mål som utgår från kommunstrategin
 - a. fastställande av strategiska utvecklingsmål
 - b. fastställande av kommunens övergripande intresse och ägarvärde
- 2) Öppenhet och konsekvens i ägarpolitiken
- 3) Ägarpolitiskt beslutsfattande, uppgiftsfördelning och ansvar
 - a. kommunfullmäktige och koncernledningen
- 4) Ägarpolitiska riktlinjer och mål för ägarvärdet för

olika sektorer och bolag

- a. analys av de olika sektorerna och bolagen – höjning och skydd av ägarvärdet (strategi för affärsverksamheten, verksamhetsmiljön, styrelsen, den operativa ledningen)
 - b. strategiska mål för affärsverksamheten som ser till kommunens övergripande intresse
 - c. prestationsmål som främjar ägarvärdet (effekt, kvalitet, kostnadseffektivitet, lönsamhet)
 - d. utveckling av den ekonomiska ställningen samt egendomens värdeutveckling (standardiserade nyckeltal, annan information)
 - e. ansvar och riskhantering i tillvägagångssätten
 - f. upplåtande av egendom, dvs. exit-strategi (marknadspotential, riskhantering)
- 5) Uppföljning och utvärdering av ägarpolitiken, kommunens övergripande intressen samt ägarvärdet

Rekommendation 8: De ägarpolitiska riktlinjerna och de strategiska utvecklingsmålen för koncernbolagens affärsverksamhet samt målen för verksamheten och ekonomin fastställs utifrån kommunstrategin samt utifrån en analys och kategorisering av bolagen enligt deras betydelse och risker. Utöver målen följs bolagens ekonomiska ställning upp med hjälp av nyckeltal.

Rekommendation 9: Koncernbolagen ska i enlighet med koncernledningens anvisningar till exempel kvartalsvis rapportera till koncernledningen om måluppfyllelsen, verksamhetens resultat och utvecklingen av bolagets ekonomiska ställning samt om de faktorer som väsentligt inverkar på hållbarheten i verksamheten och på utvecklingen av egendomens värde.

Rekommendation 10: Bevakningen av de kommunägda bolagens arbetsgivarintressen sköts av AVAINTA Arbetsgivarna rf och arbetspensionsförsäkringen av Keva.

2.5 Principer och åtgärder i ägarpolitiken

Enligt 39 § i kommunallagen svarar kommunstyrelsen för ägarstyrningen i kommunens verksamhet. Ägarstyrning avser åtgärder genom vilka kommunen medverkar i förvaltningen och verksamheten i ett bolag eller annan sammanslutning och som grundar sig på kommunstrategin, ägarpolitiken och kommunens mål (46 §). En aktiv ägarstyrning förutsätter att koncernledningen i tillräcklig grad sätter sig in i bolagen och deras verksamhetsområden och bildar sig en uppfattning om de viktigaste strategiska frågorna med tanke på ägarvärdet. Ägarstyrningen ska säkerställa att de mål som ställts för kommunens verksamhet och kommunkoncernens fördel som helhet beaktas i styrelsens verksamhet i kommunens dottersammanslutningar (47 §). Enligt 48 § i kommunallagen svarar koncernledningen för genomförandet av ägarpolitiken och ägarstyrningen i dotterbolagen.

Fullmäktige ska enligt 14 § i kommunallagen fatta beslut om principerna för ägarstyrning utgående från kommunstrategin och de ägarpolitiska riktlinjerna. Principerna för ägarstyrningen anger hur de kommunägda bolagen leds, styrs och övervakas. De riktlinjer som fullmäktige fastställt utgör en vägledning för den praktiska ägarstyrningen som koncernledningen ansvarar för och beslutsfattandet i anslutning till den, såväl i de sammanslutningar som ingår i kommunkoncernen som i delägda sammanslutningar, kommunernas samarbetsorganisationer och kommunens avtalsförhållanden.

De verksamhetsprinciper och den verksamhetsidé och måluppställning som kommunen fastställt för

bolaget bör anges redan i de handlingar som upprättas för bolagsbildningen och i bolagsordningen. Det underlättar styrningen av bolagsledningens verksamhet och tydliggör det aktiebolagsrättsliga ansvaret. I samkommuner och olika samarbetsorganisationer samt intressesammanslutningar baserar sig styrmedlen för verksamheten till exempel på grund- eller samarbetsavtal, bolagsordningar samt kommunens representation i olika beslutsorgan.

Ägarstyrningens viktigaste principer omfattar följande delområden:

- 1) Den aktiva ägarstyrningens principer, mål och övergripande riskhantering
- 2) Koncernstrukturens ändamålsenlighet och grunderna för den verksamhet som bedrivs i bolagsform
- 3) Ökning och skydd av ägarvärdet samt regelbunden utvärdering
- 4) Verksamhetsmodell för ägarstyrningen, aktörernas uppgifter och ansvar
- 5) Målområden och förfaranden inom ägarstyrningen
 - a. Bolagens mål och strategi för affärsverksamheten samt rapportering
 - b. Beredning av viktiga lösningar för affärsverksamheten och inhämtande av kommunens åsikt
 - c. God ledning och förvaltningssed i bolagen, intern kontroll och riskhantering
 - d. Styrelsens sammansättning, arbetets kvalitet och utvärderingsförfaranden
 - e. Öppenhet och kommunikation

Åtgärder inom ägarstyrningen

Kommunens ägarstyrning syftar till att de sammanslutningar som omfattas av styrningen ska verka i enlighet med kommunens ambitioner och mål. Åtgärderna inom ägarstyrningen kan gälla bland annat avtal om bolagsbildning, bestämmelser i bolagsordningen, andra avtal, personval, anvisningar till personer som företräder kommunen i olika sammanslutningar samt annat

utövande av kommunens bestämmande inflytande. Åtgärderna varierar beroende på situationen och sammanslutningen i fråga. Med tanke på ett aktivt ägarskap räcker det inte enbart med metoder för formellt ägarskap, utan det behövs också informell styrning och diskussion mellan kommunen (ägaren) och den kommunägda sammanslutningen om förväntningarna och målen.

Metoderna som tillämpas i ägarstyrningen varierar, beroende på om det är fråga om ett bolag som kommunen äger i sin helhet, en koncernsammanslutning där kommunen är majoritetsägare, ett intressebolag eller någon annan verksamhet. I de bolag som kommunen äger helt och hållet har kommunen i egenskap av ägare större frihet att medverka i förvaltningen och verksamheten. I situationer där kommunen har bestämmande inflytande, dvs. kommunen äger majoriteten av sammanslutningen, bör kommunen dock beakta de olika aktieägarnas likställighet (AktiebolagsL 1 kap. 7 §). I övriga delägda sammanslutningar eller sammanslutningar som baserar sig på mellankommunalt samarbete grundar sig ägarstyrningen på samarbete och avtal med övriga delägare och samkommunsmedlemmar samt på koncerndirektiv och rekommendationer i tillämpliga delar.

Det är befogat att i bolagsordningen eller motsvarande dokument samt i avtalet om bolagsbildning och i eventuella delägaravtal för bolagen ta in bestämmelser som stöder kommunens mål och verksamhetsprinciper. Med stöd av dem kan kommunens bestämmanderätt tryggas till exempel i situationer där kommunen inte har bestämmande inflytande. Metoderna är inte tillämpliga enbart då ett bolag bildas, utan till exempel bolagsordningsbestämmelserna kan tillämpas i alla skeden av bolagets livscykel.

Om det finns minoritetsaktieägare i kommunens dotterbolag ska bolagsstämman, styrelsen och verkställande direktören fästa särskild vikt vid att likställighetsprincipen iakttas, att minoritetsaktieägarna inte be-

handlas orättvist och att deras rättigheter inte kränks. I synnerhet när det gäller nya bolag finns det skäl att grundligt överväga om det med tanke på kommunens strategiska mål är nödvändigt att ta med minoritetsaktieägare i bolaget. Om det anses nödvändigt att ha med minoritetsägare kan verksamhetsprinciperna överenskommas förutom i de handlingar som gäller bolagsbildningen och i bestämmelserna i bolagsordningen även genom delägaravtal.

Utövande av rösträtt vid bolagsstämman

Kommunstyrelsen eller någon annan i förvaltningsstadgan förordnad kommunal myndighet ger dem som företräder kommunen i olika sammanslutningars, institutioners och stiftelsers förvaltningsorgan anvisningar om hur kommunen ska ställa sig till de frågor som ska behandlas. Kommunstyrelsen ska också se till att de personer som företräder kommunen har tillräcklig sakkunskap och erfarenhet för uppgiften.

Bolagsordning

Enligt 2 kap. 2 mom. i aktiebolagslagen ska varje aktiebolag ha en bolagsordning som är bindande för bolagets verksamhet på samma sätt som lagstiftning och övriga myndighetsföreskrifter och myndighetsbeslut. I aktiebolagslagen finns bestämmelser om vad bolagsordningen åtminstone ska innehålla. Det innebär att man genom bolagsordningen inom ramen för god sed kan bestämma om bolagets verksamhet också i bredare omfattning. I bolagsordningen ska nämnas bolagets firma, hemort och verksamhetsområde. Bestämmelsen om verksamhetsområde begränsar bolagets organs beslutsrätt (befogenheter). Om bolaget har något annat syfte än att bereda vinst åt aktieägarna, ska detta anges i bolagsordningen. Det är alltså möjligt att utifrån kommunstrategin ange också något annat, t.ex. allmännyttigt, syfte med bolagets verksamhet.

Aktieägarna kan i bolagsordningen, inom ramen för aktiebolagslagen, i stor utsträckning bestämma om

bolagets verksamhet. I bolagsordningen kan föreskrivas att bolagsstämman av särskilda skäl beslutar om ärenden som hör till verkställande direktörens och styrelsens allmänna behörighet. I bolagsordningen kan det till exempel bestämmas att det är bolagsstämman som ska fatta beslut om försäljning, byte eller annan överlåtelse, inteckning eller pantsättning av fastigheter som bolaget äger eller annan egendom som är betydande med tanke på bolagets verksamhet, eller om andra motsvarande betydande förbindelser.

I bolagsordningen föreskrivs också om styrelsen och dess verksamhet samt om bolagsstämman. Då bolagsordningen utarbetas kan man överväga att ta med en inlösenklausul, dvs. om aktierna ska kunna lösas in eller inte. Dessutom kan man överväga en överlåtelseklausul, dvs. samtyckesklausul, om man önskar begränsa utomståendes rätt att köpa aktier. Vid behov kan det föreskrivas om olika aktieserier med olika rösträtt och rätt till utdelning. Den senaste tiden har i huvudsak endast en aktiserie tillämpats i aktiebolagen.

I bolagsordningarna för i synnerhet de viktigaste bolagen bör det tas in bestämmelser som säkerställer kommunens ägarstyrning i dotterbolagen. Genom bolagsordningen fastställs de verksamhetsprinciper som upprepat påverkar bolagets verksamhet. I bolagsordningen föreskrivs bland annat om bolagsstämmans ordförande, obligatorisk verkställande direktör, antalet styrelseledamöter, val av styrelseordförande med avvikelser från aktiebolagslagen, skyldigheten att ge aktieägarna upplysningar om bolaget samt ordnandet av intern revision.

Delägaravtal

Genom delägaravtal kommer de olika aktieägarna samsamt överens om hur man agerar och går till väga i bolagets ärenden. Avtalen klargör i bästa fall aktieägarnas och även styrelseledamöternas inbördes förhållanden och skyldigheter. Delägaravtalet kan vara temporärt, eller dess syfte kan vara att styra avtalsparternas

verksamhet hela den tid som de är delägare i bolaget. Genom avtalet kan man komma överens om bland annat organiseringen av bolagets förvaltning, organens befogenheter och till exempel begränsning av befogenheterna för bolagets styrelse, till exempel då beslut fattas om investeringar eller riktade aktieemissioner, styrelseplatser, övriga medverkande vid styrelsesammanträden, trygghet av minoritetsaktieägarnas intressen, inlösen av aktier, offentlig eller sekretessbelagd information, vinstutdelning, avtalsvite och förfaranden vid avgörande av meningsskiljaktigheter och tvister.

I delägaravtalet kan det ställas villkor som gäller val av bolagets styrelse och verkställande direktör och beslutsfattandet i styrelsen och vid bolagsstämman. Om delägarnas uppgifter och skyldigheter, som till exempel skyldigheten att ge finansiering eller säkerheter till bolaget, kan avtalas i delägaravtalet på samma sätt som rätten eller skyldigheten att teckna nya aktier. För att en bestämmelse i delägaravtalet ska ha bolagsrättslig verkan, ska bestämmelsen också ingå i bolagsordningen.

Genom avtalet kan man på förhand kontrollera relationerna mellan delägarna eller mellan delägarna och bolaget samt eventuella risker i samband med dessa. I avtalet kan man också dokumentera det gemensamma syftet med verksamheten som bolagets ägare fastställt samt förfaranden för utveckling av verksamheten. Genom avtalen kan man också slå fast skyldigheter som gäller transparensen i bolagets verksamhet och lämnandet av upplysningar samt precisera de mål som kommunen i egenskap av ägare har ställt för bolaget. Delägaravtalet upprättas innan företaget grundas, men det kan också göras i bolagsbildningsskedet eller senare. När det gäller kommunala delägare avgörs delägaravtalens offentlighet med stöd av offentlighetslagen, vilket innebär att avtalen ofta är sekretessbelagda endast i fråga om affärs- och yrkeshemligheter.

Rekommendation 11: I bolagsordningarna för de viktigaste bolagen inom kommunkoncernen skrivs det in bestämmelser som säkerställer kommunens ägarstyrning i dotterbolagen.

Rekommendation 12: Vid bolagsstämman företräds kommunen i egenskap av aktieägare av en tjänsteinnehavare som hör till koncernledningen eller koncernförvaltningen eller av någon annan företrädare som utsetts av koncernledningen. Koncernledningen ger dem som företräder kommunen vid bolagsstämman de anvisningar som ägarstyrningen förutsätter.

2.6 Koncerndirektiv

Enligt 14 § i kommunallagen ska fullmäktige fatta beslut om koncerndirektiv som styr de kommunala organen och tjänsteinnehavarna, dottersammanslutningar och i tillämpliga delar även intressesammanslutningar. Kommunens egentliga interna bestämmelser om befogenheter ges i förvaltningsstadgan. Koncerndirektiven är inte direkt juridiskt bindande för dottersammanslutningarnas organ. De blir bindande först i det skede då dottersammanslutningens behöriga organ, i allmänhet styrelsen, har godkänt koncerndirektivet som bindande för sammanslutningen. Också då bestäms skyldigheterna och ansvaret för sammanslutningarnas organ, organens ledamöter samt för verkställande direktören enligt lagstiftningen om sammanslutningen i fråga. Dottersammanslutningens ledning ska ändå ha koncernens modersammanslutnings (kommunens) förtroende.

Koncerndirektivet förenhetligar förfarandena och förbättrar förutsättningarna för ledningen av kommunkoncernen så att kommunkoncernen och kommunens övriga verksamhet kan ledas som en helhet genom enhetliga principer och med beaktande av kommunens

övergripande intresse. Koncerndirektivet kan också innehålla anvisningar av bestående karaktär som de representanter som utövar kommunens ägarmakt i olika sammanslutningar ska beakta vid sammanslutningarnas bolagsstämmor och i motsvarande organ.

Koncerndirektivet kompletterar de mål för kommunens verksamhet som ställts för dottersammanslutningen då den bildades och som anges i bolagsordningen. Om man avviker från dessa eller låter bli att följa dem bör dottersammanslutningens ledning framföra ett synnerligen motiverat skäl till det. I princip kan beslut att låta bli att iaktta koncerndirektivet endast grunda sig på bestämmelserna om minoritetsskydd, borgenärs-skydd eller att verksamheten klart strider mot bolagets intresse enligt aktiebolagslagen. Då man bedömer huruvida något är i strid med bolagets intresse, bör man alltid beakta syftet med bolagets verksamhet vilket framgår av bolagsordningen.

Koncerndirektivet ska enligt 47 § i kommunallagen innehålla behövliga bestämmelser åtminstone om

- 1) planeringen och styrningen av kommunkoncernens ekonomi och investeringar,
- 2) ordnandet av koncernövervakningen, rapporteringen och riskhanteringen,
- 3) informationen och tryggad rätt för kommunens förtroendevalda att få upplysningar,
- 4) skyldigheten att inhämta kommunens åsikt före beslutsfattandet,
- 5) koncernens interna tjänster,
- 6) sammansättningen och utnämningen av styrelserna för kommunens dottersammanslutningar samt
- 7) en god förvaltnings- och ledningspraxis i kommunens dottersammanslutningar.

Planering och styrning av kommunkoncernens ekonomi och investeringar

I koncerndirektivet ingår bestämmelser om planeringen och styrningen av kommunkoncernens ekonomi och

investeringar, så att koncernens ekonomi och investeringar planeras och styrs i samarbete för att säkerställa koncernens övergripande intresse och för att de begränsade resurserna ska kunna användas så effektivt som möjligt. Planeringen av ekonomin och investeringarna utgår från kommunstrategin, ägarpolitiken, kommunens och sammanslutningens serviceproduktions- och utvecklingsmål, investeringarnas mervärde och bedömningar av omvärldsförändringar. I samband med betydande investeringsbeslut och andra beslut ska en samordnad konsekvens- och riskbedömning göras utgående från kommunkoncernens perspektiv och de risker beslutet innefattar ska anpassas så att risknivån blir godtagbar. I samband med viktiga ekonomiska beslut och investeringar bör dottersammanslutningen inhämta kommunens åsikt före beslutsfattandet.

Koncernövervakning, rapportering och riskhantering

Med koncernövervakning avses uppföljning, analys och rapportering av verksamhetsresultatet och den ekonomiska ställningen hos de dottersammanslutningar som koncernledningen ansvarar för. Det är koncernledningens uppgift att ordna en aktiv ägarstyrning av dottersammanslutningarnas verksamhet, uppföljning av verksamheten och ekonomin och bedömning av risker.

För uppföljningen och bedömningen av samtliga dottersammanslutningar behöver kommunen fastställa målen för verksamheten och ekonomin, nyckeltal som ska följas upp samt andra rapporteringsuppgifter som krävs. Koncernledningen kan med stöd av dessa tillräckligt snabbt följa och utvärdera dottersammanslutningarnas verksamhet i fråga om effekter och kostnadseffektivitet och hur den ekonomiska ställningen utvecklats.

Med koncernövervakning avses också uppföljning av att koncerndirektivet iakttagits och att den interna kontrollen och riskhanteringen fungerar. I koncerndirektivet föreskrivs att dottersammanslutningarnas styrelser ska godkänna anvisningar om intern kontroll

och riskhantering samt följa och utvärdera hur den interna kontrollen och riskhanteringen lyckats utifrån de grunder som fullmäktige godkännt. I koncerndirektivet ges det också anvisningar för rapporteringen i syfte att säkerställa att koncernbokslandet och delårsrapporterna utarbetas enligt enhetliga grunder.

Information och trygghet rätt för kommunens förtroendevalda att få upplysningar

Bolagen i kommunkoncernen förutsätts ha en aktiv och effektiv kommunikation. Genom koncerndirektiven kan skyldigheter fastställas för koncernbolagen att trygga en så omfattande rätt som möjligt för kommuninvånarna och de förtroendevalda att få upplysningar om koncernbolagens verksamhet. En förtroendevald har rätt att av kommunens myndigheter få de upplysningar som han eller hon anser behövliga i sitt uppdrag och som ännu inte är offentliga enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, såvida inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Kommunen ska genom koncerndirektivet ge bestämmelser om hur rätten för kommunernas förtroendevalda att få upplysningar om dotterbolagens verksamhet ska tryggas (KomL 47 och 83 §). När skyldigheten att ge upplysningar formuleras i koncerndirektivet finns det skäl att beakta bolagens uppgifter och verksamhetsområde.

Skyldighet att inhämta kommunens åsikt före beslutsfattandet

I koncerndirektivet åläggs dottersammanslutningarna att inhämta kommunens åsikt i bestämda frågor innan dottersammanslutningen fattar egna beslut. Kravet att inhämta kommunens åsikt är ett sätt att styra och övervaka verksamheten och ekonomin i koncernens dottersammanslutningar. En skyldighet att inhämta kommunens åsikt kan uppstå till exempel då en fråga som ska avgöras är strategisk och avsevärt inverkar på sammanslutningens eller kommunens verksamhet eller ekonomiska ansvar. Dottersammanslutningens

ledning ska agera omsorgsfullt i enlighet med sammanslutningens intressen. Att inhämta huvudägarens åsikt är förenligt med dessa principer. Det finns anledning att i koncerndirektivet fastställa praxis för inhämtandet av kommunens åsikt. I regel görs detta alltid skriftligen och med stöd av tillräcklig information.

Då kommunens åsikt inhämtas är det inte fråga om att överföra sammanslutningens interna beslutsfattande eller verkställande direktörens eller styrelsens ansvar till kommunstyrelsen eller koncernledningen. Det slutliga beslutet och ansvaret i en fråga som förutsätter inhämtande av kommunens åsikt faller alltid på sammanslutningens eget beslutsorgan, även om man före beslutet utrett hur kommunen förhåller sig till frågan. Om sammanslutningens verkställande direktör eller styrelse fattar ett beslut som strider mot kommunens åsikt har kommunen möjlighet att separat överväga eventuella vidare åtgärder.

Koncernens interna tjänster

Kommunkoncernen avgör vilka tjänster som ska ordnas på central nivå som koncernens interna tjänster. Sådana interna tjänster är ofta till exempel finansierings- och planeringsverksamhet, skötsel av betalningsrörelsen, upphandling, försäkringar, personalpolitik och informationsförvaltning. Det finns anledning att ta in anvisningar i koncerndirektivet om principerna och tillvägagångssätten för ordnandet av koncernens centraliserade funktioner. Då de ordnas på ett konkurrenskraftigt och högklassigt sätt kan man uppnå betydande fördelar för koncernens verksamhet och ekonomi samt hantera risker.

Sammansättningen och utnämningen av dottersammanslutningarnas styrelser

För ägaren är valet av styrelse i praktiken den allra viktigaste enskilda åtgärden, eftersom det är styrelsen som ska förverkliga de mål som ägaren ställt för bolaget och bolagets syfte. I förvaltningsstadgan fastställs uppgifterna och ansvaret för styrelserna, som ansvarar för utnäm-

ningen av ledamöter till koncernsammanslutningens organ, samt uppgifterna och ansvaret för styrelsernas sektioner. I koncerndirektivet fastställs utöver utnämningsspraxis också förväntningarna på dotterbolagens styrelser sammansättning i fråga om den sakkunskap, kännedom om verksamhetsområdet och erfarenhet som krävs.

Utnämningförfarandena i fråga om kommunstyrelsen eller någon annan behörig myndighet som anges i förvaltningsstadgan baserar sig på koncerndirektivet. I sammansättningen av styrelserna för kommunens dottersammanslutningar ska enligt 47 § i kommunallagen en med tanke på sammanslutningens verksamhetsområde tillräcklig sakkunskap om ekonomin och affärsverksamheten samt den strategiska betydelsen beaktas. Fastställandet av kraven på kompetens och erfarenhet för styrelseledamöterna förutsätter aktivt ägarskap av kommunen och dess koncernledning, förtrogenhet med bolaget och dess verksamhetsområde samt analys.

Kommunen kan i koncerndirektivet ha med bestämmelser om styrelsens sammansättning i de dottersammanslutningar den äger helt och hållet samt om praxis för utnämning av ordförande och styrelseledamöter. Det är särskilt viktigt att i koncerndirektivet ange hur valet av styrelseordförande ska ske. I fråga om sammanslutningar inom kommunkoncernen bör valet göras av koncernledningen. Det finns skäl för koncernledningen att ge representanterna vid bolagsstämmorna anvisningar för valet av styrelseordförande vid den ordinarie bolagsstämman.

I betydande bolag och bolag som ägs av flera aktieägare kan utnämningssprocessen anvisas ett utnämningsskott som består av ledamöter i bolagets styrelse. Utnämningsskottets uppgifter, mål och arbetsformer ska fastställas i utskottets arbetsordning. Utskottet kan också bestå av representanter för bolagets största aktieägare och styrelseordföranden. I koncernledningens, utnämningsskottets eller bolagsstyrel-

sens uppgifter kan också ingå beredning och godkännande av dottersammanslutningarnas belönings- och motivationssystem.

För bolag som ägs gemensamt av flera kommuner kan genomförandet av en genomskinlig beredningsprocess för utnämningarna anvisas en utnämningkommitté bestående av de största ägarna och styrelseordföranden. Utnämningkommitténs uppgifter, mål och verksamhetsprinciper fastställs av ägarna och resultaten presenteras för alla aktieägare vid bolagsstämman.

Bolagens styrelseledamöter förutsätts ha sakkunskap om verksamhetsområdet, affärsverksamhet, ekonomi, rapportering, intern kontroll och riskhantering. Kunskaper om affärsverksamhet och ledarkompetens kompletterar både sakkunskapen i substansfrågor inom sammanslutningens verksamhetsområde samt den ekonomiska kompetensen. I koncerndirektivet kan man beskriva de förfaringsätt enligt vilka man på förhand analyserar den sakkunskap och erfarenhet som styrelseledamöterna förutsätts ha, kartlägger ledamotskandidater, analyserar deras sakkunskap och erfarenhet individuellt och bereder åskådliga förslag inför bolagsstämman. I samband med att ledamöterna i dottersammanslutningarnas styrelser utses finns det skäl att även beakta hur eventuella intressekonflikter påverkar bolagets styrelsearbete.

Genom utnämningsexpraxisen i dottersammanslutningarna säkerställer kommunen att bolagets styrelse har en ändamålsenlig sammansättning med tanke på bolagets ägarvärde och för att målen ska kunna uppnås. I valet av styrelse är principen i alla sammanslutningar att styrelseledamöterna ska ha förmåga att fatta självständiga beslut samt föra en jämlik dialog med bolagets operativa ledning. Förutsättningen för att styrelsearbetet ska hålla hög kvalitet är att styrelseledamöterna har tillräcklig och mångsidig kompetens samt att de kompletterar varandra i fråga om erfarenhet. Det förutsätts att styrelseledamöterna har tillräckligt med

tid att sköta uppdraget på ett ändamålsenligt sätt. Det är därför befogat att ledamöterna inte har fler än tre styrelseuppdrag samtidigt.

God förvaltnings- och ledningspraxis

Det är motiverat att i koncerndirektivet också ta med en skyldighet att utarbeta anvisningar för kommunens dottersammanslutningar om god förvaltnings- och ledningspraxis. I anvisningarna anges principerna för god förvaltnings- och ledningspraxis mellan ägarna och sammanslutningarna och internt inom sammanslutningarna samt förfarandena i enlighet med dessa principer. Avsikten är att precisera de lagstadgade befogenhetsförhållandena och kommunernas koncerndirektiv samt förenhetliga principerna och förfarandena i ledningen och förvaltningen i koncernens dottersammanslutningar. Anvisningarna gäller i första hand bolagets styrelse och verkställande direktör.

Det finns också skäl att i koncerndirektivet fastställa en skyldighet att utarbeta en arbetsordning som styr styrelsearbetet och fastställa koncernledningens eller koncernförvaltningens rätt att närvara och yttra sig i sammanslutningarnas styrelser, och en skyldighet att utvärdera styrelsearbetet. Rätten att närvara och yttra sig kan vara befogat med tanke på att koncernledningen ska ha en aktiv roll i styrningen av koncernsammanslutningarna och för att informationsförmedlingen mellan kommunen och koncernsammanslutningarna ska vara smidig. Det rekommenderas också att det i koncerndirektivet fastställs en skyldighet att följa god affärssed och internationellt godtagna principer mot korruption i affärsverksamhet samt förbud att stödja politisk verksamhet. Syftet med anvisningarna för god förvaltnings- och ledningspraxis är att skapa förutsättningar för utveckling och skydd av ägarvärdet samt skapa förtroende mellan bolaget, dess ägare och olika intressentgrupper.

Rekommendation 13: Genom koncerndirektivet som godkänns av fullmäktige ges anvisningar som förenhetligar och effektiviserar ledningen av kommunens verksamhet med hänsyn till kommunens övergripande intresse. Koncernledningen organiserar ledningen och övervakningen av koncernen i enlighet med koncerndirektivets bestämmelser och följer upp och utvärderar hur de följts och om de är tillräckliga.

Rekommendation 14: I koncerndirektivet fastställs principer och praxis för utnämning av styrelseledamöter med beaktande av den sakkunskap om affärsverksamhet och ekonomi som behövs inom bolagets verksamhetsområde. Koncernledningen eller dess koncernsektion ansvarar för utnämningen av styrelseledamöterna i samråd med styrelseordförandena för koncernbolagen. I koncerndirektivet beskrivs de förfaranden som tillämpas vid förhandsbedömning av styrelsens sammansättning och ändamålsenlighet.

2.7 Grunderna för intern kontroll och riskhantering

Enligt 14 § i kommunallagen ska fullmäktige fatta beslut om grunderna för intern kontroll och riskhantering. Då fullmäktige fattar beslut om grunderna ger den kommunstyrelsen bindande anvisningar för uppgiften att i enlighet med 39 § i kommunallagen sörja för kommunens interna kontroll och ordnandet av riskhanteringen. Grunderna styr också ordnandet av koncernövervakningen som koncernledningen ansvarar för. Enligt 90 § i kommunallagen ska förvaltningsstadgan dessutom innehålla behövliga bestämmelser om intern kontroll och riskhantering. I bestämmelserna anges kommunstyrelsens skyldighet att ge anvisningar om

ordnandet och verkställandet av den interna kontrollen och riskhanteringen, om nämndernas och direktionsernas skyldighet att övervaka genomförandet av den interna kontrollen och riskhanteringen och om de ledande tjänsteinnehavarnas skyldighet att genomföra den interna kontrollen och riskhanteringen inom sitt ansvarsområde. Kontrollskyldigheten innebär således aktiv styrning, tillräckliga kontrollåtgärder samt skyldighet att sätta sig in i ansvarsrådets verksamhet och verksamhetsprinciper.

Syftet med grunderna för intern kontroll och riskhantering är att integrera den interna kontrollen och riskhanteringen med kommunens ledning och chefsarbete, beslutsfattande, verksamhetsprocesser och de redovisningsskyldiga organens arbete. Grunderna gäller kommunens samtliga organ, tjänsteinnehavare, chefer och personal samt dottersammanslutningar. Kommunens interna kontroll och riskhantering baseras på systematiska och dokumenterade arbetsrutiner.

Syftet med intern kontroll är att skapa förutsättningar för en fungerande ledning av kommunens verksamhet, att förebygga och hantera risker, att utnyttja möjligheter och starka sidor, att kontinuerligt utveckla verksamheten och att utvärdera verksamhetens resultat. Med intern kontroll avses i allmänhet alla de arbetsrutiner och förfaranden som de redovisningsskyldiga organen, tjänsteinnehavarna och övriga chefer tillämpar för att säkerställa att

- kommunens verksamhet är ekonomisk och resultatrik,
- informationen som besluten bygger på är tillräcklig och tillförlitlig
- lagstiftning, myndighetsföreskrifter och beslut av olika organ iakttas
- egendom och resurser tryggas.

Ordnandet av den interna kontrollen och riskhanteringen baserar sig på kommunens primära uppgift,

kommunstrategin, omvärldsanalys samt målen för verksamheten och ekonomin. Riskhanteringen omfattar identifiering, bedömning och prioritering samt en resultatrik hantering av de risker som utgör ett hot mot kommunens mål. För att de mål som fullmäktige godkänt ska nås och god förvaltningssed uppfyllas bör metoderna för identifiering och hantering av risker samt intern kontroll införlivas i bland annat

- lednings- och beslutsprocesserna
- planeringen av verksamheten, ekonomin och investeringarna ur risk- och mervärdesperspektiv
- verksamheten (inkl. datasystemen), egendomsförvaltningen, den övriga förvaltningen och skötseln av ekonomin.

Riskhanteringen, som ledningen bär ansvaret för, är en del av den interna kontrollen och dess syfte är att i rimlig utsträckning trygga att kommunens strategiska mål uppfylls och att verksamheten kan fortgå utan störningar. Genom riskhanteringen förebyggs händelser som utgör en risk för en kontinuerlig och ostörd verksamhet. Det är fråga om att identifiera kärnverksamheterna och systemen, slå fast en godtagbar risknivå och införa tillräckliga riskhanteringsmetoder. Riskhanteringsprocessen omfattar

- omvärldsanalys
- en tillräcklig och övergripande identifiering och beskrivning av risker och möjligheter
- analys av sannolikheten för och följderna av att risker och möjligheter förverkligas
- definition av förfaranden och utnyttjande av möjligheter inom riskhanteringen samt
- rapportering och utvärdering av kontrollen och resultaten.

Målen för kommunstrategin, verksamheten och ekonomin samt för den interna kontrollen och den hel-

hetsinriktade riskhanteringen bör sammankopplas, så att den interna kontrollen och riskhanteringen inte blir separata funktioner. En resultatrik riskhantering utgör en väsentlig del av en genomskinlig, högkvalitativ och ansvarsfull beslutsprocess och den inbegriper tillräckliga konsekvensbedömningar och baserar sig på fakta. Ur ägarstyrningsperspektiv kan man trygga att beslutsfattandet och riskhanteringen håller en hög nivå med stöd av bestämmelser i koncerndirektivet, sakkunniga styrelseledamöter och en skyldighet att före beslutsfattandet inhämta kommunens åsikt i betydande sakfrågor som anges i koncerndirektivet.

Hantering och övervakning av de risker som bedömts vara störst rapporteras till styrelsen och koncernledningen samt till nämnderna och direktionerna. Kommunikation och aktivt samarbete med bland annat kommuninvånarna, serviceproducenterna och olika intressentgrupper utgör en viktig del i hanteringen av risker i kommunens verksamhet. Ordandet av en ändamålsenlig och resultatrik intern kontroll omfattar en skyldighet att systematiskt utvärdera om kommunens interna kontroll, riskhantering och koncernövervakningen har ordnats som sig bör och varit resultatrika. Det är kommunstyrelsens, borgmästarens eller kommundirektörens samt nämndernas och direktionernas skyldighet att aktivt följa upp och utvärdera hur den interna kontrollen och riskhanteringen lyckats. Det finns skäl för koncernledningen att utnyttja den interna revisionen i sitt uppdrag.

Koncernledningen svarar enligt 48 § i kommunallagen för ordandet av koncernövervakningen i kommunkoncernen, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan. Det här omfattar koncernsammanslutningarnas verksamhet och resultat, den ekonomiska ställningens utveckling och övervakning av ordandet av intern kontroll och riskhantering. Bolagets styrelse bör kunna påvisa och rapportera till koncernledningen att den interna kontrollen och riskhanteringen har ordnats som sig bör och på ett resultatrikt sätt.

Kommunstyrelsen är enligt 115 § i kommunallagen skyldig att i verksamhetsberättelsen ge en rapport om hur den interna kontrollen och riskhanteringen är ordnad i kommunen och kommunkoncernen och om de centrala slutsatserna. För att rapporteringsskyldigheten ska fullgöras krävs detaljerad rapportering så att de som läser verksamhetsberättelsen kan dra sina egna slutsatser på basis av informationen om huruvida den interna kontrollen, riskhanteringen och koncernövervakningen har ordnats som sig bör och på ett resultatrikt sätt.

Risker i kommunens verksamhet

Riskerna i kommunens verksamhet bör beaktas i tillräcklig omfattning i riskhanteringen. De strategiska riskerna är förknippade bland annat med genomförandet av kommunstrategin, serviceproduktionsstrukturerna, personalpolitiken, markpolitiken och infrastrukturen. Vid verksamhetsrelaterade och ekonomiska risker är det till exempel fråga om att det finns en risk för att de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige ställt i budgeten inte uppfylls. De ekonomiska riskerna gäller bland annat prognostiseringen av kommunens inkomster och utgifter, förändringar i lånefinansieringens räntenivå (ränterisk) samt förändringar i placeringarnas värde eller avkastning, lånefordringar och värdet på kommunens fastighetsförmögenhet.

Avtalen är ofta förknippade med ekonomiska risker och verksamhetsrelaterade risker och det förutsätter att kommunen har avtalskompetens och förmåga att hantera olika avtal under hela deras livscykel. Också bolagisering och ägande innebär risker. Ett beslut om att kommunen ska medverka som ägare i någon verksamhet bör fattas utifrån noggrant övervägande och beredning och med tanke på att offentliga samfunds möjligheter att frigöra sig från verksamheten i praktiken är obefintliga eller åtminstone mycket begränsade.

Omvärldsförändringar kan också innebära risker, såsom globaliseringen, ändringar i lagstiftningen, flytt-

ningsrörelsen, förändringar i befolkningens åldersstruktur, extrema naturfenomen, näringslivets utveckling och förändringar i de ekonomiska villkoren för kommunens verksamhet, såsom till exempel förändringar i statsfinanserna som påverkar den kommunala ekonomin. Kommunens interna risker kan till exempel vara förlust av nyckelpersoner då anställda byter jobb, risker i anknytning till informationsförvaltningen och datasystem, maskiner och utrustning, risker för missbruk samt skaderisker i fråga om fastigheter.

Ordandet av intern revision

Intern revision är en viktig del av ledningen och en ansvarsfull helhetskontroll av kommunens verksamhet. Den interna revisionen stöder koncernledningen i att uppnå målen genom att erbjuda ett systematiskt tillvägagångssätt för att utvärdera och utveckla ledningen och helhetskontrollen samt riskhanterings- och kontrollprocesserna. Den interna revisionen skapar förutsättningar för

- en verksamhetskultur med en tillförlitlig och god förvaltning
- förebyggande och hantering av olika risker i anknytning till verksamhetens resultat och lagenlighet samt tillgången till korrekt information i rapporteringen om verksamheten och ekonomin.

Kommunstyrelsen ordnar en separat intern revision om förfarandena inom kommunens interna kontroll och riskhantering inte räcker till för att hantera och övervaka risker i anknytning till verksamheten och ekonomin. Behovet av att ordna intern revision kan också basera sig på kommunkoncernens organisation, sätten att tillhandahålla och producera tjänster samt ledningssystemet.

Syftet med den interna revisionen samt befogenheterna och ansvaret ska anges i en skriftlig anvisning som godkänts av en sektion eller kommitté som till-

satts för den interna revisionen. I anvisningen underställs den interna revisionen kommunstyrelsen, sektionen eller kommittén. Kommunstyrelsen, sektionen eller kommittén styr och övervakar den interna revisionens verksamhet, godkänner planerna för den, behandlar rapporteringen samt följer upp och utvärderar ledningen och förvaltningen, riskhanteringen och den interna kontrollen samt koncernövervakningens ändamålsenlighet och tillräcklighet.

Den interna revisionen har rätt att utan hinder av sekretessbestämmelserna få tillgång till de uppgifter och handlingar som behövs för revisionen av kommunens verksamhet och höra de personer som behövs. Den interna revisionen har också rätt att besluta om sina uppgifter. I syfte att trygga en oberoende intern revision ska den interna revisionen rapportera till kommunstyrelsen, sektionen eller kommittén och till kommundirektören eller borgmästaren.

Rekommendation 15: I de grunder för kommunens och kommunkoncernens interna kontroll och riskhantering som fullmäktige fattat beslut om fastställs riktlinjerna, målen och delområdena för den interna kontrollen och riskhanteringen och hur de ska genomföras, följas upp och utvärderas. I grunderna fastställs också skyldigheten att ordna intern revision om den interna kontrollen och riskhanteringen inte ger koncernledningen tillräcklig säkerhet.

Rekommendation 16: Kommunstyrelsen ger anvisningar för systematisk intern kontroll och riskhantering samt övervakar dess genomförande och resultat. Anvisningarna bör beakta kärnverksamheterna och systemen, de viktigaste utkontrakterade tjänsterna och verksamheterna samt behandla fastställandet av en acceptabel risknivå och tillräckliga riskhanteringsförfaranden.

Rekommendation 17: Nämnder och direktioner ska liksom kommunstyrelsen i verksamhetsberättelsen rapportera om huruvida den interna kontrollen och riskhanteringen har ordnats som sig bör och hur den lyckats. Rapporteringen ska innehålla uppgifter om de väsentligaste riskerna och osäkerhetsfaktorerna och hur de ska hanteras.

Rekommendation 18: Kommunens dotterbolag ska i enlighet med bestämmelserna i koncerndirektivet rapportera till koncernledningen om hur den interna kontrollen och riskhanteringen ordnats och hur den lyckats. Rapporteringen ska innehålla uppgifter om de väsentligaste riskerna och osäkerhetsfaktorerna och hanteringen av dem.

3 Granskning av förvaltning och ekonomi

3.1 Revisionsnämndens utvärdering

Revisionsnämndens uppgift är att organisera granskningen och utvärderingen av förvaltningen och ekonomin samt övriga uppgifter som föreskrivs revisionsnämnden i lag (KomL 121 §). Revisionsnämnden ger fullmäktige ett förslag om godkännande av bokslutet och beviljande av ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga med beaktande av de utlåtanden som revisorn avger i revisionsberättelsen. Revisionsnämndens rätt att få upplysningar om dottersammanslutningarna omfattar koncernledningens rapportering och övriga handlingar som de kommunala myndigheterna innehar.

Enligt 121 § i kommunallagen är revisionsnämndens uppgift att

- 1) bereda de ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin och som fullmäktige ska fatta beslut om,
- 2) bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts i kommunen och kommunkoncernen och huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt,
- 3) bedöma hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden samt den gällande ekonomiplanens tillräcklighet, om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning
- 4) se till att granskningen av kommunen och dess dottersammanslutningar samordnas,
- 5) övervaka att skyldigheten i kommunallagen att redogöra för bindningar iakttas och tillkännage redogörelserna för fullmäktige,
- 6) för kommunstyrelsen bereda ett förslag till bestämmelser om nämndens uppgifter i förvaltnings-

stadgan samt till budget för utvärderingen och granskningen.

Revisionsnämndens viktigaste uppgift är att utvärdera om de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige ställt i budgeten för kommunen och dess dottersammanslutningar har uppfyllts. Dessutom utvärderar revisionsnämnden, i den utsträckning den anser nödvändig, huruvida målen i kommunstrategin uppfyllts och om målen i budgeten stöder genomförandet av kommunstrategin. Utvärderingen bör gälla de viktigaste målen och verksamheterna med tanke på resultatuppfyllelsen. I fråga om koncernbolagen och den avtalsbaserade verksamheten grundar sig utvärderingen på de uppföljnings- och rapporteringsuppgifter som ges till kommunen.

Förutom utvärderingen av måloppfyllelsen kan revisionsnämnden också utvärdera om kommunens verksamhet, verksamhetsprinciper och tillhandahållandet av tjänster har förverkligats på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Revisionsnämnden bör ändå inte ingripa i den operativa verksamheten eller dagspolitiken. Revisionsnämndens uppgifter omfattar inte granskning av verksamheten och ekonomin hos de dottersammanslutningar som ingår i koncernen. Revisionsnämnden har inte heller rätt att ta del av uppgifter eller handlingar direkt från dottersammanslutningarnas organ eller ansvarspersoner. Revisionsnämndens rätt att få upplysningar om dottersammanslutningarna begränsas till koncernledningens rapportering och övriga handlingar som de kommunala myndigheterna innehar.

Revisionsnämnden bedömer hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden, om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning. Revisionsnämnden utvärderar också om de

.....

åtgärder som planerats för att täcka underskottet har varit tillräckliga. Utvärderingen görs på basis av den redogörelse som avges i samband med kommunstyrelsens verksamhetsberättelse och utgående från eventuella övriga uppgifter som beskriver kommunens ekonomiska ställning.

Utvärderingens resultat presenteras för fullmäktige i utvärderingsberättelsen för respektive räkenskapsperiod i samband med bokslutet. I utvärderingsberättelsen beskrivs målen och kriterierna för utvärderingen, metoderna för utvärderingen och inhämtandet av information, de viktigaste utvärderingsresultaten och grunderna för dem samt slutsatser och rekommendationer. Nämnden kan även ge fullmäktige andra sådana utredningar om resultaten av utvärderingen som den anser vara behövliga. Kommunstyrelsen ska ge fullmäktige ett utlåtande om de åtgärder som utvärderingsberättelsen föranleder. Det är rekommendabelt att styrelsen som grund för utlåtandet begär bemötanden av andra organ om utvärderingsberättelsen och sammanställer sitt utlåtande utifrån dessa.

Utvärderingen stöder styrningen i fullmäktige och styrelsen, beslutsfattandet och utvecklingen av verksamheten. I syfte att säkerställa att revisionsnämndens verksamhet håller hög standard, är objektiv och ger nytta, bereder revisionsnämnden principer och anvisningar för utvärderingsverksamheten som föreläggs fullmäktige för godkännande. Vid beredningen kan kommunerna använda sig av Kommunförbundets rekommendation "Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille". I anvisningarna fastställs bland annat vad revisionsnämndens utvärdering ska fokusera på och förfaranden i fråga om planering, genomförande, dokumentering, rapportering och uppföljning. Revisionsnämndens rapportering ska vara objektiv och tillförlitlig, exakt och konstruktiv.

Revisionsnämnden ber regelbundet fullmäktige, styrelsen och dem som utvärderingen gäller om respons på i vilken utsträckning utvärderingen gett mervärde.

Revisionsnämndens utvärderingsresultat utnyttjas vid utarbetandet av strategin, verksamhets- och ekonomiplanen och budgeten samt i samband med utvecklingen av verksamhetsformerna och rapporteringen. Revisionsnämnden följer och utvärderar de åtgärder som vidtagits utifrån tidigare utvärderingsberättelser och deras effekter.

Revisionsnämnden behöver också säkerställa att revisionen verkställs på ett oberoende sätt, i synnerhet i fråga om de kringtjänster som revisorn tillhandahåller kommunen, de arvoden som betalas på basis av dessa och deras inverkan på en oberoende revision. Bolag som hör till samma koncern eller kedja som revisionsammanslutningen och bolag där revisionsammanslutningen har bestämmande inflytande jämföras i regel också med revisorn.

3.2 Revision

För granskning av förvaltningen och ekonomin väljer fullmäktige en revisionsammanslutning som ska vara en sammanslutning som godkänts av revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin (OFR-sammanslutning) (KomL 122 §). Sammanslutningen ska till ansvarig revisor förordna en revisor som godkänts av revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin (OFR-revisor). Till revisor i kommunens dottersammanslutningar ska kommunens revisionsammanslutning väljas, om det inte i anslutning till ordnandet av granskningen finns grundad anledning att avvika från detta. Revisionsammanslutningen kan väljas för granskning av förvaltningen och ekonomin för högst sex räkenskapsperioder i sänder.

Revisorerna ska före utgången av maj månad med iakttagande av god revisionsred inom den offentliga förvaltningen granska räkenskapsperiodens förvaltning, bokföring och bokslut. Enligt 123 § i kommunallagen ska revisorn granska att

- 1) kommunens förvaltning har skötts enligt lag och

- fullmäktiges beslut,
- 2) kommunens bokslut och det därtill hörande koncernbokslutet ger riktiga och tillräckliga uppgifter om kommunens resultat, ekonomiska ställning, finansiering och verksamhet enligt bestämmelserna och föreskrifterna om upprättande av bokslut,
 - 3) uppgifterna om grunderna för statsandelarna är riktiga,
 - 4) kommunens interna kontroll och riskhantering samt koncernövervakningen har ordnats på behörigt sätt.

Revisorerna ska följa fullmäktiges och revisionsnämndens anvisningar, om de inte står i strid med lag, förvaltningsstadgan eller god revisionssed inom den offentliga förvaltningen. Revisorerna ska utan dröjsmål meddela om iakttagna väsentliga missförhållanden i ett revisionsprotokoll som lämnas till kommunstyrelsen.

Revisionsprotokollet delges revisionsnämnden.

Revisorerna ska ha förutsättningar att verkställa revisionen på ett oberoende sätt och i tillräckligt bred omfattning. Eftersom den ansvariga revisorn inte kan verka som kommunens och kommunernas dottersammanslutningars revisor i mer än 12 år i sträck, säkerställs revisorns oberoende och objektivitet.

Långa revisionsförhållanden kan äventyra revisorns oberoende, eftersom revisorn då kan komma att stå i alltför nära kontakt med kunderna. Det kan leda till att revisorn inte utför sina revisionsuppdrag tillräckligt kritiskt och att denne inte ger tillräckligt opartisk information om sina observationer. För att säkerställa att revisionen verkställs på ett oberoende sätt bör den ansvariga revisorn bytas ut med jämna mellanrum. Däremot behöver inte det övriga revisionsteamet bytas ut. Revisorn kan delta i revisionen på nytt tidigast tre år efter att hans eller hennes ansvarsperiod har gått ut.



Del II Ledning och helhetskontroll över kommunägda aktiebolag

4 Principer i aktiebolagslagen som styr bolagens verksamhet

Ledningens omsorgsplikt

Enligt 1 kap. 8 § i aktiebolagslagen ska bolagets ledning, dvs. styrelsen och verkställande direktören, omsorgsfullt främja bolagets intressen. Det innebär att de ska verka i enlighet med aktiebolagslagen, bolagsordningen och bolagets verksamhetsområde. Att inhämta koncernledningens åsikt innan beslut fattas går i linje med denna skyldighet och hör till en omsorgsfull beredning av ärenden.

De som hör till ledningen ska sålunda handla så som en omsorgsfull person gör under motsvarande omständigheter. Kravet ökar när riskerna i anknytning till beslutsfattandet eller befattningen växer och när bolagets ekonomiska ställning är försvagad. Att helt eller delvis låta bli att vidta en nödvändig åtgärd kan anses vara ett brott mot omsorgsplikten. Som tillräcklig omsorg kan i allmänhet betraktas att beslutet eller åtgärden är konsekvent, baserar sig på adekvat information och inte har påverkats av intressekonflikter mellan personerna i ledningen. Omsorgsbedömningen är objektiv. Omsorgsfullheten bedöms inte enligt personlig förmåga eller utgående från hur personen sköter sina egna angelägenheter. Omsorgsplikten har betydelse

särskilt om det blir aktuellt med bedömning av ledningens skadeståndsskyldighet gentemot bolaget.

Lojalitetsprincipen

Främjande av bolagets intressen omfattar också en lojalitetsskyldighet gentemot bolaget och alla dess aktieägare. Lojalitetsskyldigheten förutsätter att bolagets ledning ställer bolagets och aktieägarnas intressen före sina egna. Enligt 6 kap. 4 § i aktiebolagslagen får en styrelseledamot inte delta i behandlingen av ett ärende som gäller ett avtal mellan styrelseledamoten och bolaget eller någon annan rättshandling. En styrelseledamot får inte heller delta i behandlingen av ett ärende som gäller ett avtal mellan bolaget och tredje man, om styrelseledamoten har ett sådant väsentligt intresse i ärendet som kan stå i strid med bolagets intresse. Lojalitetsskyldigheten innebär också att personen ska se till att bolaget inte blir lidande till följd av hans eller hennes förfarande, även om personen inte verkar i bolagets ledning eller är jävig. Om en jävig person deltar i beslutsfattandet kan det leda till att beslutet är ogiltigt. Det innebär att beslutet inte kan iakttas eller verkställas.

Likställighet

Likställighetsprincipen enligt 1 kap. 7 § i aktiebolagslagen reglerar framför allt intressekonflikter mellan majoritets- och minoritetsaktieägare. Bolagsstämman, styrelsen, verkställande direktören eller förvaltningsrådet får inte fatta beslut eller företa någon annan åtgärd som är ägnad att ge en aktieägare eller någon annan en otillbörlig fördel på bolagets eller någon annan aktieägars bekostnad. Syftet med bestämmelsen är att skydda minoritetsaktieägare. Principen utgör inget hinder för att använda majoritetsinflytande enligt 1 kap. 6 §, men den förhindrar att majoritetsägare favoriseras på minoritetsägars bekostnad. Bolagets ledning bör på ett enhetligt sätt skapa en sådan gemensam syn på bolagets mål och verksamhetsprinciper som aktieägarna kan omfatta.

Skadeståndsansvar

En styrelseledamot kan enligt 22 kap. 1 § i aktiebolagslagen bli ersättningskyldig gentemot bolaget, en aktieägare eller någon annan person, främst bolagets gäldenär, avtalspart eller finansiär. Ansvaret kan vara antingen civilrättsligt eller straffrättsligt. Ansvaret är störst uttryckligen gentemot bolaget, och det baserar sig på principen att styrelseledamöterna på alla sätt ska främja bolagets intressen. När ansvarsfrågan bedöms är omsorgsplikten avgörande.

Styrelseledamöterna kan inte avsäga sig ansvaret genom att hävda att de inte fått tillgång till väsentlig information. Varje styrelseledamot ska självmant kräva information till stöd för beslutsfattandet. Om en styrelseledamot inte anser sig veta tillräckligt om ärenden som det ska fattas beslut om, ska ledamoten kräva att få information så att beslutet är tillräckligt välgrundade för hans eller hennes del. Varje ledamot är ansvarig för de beslut som fattas, om inte ledamoten har anmält avvikande mening till mötesprotokollet.

Styrelseledamöternas ansvar bedöms individuellt, dvs. förutsättningarna för ansvar utreds för var och en.

Styrelseordföranden har ett särskilt ansvar i fråga om övervakningsskyldigheten, beredningen av ärenden och beslutsförfarandet. Ordföranden ska följa upp verkställande direktörens uppgifter och övervaka att han eller hon sköter sina uppgifter som sig bör.

Ett förfarande som strider mot aktiebolagslagen eller bolagsordningen betraktas som oaktksamhet. Det är dock inte fråga om oaktksamhet i situationer där styrelsens beslut i fråga om affärsverksamheten baserat sig på överväganden och utredningar, men i efterhand visar sig misslyckade för affärsverksamheten eller ekonomin.

Styrelseledamöterna bör särskilt observera att de personligen kan bli ansvariga med sin egendom bland annat i följande fall:

- Bolaget underlåter att betala och redovisa avgifter av skattekaraktär (t.ex. moms och pensionsavgifter för anställda), låter bli att betala överlåtelseskatt inom utsatt tid eller lämnar in skattedeklarationen för sent och dessa försummelser leder till höjda skatter.
- Bolaget låter bli att registrera en förlust av det egna kapitalet i handelsregistret i enlighet med aktiebolagslagen.
- Bolaget gör sig skyldigt till brott på grund av styrelsens agerande, till exempel underlåtelse att redovisa de nämnda avgifterna av skattekaraktär eller försummelser som gäller arbetarskyddet eller miljölagstiftningen e.d.
- Affärsverksamhetslösningarna baserar sig inte på noggranna överväganden och utredningar.
- Styrelsen har genom överträdelse av aktiebolagslagen eller bolagsordningen uppsåtligen eller av oaktksamhet orsakat bolaget, en aktieägare eller någon annan person skada.
- Styrelsen försummar att övervaka verkställande direktörens arbete eller att ordna intern kontroll och riskhantering.

-
- Styrelsen har beslutat betala ut medel trots att styrelsen är eller borde ha varit medveten om att bolaget är insolvent eller att utbetalningen kommer att leda till insolvens.

Ägarna bör se till att styrelsen tecknar en ansvarsförsäkring för styrelseledamöterna och verkställande direktören.

Genomskinlig verksamhet

Syftet med en genomskinlig verksamhet är att trygga ägarnas och olika intressentgruppers förtroende för bolagets verksamhet och praxis. Genomskinligheten baserar sig på aktiv intern och extern kommunikation med

styrelsen, aktieägarna, serviceproducenterna och olika intressentgrupper. En genomskinlig verksamhet främjas genom att planerna för verksamheten och ekonomin och besluten bereds och behandlas öppet och tillräckligt detaljerat i styrelsen. Innan betydande avgöranden görs bör stora ägares åsikt utredas.

Styrelsen och aktieägarna bör få aktuella rapporter om hur bolagets syfte och mål uppnåtts, hur viktiga avtal uppfyllts, hur den ekonomiska ställningen utvecklats och om finansieringen räcker till. I verksamhetsberättelsen och på bolagets webbplats bör det finnas tillräckliga uppgifter för att bolagets ledning, förvaltning och verksamhet ska kunna bedömas.

5 Bolagsstämman

Bestämmelser om bolagsstämman finns i 5 kap. 3 § i aktiebolagslagen. Bolagsstämman är det högsta beslutande organet i ett aktiebolag. I bolagsstämman deltar aktieägarna i styrningen och övervakningen av bolaget. Besluten vid bolagsstämman fattas med enkel eller kvalificerad majoritet. Bolaget ska hålla en ordinarie bolagsstämma under varje räkenskapsperiod. Vid behov ordnas extra bolagsstämmor i enlighet med bolagsordningen, på förslag av styrelsen eller på begäran av en aktieägare eller revisorn. Bolagsordningen kan innehålla bestämmelser bland annat om var bolagsstämman ska hållas, om deltagande på distans och om de ärenden som stämman ska fatta beslut om.

Vid bolagsstämman använder aktieägarna sin yttrande- och rösträtt, och de bör därför på förhand få tillgång till tillräcklig information och nödvändiga handlingar. Genom att utnyttja sin rätt att ställa frågor får aktieägarna närmare uppgifter om omständigheter som kan inverka på bedömningen av bolagets bokslut och ekonomiska ställning eller något annat ärende som ska behandlas vid bolagsstämman. Vid bolagsstämman representeras kommunen av en tillräckligt kunnig och erfaren person som utsetts av koncernledningen och som använder yttrande- och rösträtt som aktieägare.

En viktig rättighet för aktieägarna är att välja ledamöter till styrelsen. Enligt 6 kap. 8 § i aktiebolagslagen väljer styrelsen ordförande bland styrelseledamöterna, om inte något annat beslutades då styrelsen valdes eller något annat föreskrivs i bolagsordningen. Bolagsstämman kan välja styrelseordförande samtidigt som den väljer ledamöter till styrelsen. Aktieägarna kan också införa en bestämmelse om valet av styrelseordförande i bolagsordningen. Bolagsordningen kan föreskriva behörighetsvillkor för styrelsens ordförande och att bolagsstämman väljer ordförande samtidigt som den

väljer styrelseledamöter.

Valet av styrelseledamöter bör vara en ägarstyrd och genomskinlig process. Genom valet av styrelseordförande och styrelseledamöter påverkar kommunen som ägare bolagets förvaltning och därigenom också bolagets verksamhet. Med tanke på styrelsens uppgifter och för att styrelsen ska kunna arbeta effektivt är det viktigt att ledamöterna sammantaget har en tillräcklig och mångsidigt kompetens och att de kompletterar varandra i fråga om erfarenhet.

Innan beslutsförslaget behandlas vid bolagsstämman bör kandidaterna till styrelseledamöter kartläggas, deras sakkunskap, insikter i verksamhetsområdet, erfarenhet och förmåga analyseras och deras oavhängighet bedömas. Varje kandidats sakkunskap om ekonomi, insikter i verksamhetsområdet och erfarenhet bör presenteras på ett genomskådligt sätt för bolagsstämman, och ledamöterna bör väljas så att styrelsen sammantaget har tillräcklig sakkunskap och erfarenhet. Till bolagets styrelse bör inte väljas verkställande direktören eller en person som representerar ett konkurrerande bolag.

Bolagsstämman är behörig att fatta beslut i ärenden som ankommer på den enligt aktiebolagslagen, medan bolagets styrelse har allmän behörighet. De ärenden som hör till bolagsstämmans behörighet regleras i aktiebolagslagens bestämmelser om respektive ärende. Bolagsstämman ska bland annat besluta om fastställande av bokslutet, användningen av den vinst som balansräkningen utvisar, ansvarsfrihet, val av styrelseledamöter och revisorer samt övriga ärenden som hör till bolagsstämman enligt bolagsordningen. Bolagsstämman beslutar om arvudet till styrelseledamöterna och ordföranden. Om ett ärende inte ankommer på bolagsstämman enligt aktiebolagslagen eller bolagsordningen

är det antingen styrelsen eller verkställande direktören som ska fatta beslut i ärendet.

Enligt 6 kap. 7 § i aktiebolagslagen kan styrelsen föra ett ärende som hör till dess eller till verkställande direktörens allmänna behörighet till bolagsstämman för avgörande, men bolagsstämman är inte skyldig att ta upp ärendet för beslut. Förfarandet kräver ingen bestämmelse i bolagsordningen. Det är möjligt att överföring av ett ärende till bolagsstämman befriar styrelsen från skadeståndsansvar, men ansvaret för

verkställandet kvarstår hos styrelsen. Om bolagsstämmans, förvaltningsrådets eller styrelsens beslut strider mot lagen eller bolagsordningen och således är ogiltigt får styrelsen och styrelseledamöterna inte följa det.

Om aktieägarna är eniga, kan de i enskilda fall också utan stöd av en bestämmelse i bolagsordningen eller utan att styrelsen begärt det avgöra ett ärende som hör till styrelsens eller verkställande direktörens allmänna behörighet.

6 Styrelsen

6.1 Styrelsens uppgifter

Styrelsens befogenheter bestäms i aktiebolagslagen. Enligt 6 kap. 2 § i aktiebolagslagen svarar styrelsen för bolagets förvaltning och för att verksamheten är ändamålsenligt organiserad (allmän behörighet). Styrelsen svarar också för att övervakningen av bolagets bokföring och medelsförvaltning samt riskhanteringen har ordnats som sig bör. Styrelsens uppgift är att främja bolagets och samtliga aktieägares intresse, stödja bolagets syfte samt skapa förutsättningar för en resultatrik verksamhet och för att målen i strategin för affärsverksamheten kan nås. Styrelsen är således redovisningskyldig inför både bolaget och dess ägare. Styrelsen har en skyldighet att aktivt inhämta information i frågor som gäller bolagets förvaltning, verksamhet, interna kontroll och riskhantering.

Styrelsen styr och övervakar bolagets operativa ledning samt utnämner och avsätter verkställande direktören. Styrelsen godkänner bolagets strategiska mål och målen för affärsverksamheten samt principerna och metoderna för riskhanteringen. Styrelsen ansvarar också för att ledningssystemet och systemet för rapportering om verksamheten och ekonomin fungerar. Styrelsen ansvarar för beslutsfattandet i ärenden som med beaktande av verksamhetens art och omfattning är vittgående, eller som gäller en betydande utvidgning eller minskning av bolagets verksamhet.

Till styrelsens uppgifter hör att

- fatta beslut i vittgående ärenden inom ramen för bolagets verksamhetsområde och syfte enligt bolagsordningen
- sköta ordnandet och övervakningen av bokföringen och medelsförvaltningen
- representera bolaget och teckna dess firma

- verkställa bolagsstämmans beslut
- ansvara för att anmälningar till handelsregistret görs

Bolagets styrelse ska se till att bolaget har en strategi, verksamhetsplan och budget som står i rätt proportion till verksamhetens art och omfattning och som följs upp. Styrelsen bör få regelbundna och aktuella rapporter om genomförandet. Vid utarbetandet av bolagets strategi och verksamhetsplan beaktas kommunstrategin och de ägarpolitiska riktlinjerna och målen som utgår från strategin.

Den regelbundna månads- och delårsrapporteringen samt den övriga rapporteringen till styrelsen ska omfatta åtminstone följande helheter:

- genomförande av bolagets strategi och verksamhetsplan, måluppfyllelse
- bolagets budget, resultat- och balansräkning, finansieringens tillräcklighet
- viktiga avtal och underentreprenader i anknytning till bolagets verksamhet, investeringar, processer, betydande fordringar, ansvar
- ordnande av intern kontroll och riskhantering samt resultat
- bedömning av den framtida utvecklingen och skeenden som kan ha en betydande inverkan på utvecklingen
- revisorns och den interna revisionens rapportering.

Behandlingen av rapporterna och den information som getts styrelsen antecknas i styrelsens protokoll, där det anges huruvida rapporteringen och den erhållna informationen har gett anledning till åtgärder från styrelsens sida.

6.2 Styrelseordförandens uppgifter

Styrelsens ordförande svarar enligt 6 kap. 5 § i aktiebolagslagen för att styrelsen sammanträder vid behov och för att styrelsen fullgör sina uppgifter enligt vad som föreskrivs i lag eller bolagsordningen. Ordföranden ansvarar för ledningen av styrelsen och för att bestämmelserna i arbetsordningen som godkänts av styrelsen iakttas i styrelsearbetet. Styrelsearbetet och arbetsformerna planeras och schemaläggs utgående från de viktigaste frågorna och besluten med tanke på bolagets verksamhet.

Styrelsens ordförande ansvarar för att ledamöterna i god tid och på ett jämlikt sätt före sammanträdet får tillräckligt med information om bolaget och om de ärenden som styrelsen ska fatta beslut om. Ordföranden ansvarar också för att sammanträdena är väl förberedda, att föredragningslistan är ändamålsenligt upplagd tidsmässigt, och att det vid sammanträdena råder en atmosfär som är öppen och uppmuntrar till diskussion. Ordföranden bör leda styrelsens sammanträden på ett sätt som möjliggör öppen diskussion och en omsorgsfull behandling av ärenden.

Styrelseordförandens uppgifter och ansvar definieras inte särskilt i aktiebolagslagen eller i bolagsordningen. Styrelsens ordförande är inte ett separat organ och har inte heller självständig beslutanderätt.

Styrelseordförandens uppgift är att säkerställa att

- 1) kontakten till ägarna fungerar och att ägarnas åsikt inhämtas vid behov
- 2) styrelsen fattar beslut om mål, strategi och anvisningar
- 3) styrelsen följer hur målen uppfyllts
- 4) styrelsen har tillgång till en tillräcklig och tillförlitlig information som krävs för att styrelsen ska kunna sköta sina uppdrag och fullgöra sina ansvarstaganden på ett ändamålsenligt sätt
- 5) styrelsen inte går in på operativa frågor och ledningens ansvarsområde

- 6) samarbetet mellan styrelsen och ledningen fungerar
- 7) styrelsen regelbundet utvärderar både verkställande direktörens arbete och det egna arbetet
- 8) varje styrelseledamot ställer sin bästa sakkunskap till bolagets förfogande
- 9) styrelsens ordförande har utvecklingssamtal med verkställande direktören

Det finns skäl för styrelseordföranden och verkställande direktören att träffas minst en gång mellan styrelsens sammanträden för att överlägga om sammanträdesförberedelserna, beslutsärendena och sammanträdet föredragningslista. Styrelsens ordförande är i större utsträckning än de övriga styrelseledamöterna ofta med som stöd för verkställande direktören vid förhandlingar som är centrala med tanke på bolaget. Ordföranden bör hålla sig à jour med bolagets verksamhetsområde och dess utvecklingstrender samt konkurrensläget.

6.3 Styrelsens sammansättning

Styrelsens sammansättning bidrar till ett effektivt och ansvarsfullt styrelsearbete. Styrelseledamöterna och den högsta ledningen bör ha de nödvändiga personliga egenskaperna, förmåga att samarbeta och leda samt objektivt utvärdera bolagets verksamhet. Med tanke på styrelsearbetets effektivitet och ledamöternas engagemang bör styrelsen vara tillräckligt liten. Antalet ordinarie ledamöter bör vara högst tre till fem, beroende på bolaget i fråga. Av särskilda skäl kan styrelsen ha över fem ledamöter. Styrelsens sammansättning bör uppfylla kraven i jämställdhetslagen. En juridisk person, en minderårig eller icke rättskapabel person eller en person som försatts i konkurs kan inte vara ledamot i styrelsen. För att rollerna ska vara tydliga bör verkställande direktören inte väljas till ledamot i styrelsen. Verkställande direktören har ändå rätt att närvara och yttra sig vid styrelsens sammanträden om inte styrel-

sen beslutar något annat.

Styrelsen ska ha förmåga att styra och stödja den operativa ledningen, utvärdera dess prestationer samt sköta ärenden som hör till styrelsens övervakningsansvar. Styrelseledamöterna ska överlag ha tillräcklig

- erfarenhet av ledningsuppgifter
- sakkunskap om ekonomi
- förtrogenhet med verksamhetsområdet
- insikter i redovisning och ekonomisk rapportering samt i
- intern kontroll och riskhantering.

En styrelsekandidat förväntas ha möjlighet att avsätta tillräckligt med tid för sitt uppdrag. Till styrelsens sammanträden kan för vissa uppdrag vid behov eller för en längre tid kallas utomstående sakkunniga. Dessa bör i enlighet med omsorgsplikten höras innan styrelsen fattar beslut.

Rekommendation 19: Bolagets styrelseordförande och styrelseledamöter ska fortbilda sig och förbinda sig till att kontinuerligt utveckla sin kompetens för styrelsearbetet. Det är på kommunens ansvar att anordna utbildning och se till att utbildning står till buds.

6.4 Styrelsens arbete

För att säkerställa ett resultatrikt styrelsearbete är det befogat att styrelsen upprättar en arbetsordning med bestämmelser om styrelsens viktigaste uppgifter, ordförandens uppgifter, en tydlig uppgifts- och ansvarsfördelning mellan styrelsen och den operativa ledningen, verksamhetsprinciper och förfaranden. Styrelseledamöterna kan vid behov föreskrivas särskilda uppgifter på basis av sin sakkunskap och erfarenhet. I verksamhetsprinciperna betonas vikten av en öppen atmosfär,

vilket skapar förutsättningar för en tillräcklig behandling av de ärenden som hör till styrelsens ansvarsområde. Styrelseledamöterna är skyldiga att i tillräcklig grad förbereda sig inför styrelsens sammanträden genom att sätta sig in i de handlingar de fått samt agera på ett konstruktivt, objektivt och omsorgsfullt sätt. Styrelsens tillgång till information kan främjas med hjälp av digitala informations- och diskussionsforum.

Styrelsens ordförande och verkställande direktören skapar praxis och utformar material för introduktion av styrelseledamöterna i bolagets verksamhetsområde och verksamhetsmiljö, strategi, verksamhetsplan och budget, den ekonomiska ställningen och verksamhetens ställning, de viktigaste ansvarstagandena och förbindelserna i bolagets verksamhet, förvaltningspraxis och förfaranden för skötseln av ekonomin samt betydande risker och praxis för hanteringen av dem. Styrelsen och dess enskilda ledamöter bör fortbilda sig och förbinda sig till att kontinuerligt utveckla sin kompetens för styrelsearbetet.

Styrelsen ska sammanträda tillräckligt ofta för att kunna fullgöra sina förpliktelser gentemot ägarna och bolaget. Dessutom ska styrelsen i sitt arbete uppfylla sina lagstadgade skyldigheter. Den allmänna regeln är att styrelsen ska sammanträda åtminstone en gång i kvartalet, men om det behövs kan sammanträden hållas månatligen eller oftare. Dessutom finns det skäl för styrelsen att åtminstone en gång om året hålla ett längre sammanträde, där man bland annat behandlar bolagets strategi och budget och det planerliga genomförandet av dem. Styrelseutskotten sammanträder i allmänhet mer sällan, tre till fyra gånger om året, men detta varierar också beroende på omständigheterna och vilka ärenden som ska behandlas. Styrelsen diskuterar regelbundet med revisorn och den interna revisionen, också utan verkställande direktörens närvaro.

I synnerhet i större bolag är det befogat att ledningsgruppens medlemmar enligt gemensam överenskommelse föredrar de ärenden vid styrelsesamman-

trädet som hör till deras eget verksamhetsområde. Styrelsen kan givetvis bjuda in vem som helst att höras av styrelsen. På så sätt säkerställs förmedlingen av information mellan ledningen och styrelsen. Det finns också skäl för hela ledningsgruppen att sammanträda med styrelsen minst en gång om året till exempel i samband med att strategin utarbetas.

Styrelseutskotten

Beredningen av ärenden som hör till styrelsens ansvarsområde kan effektiviseras genom inrättande av styrelseutskott. I synnerhet i bolag med omfattande affärsverksamhet ökar utskotten effektiviteten i styrelsearbetet. Utskotten har ingen självständig beslutanderätt.

Utskotten assisterar styrelsen genom att bereda ärenden som hör till styrelsen. Styrelsen är ansvarig för de uppgifter som den överlåter till utskotten. Genom utskotten kan styrelseledamöterna specialisera sig och fördjupa sig i bland annat den ekonomiska rapporteringen, valet av den operativa ledningen, belöningsystemen, den interna kontrollen och riskhanteringen. Ordförandena och ledamöterna i utskotten ska vara oberoende.

Till styrelsens uppgifter hör att:

- skriftligen fastställa de centrala uppgifterna och verksamhetsprinciperna för utskotten
- följa hur aktivt och kvalitativt utskottsarbetet är
- till utskotten utse minst tre medlemmar som har den sakkunskap, erfarenhet och oavhängighet som krävs för utskottets uppgifter.

Utvärdering av styrelsens och verkställande direktörens arbete

Styrelsen och dess ledamöter utvärderar regelbundet sin verksamhet, sina arbetsätt, sin förmåga till oberoende styrning och övervakning av verksamheten och bedömer huruvida sakkunskapen och erfarenhe-

ten inom styrelsen är tillräcklig och i vilken mån det finns behov att utveckla styrelsearbetet. Med stöd av utvärderingen utvecklar styrelsen sina förfaranden och rapporterar om dessa till bolagsstämman. Om styrelsen har utnämnts för flera år finns det skäl att göra en extern utvärdering av styrelsen och verkställande direktören minst en gång under styrelseperioden.

Styrelseledamöterna utvärderar enligt överenskomna kriterier hur verkställande direktören har lyckats i sitt arbete under räkenskapsperioden. Dessutom utvärderar verkställande direktören sig själv enligt samma kriterier. Utifrån utvärderingarna fastställer styrelseordföranden och verkställande direktören målen och utvecklingsåtgärderna.

Rekommendation 20: Bolagets verkställande direktör ska till koncernledningen rapportera antalet sammanträden under räkenskapsperioden samt ledamöternas individuella eller genomsnittliga deltagande i sammanträdena.

6.5 Dokumentering och beslutsfattande i styrelsearbetet

Viktiga dokument med tanke på styrelsearbetet är föredragningslistan som beretts av styrelseordföranden och verkställande direktören, protokollet från föregående möte, verkställande direktörens lägesrapport över de viktigaste händelserna i anslutning till verksamheten, en ekonomisk lägesrapport över resultatutvecklingen, kassaflödet och den finansiella situationen samt övriga handlingar som är viktiga med tanke på styrelsens uppgifter. Ett protokoll som undertecknats på behörigt sätt är ett bevis på vad som behandlats vid styrelsesammanträdet.

Föredragningslistorna med bilagor ska skickas i god tid till styrelseledamöterna och övriga som styrelsen inbjudit så att de ska kunna delta i och förbereda sig

för sammanträdet. Också de styrelseledamöter som är förhindrade att komma till sammanträdet bör beredas tillfälle att utifrån förhandsmaterialet uttrycka sin åsikt i fråga om hur ett ärende ska avgöras. Ledamöterna bör ges tillfälle att tillräckligt grundligt sätta sig in i de frågor som ska behandlas vid sammanträdet för att de ska kunna delta fullödigt i behandlingen av ärendet. Styrelsens ordförande ansvarar i samarbete med styrelsens sekreterare eller bolagets verkställande direktör för utarbetandet av föredragningslistan och dess bilagor och för att de skickas till styrelseledamöterna i tillräckligt god tid före sammanträdet. I de fall där någon annan än verkställande direktören är sekreterare, diskuterar styrelseordföranden och verkställande direktören sinsemellan, och därefter ger ordföranden sekreteraren anvisningar.

Styrelseordföranden svarar för att föredragningslistan är upplagd så att en tillräckligt ingående behandling av de viktigaste besluten och övriga ärenden är möjlig. Sammanträdesärendena föredras och det fattas beslut om dem utifrån det skriftliga materialet. I 6 kap. 6 § i aktiebolagslagen föreskrivs om styrelsens protokoll. Ett sanningsenligt protokoll ska upprättas över styrelsens sammanträden. Protokollet som har löpande numrering ska undertecknas åtminstone av ordföranden och sekreteraren och skickas till styrelseledamöterna. Om styrelsen fattar ett beslut utan regelrätt sammanträde, till exempel genom ett e-postsammanträde, ska beslutet registreras, undertecknas, numreras och förvaras på samma sätt som styrelsens mötesprotokoll. Dokumentering av beslutsfattandet är nödvändig med tanke på styrelseledamöternas rättsskydd och bedömningen av eventuella skadeståndsansvar.

Styrelsens beslutsfattande

Styrelsen ska på förhand ge anvisningar för beredningen av viktiga frågor, föredragningen av ärenden, information och rapportering. Styrelsens beslutsfattande baserar sig på fakta och på den operativa ledningens

beslutsberedning. Konsekvenserna av olika beslutsalternativ och osäkerhetsfaktorerna i anslutning till dem ska presenteras för styrelsen. Syftet är att viktiga beslut fattas först då man grundligt har diskuterat olika alternativ. Utgående från beredningen fattar styrelsen medvetna och följdriktiga beslut. Som styrelsens beslut gäller majoritetens åsikt, om det inte i bolagsordningen förutsätts kvalificerad majoritet. Ordförandens röst avgör vid jämnt val, vilket innebär att det alternativ som ordföranden understött blir styrelsens beslut. Styrelsen är ett kollegialt organ och därför har varken dess enskilda ledamöter eller ordföranden självständig beslutanderätt. Styrelsen fattar sina beslut kollegialt.

Styrelsens ordförande inhämtar vid behov kommunens åsikt av koncernledningen om de ärenden som styrelsen ska besluta om. Bolagets styrelse ansvarar oberoende av koncernledningens förhandsuppfattning för de beslut som bolaget fattat i enlighet med ansvarsfördelningen enligt aktiebolagslagen. Varje styrelseledamot och verkställande direktören har rätt att få sin avvikande mening antecknad i protokollet.

6.6 Styrelseledamöternas oberoende ställning

Innan styrelseledamöterna väljs ska kandidaternas oberoende ställning och förmåga att objektivt övervaka bolagets verksamhet och den operativa ledningen bedömas. Styrelseledamöterna ska ge styrelsen tillräckliga uppgifter för bedömningen av deras oberoende ställning samt meddela eventuella förändringar i dessa uppgifter till styrelsen.

En styrelseledamot är inte oberoende av bolaget och inte lämplig som ledamot om

a) personen har stått i anställningsförhållande till bolaget under de tre senaste åren innan han eller hon blev styrelseledamot

b) personen får av bolaget eller av personer som hör till bolagets operativa ledning en ersättning som ska betraktas som större än ringa för tjänster som inte

hör till styrelseuppgifterna eller för annan rådgivning, t.ex. konsultuppdrag i bolaget

d) personen hör till den operativa ledningen i ett annat bolag och mellan bolagen finns eller har under det senaste året funnits ett kund-, leverantörs- eller samarbetsförhållande som är av betydelse för det andra bolaget

e) personen hör till ledningen i ett bolag där en styrelseledamot hör till ledningen i det förstnämnda bolaget (korsvist övervakningsförhållande)

f) personen är eller har under de tre senaste åren varit bolagets revisor eller partner till den nuvarande revisorn eller anställd hos en revisionsammanslutning som under de tre senaste åren varit bolagets revisor.

Styrelsen ska kontinuerligt följa upp ledamöternas oberoende av bolaget.

Följande uppgifter om styrelseledamöterna ska ges i bolagets verksamhetsberättelse och på bolagets webbsidor:

- Namn
- Födelseår
- Utbildning
- Huvudsyssla
- Viktigaste arbetserfarenheter
- Viktigaste förtroendeuppdrag och bindningar

7 Verkställande direktören och den övriga operativa ledningen

Till ett kommunägt dotterbolag ska väljas en verkställande direktör. Verkställande direktören är det organ i bolaget som enligt 6 kap. 17 § i aktiebolagslagen sköter bolagets löpande förvaltning i enlighet med styrelsens anvisningar och föreskrifter. Verkställande direktören ansvarar för att bolagets bokföring är lagenlig och medelsförvaltningen ordnad på ett betryggande sätt. Verkställande direktören ansvarar också för den registerföring som myndigheterna förutsätter och för att lagstiftnings- och myndighetsinformation och andra handlingar som gäller bolaget befordras till styrelsen. Det som föreskrivs om verkställande direktören i aktiebolagslagen gäller också ställföreträdaren.

Verkställande direktören ansvarar för ledningen av bolaget inom ramen för de mål som styrelsen satt upp för bolagets utveckling. Endast med fullmakt av styrelsen får verkställande direktören vidta åtgärder som är exceptionella eller som har stor betydelse med tanke på bolagsverksamhetens omfattning och natur. Verkställande direktören kan ändå vidta sådana åtgärder om det skulle medföra betydande olägenheter eller skada för bolaget att invänta styrelsens beslut. I så fall ska verkställande direktören självfallet omedelbart informera styrelsen om åtgärderna. Styrelsen ska dokumenterat fastställa hur verkställande direktören ska underställa styrelsen sina beslut för godkännande samt arbetsfördelningen mellan styrelsen och verkställande direktören.

Verkställande direktören ska ge styrelsen och dess ledamöter de upplysningar som styrelsen behöver för att sköta sina uppgifter. Verkställande direktören är också skyldig att på eget initiativ informera styrelsen om viktiga frågor som gäller bolagets verksamhet. Det kan gälla förverkligandet av bolagets syfte, måluppfyllelsen, den ekonomiska ställningens utveckling, finansieringens

tillräcklighet, övervakningen av viktiga avtal, väsentliga omvärldsförändringar samt risker och hanteringen av dem.

Verkställande direktören ska också informera styrelsen och kommunens koncernledning om sina egna och närstående personers bindningar som har betydelse för bolagets verksamhet och om ändringar i dem. Styrelsen avgör om bindningarna kan accepteras.

Arbetsfördelningen mellan styrelsen och verkställande direktören

Enligt aktiebolagslagen svarar styrelsen för bolagets förvaltning och för att verksamheten är ändamålsenligt organiserad. Verkställande direktören sköter bolagets löpande förvaltning i enlighet med styrelsens anvisningar och föreskrifter. När en ny styrelseperiod inleds finns det skäl för styrelsen att i detalj gå igenom bolagets förvaltningsmodell samt arbetsfördelningen mellan styrelsen och verkställande direktören.

Styrelsen kan inte delegera sina lagstadgade uppgifter till verkställande direktören. I styrelsens arbetsordning bestäms uppgifts- och arbetsfördelningen mellan styrelsen och verkställande direktören samt befogenheterna. Även om styrelsen har rätt att i enskilda fall avgöra särskilda frågor som hör till den löpande förvaltningen, hör operativa uppgifter inte till styrelsen. Genom öppna diskussioner strävar ledningen och styrelsen efter de bästa lösningarna för bolaget.

Rekommendation 21: För kommunägda dotterbolag utses en verkställande direktör som har den sakkunskap och erfarenhet som krävs för ledningen av bolagets affärsverksamhet. Innan beslut fattas ska bolagets styrelse inhämta ägarens ståndpunkt om VD-avtalet.

8 Belöning och motivation

Belönings- och motivationssystemen bör utformas så att de sporrar ledningen till att förbättra bolagets konkurrenskraft och skapa förutsättningar för bolagets ekonomiska framgång på lång sikt. Systemen bör också bidra till en positiv utveckling av ägarvärdet. Ledningen kan belönas då högt satta mål har nåtts. Styrelseledamöterna kan inte omfattas av belönings- och motivationssystemen.

Beredningen av systemet ska beskrivas i styrelsens arbetsordning. Styrelsen ansvarar för beredningen som ska utgå från ägarens på förhand fastställda principer, tillämpningsområde och mätbara prestations- och resultatkriterier. Systemen ska beskrivas skriftligt och innehållet bör vara så tydligt som möjligt och utvisa vilka verkningar bolagsledningens arbete har på ägarvärdets utveckling samt hur bolaget klarat sig i förhållande till en jämförelsegrupp.

Som grund för belöningen kan man använda både ekonomiska och icke ekonomiska prestations- och resultatkriterier som ska gå att mäta så entydigt som möjligt. I belöningsystemet kan förutom grundlönen ingå belöningar som baserar sig på bolagets ägarvärde och resultatutveckling samt pensionsarrangemang. Det är önskvärt att den fasta grundlönen och resultatbaserade bonusdelar står i ändamålsenlig proportion till varandra. För resultatbaserade bonusdelar fastställs rimliga maximala gränser som godkänts av koncernledningen.

I belöningsystemen bestäms en tid inom vilken prestations- och resultatkriteriernas uppfyllelse bedöms (intjäningsperiod). Ett långsiktigt belöningsystem kan förutsätta att bonus för en intjäningsperiod blir tillgänglig först en viss tid efter perioden (bindningsperiod).

Bolagsstämman beslutar om rimliga bonusar för styrelsearbete och hur de bestäms. Beredningen av belöningar för verkställande direktören och den övriga ledningen kan ges som uppdrag till en koncernsektion, bolagsstyrelsen, aktieägarnas gemensamma utnämningsskommitté eller bolagsstyrelsens eller bolagets utnämningsskommitté. Styrelsen beslutar om belöningar och andra ersättningar till verkställande direktören. Belöningsystemen för kommunens dottersammanslutningar hör till de frågor som kräver att bolagsstyrelsen inhämtar kommunens åsikt innan beslut fattas. Bolaget ska i sin verksamhetsberättelse redogöra för principerna för belöningar som riktar sig till verkställande direktören och den övriga ledningen samt beslutsordningen, kriterierna, betalda bonusar och löner och pensionsarrangemang. Av verksamhetsberättelsen ska också framgå om resultatbonus inte betalats.

Bolagets styrelsemedlemmar kan inte omfattas av belöningsystemet, eftersom det skulle försvaga styrelsens förmåga att övervaka bolagets verksamhet objektivt.

Rekommendation 22: Bolagets styrelse ska inhämta ägarens ståndpunkt om belönings- och motivationssystem innan beslut fattas om dem. Bolagets styrelseledamöter kan inte omfattas av belönings- och motivationssystem.



9 Intern kontroll och riskhantering

Styrelsen ansvarar i enlighet med 6 kap. 2 § i aktiebolagslagen också för att bolagets interna kontroll och riskhantering ordnats som sig bör med beaktande av koncernledningens anvisningar. Verkställande direktören ansvarar för att riskhanteringen ordnats i enlighet med de principer och anvisningar som styrelsen godkänt. Med intern kontroll och riskhantering avses sådana systematiska åtgärder av bolagsstyrelsen, verkställande direktören och den övriga operativa ledningen som tryggar och stöder bolagets syfte, måluppfyllelse och lagenlighet samt tillgången till korrekta och tillräckliga uppgifter om verksamheten och ekonomin. Effekten av den interna kontrollen och riskhanteringen baserar sig på styrelsens och den operativa ledningens sakkunskap, bolagets värderingar och verksamhetskulturen.

Händelser som äventyrar verksamhetens syfte eller måluppfyllelsen utgör risker. För att dessa risker ska kunna förebyggas och hanteras behöver de identifieras och analyseras, och de åtgärder som sätts in måste övervakas. Hanteringen och övervakningen av de risker som uppskattats vara störst rapporteras till styrelsen. Kommunikation och aktivt samarbete med koncernledningen, serviceproducenterna och olika intressentgrupper utgör en viktig del av bolagets riskhantering. Riskhantering ingår i planeringen av verksamheten och ekonomin, i en omsorgsfull beslutsberedning och i ledarskap, rapporteringsprocesser och utvärdering av verksamheten.

Den dokumentation som uppstår i de olika skedena av riskhanteringsprocessen sparas och används i utvecklingen av arbetsformer och beslutsfattande. Styrelsen ska ges regelbundna rapporter om den strategiska måluppfyllelsen, finansieringens tillräcklighet, egendomsförvaltningen samt förfarandena inom förvaltningen och ekonomin. Rapporteringen omfattar de risker som är kopplade till de nämnda helheterna samt hanteringen och övervakningen av dem.

Styrelsen följer upp och bedömer kontinuerligt riskerna i anknytning till bolagets affärsverksamhet och den valda affärsverksamhetsstrategin. Styrelsen har följande uppgifter:

- Analysera och precisera företagets mest betydande risker och uppskatta om riskhanteringsåtgärderna för de prioriterade riskerna räcker till.
- Utgående från verkställande direktörens, den interna revisionen och revisorns rapportering göra en självvärdering och resultatanalys av bolagets riskhantering och identifiera svagheter och brister som behöver åtgärdas.
- Överväga vilka extra riskhanteringsåtgärder som behöver sättas in genast.
- Rapportera till koncernledningen om hur den interna kontrollen och riskhanteringen lyckats och om betydande risker och osäkerhetsfaktorer i anknytning till verksamheten.

10 Information och tystnadsplikt

God förvaltning kräver tillförlitlig och tillräcklig information. Utgående från de uppgifter som kommunerna får av bolagen de äger kan de bedöma bolagens verksamhet och fatta beslut om sitt ägande. I egenskap av ägare bestämmer kommunerna vilka uppgifter och handlingar bolagen ska ge. Bolaget avgör utifrån sina egna behov och förutsättningar på vilket sätt och i vilken omfattning bolaget informerar om sina angelägenheter till andra intressentgrupper.

I aktiebolagslagen finns ingen uttrycklig bestämmelse om tystnadsplikt för styrelseledamöterna. Tystnadsplikt för styrelsens ledamöter kan ändå härledas ur 2 kap. 8 § i aktiebolagslagen, som föreskriver att bolagets ledning omsorgsfullt ska främja bolagets intressen. Styrelsen eller dess ledamöter får inte ge ut sådana uppgifter om bolagets angelägenheter som kan skada bolaget. Styrelsen kan dock utan att bryta mot sin tystnadsplikt ge uppgifter till den som äger hela aktiestocken.

Styrelsen för kommunens dottersammanslutning eller motsvarande organ ska ge kommunstyrelsen

sådana uppgifter som behövs för att bedöma kommunkoncernens ekonomiska ställning och beräkna resultatet av dess verksamhet. Innan uppgifter lämnas ut ska styrelsen eller verkställande direktören ändå alltid från fall till fall bedöma om informationen kan ges utan att det medför skada för sammanslutningen.

Dottersammanslutningarnas informationsskyldighet gäller utöver balansräkningen och dess noter även uppgifter med anknytning till andra bokslutskalkyler och noter. Skyldigheten gäller också andra uppgifter än dem som ingår i de egentliga bokslutshandlingarna. Hur omfattande informationsskyldigheten är beror dock på om informationen behövs för att kommunkoncernens ekonomiska ställning ska kunna bedömas eller verksamhetens resultat beräknas.

Uppgifter som inte ingår i bokslutet, men som kan vara nödvändiga för bedömningen av koncernens ekonomiska ställning och beräkningen av resultatet, kan till exempel vara en betydande kreditförlust eller ett omfattande skadeståndsansvar som uppkommit efter att dottersammanslutningens bokslut har upprättats.

Del III Stiftelser

En ny stiftelselag träder i kraft 1.12.2015. Den tillämpas på självständiga stiftelser som införts i stiftelseregistret. En registrerad stiftelse kan i sitt namn förvärva rättigheter och ingå förbindelser samt kära och svara. En stiftelse är en juridisk person som inte har ägare eller medlemmar. Den förvaltning som utsetts för stiftelsen förvaltar och använder stiftelsens medel för att fullgöra de ändamål som anges i stiftelsens stadgar.

Den som vill bilda en stiftelse ska upprätta en skriftlig stiftelseurkund som undertecknas av samtliga stiftare, om inte bildandet av stiftelsen baserar sig på ett testamentsförordnande. Genom att underteckna stiftelseurkunden förbinder sig stiftaren att överlåta den förmögenhet som framgår av stiftelseurkunden i form av grundkapital. Minimikapitalet är 50 000 euro. Grundkapitalet ska överlåtas till stiftelsen innan stiftelsen registreras. Av stadgarna ska alltid framgå stiftelsens namn, hemort, ändamål och verksamhetsformer och hur stiftelsens tillgångar ska användas om stiftelsen upplöses. Stiftelsen uppstår när den införs i stiftelseregistret.

En stiftelse ska ha ett nyttigt ändamål, som anges i stadgarna. Ändamålet kan anges på allmän nivå eller i detalj. Ändamålet är avgörande för styrelsens frihet att använda stiftelsens medel. Inom ramen för ändamålet bestämmer styrelsen prioriteringarna i användningen av stiftelsens medel. Stadagebestämmelserna är i hög grad avgörande för stiftelsens verksamhet och verksamhetsstruktur. Med tanke på stadagebestämmelsernas beständighet gäller det att särskilt noga överväga stadgarnas innehåll och ändamålsenlighet, framför allt i fråga om stiftelsens ändamål, verksamhetsformer och förvaltningsstruktur. I stadgarna kan det bestämmas att vissa punkter i stadgarna inte får ändras utan stiftarens samtycke.

Stiftelsens ändamål kan inte vara att bereda stiftelsens närståendekrets ekonomisk fördel, såvida det inte är fråga om en stöd- eller släktstiftelse enligt 9 § i stiftelselagen. Stiftelsens ändamål kan inte heller vara att bedriva affärsverksamhet. En stiftelse får dock bedriva affärsverksamhet som främjar stiftelsens ändamål enligt stadgarna och som har ett omedelbart samband med stiftelsens verksamhetsformer samt annan stadageenlig affärsverksamhet i syfte att finansiera de ordinarie verksamhetsformerna. I stadgarna kan också rätten att bedriva affärsverksamhet som har samband med verksamhetsformerna begränsas. En stiftelse kan bolagisera sin affärsverksamhet, om inte detta begränsas i stadgarna.

I stiftelselagen finns bestämmelser om ledningen som bär det stiftelserättsliga ansvaret samt ledningens uppgifter. Stiftelsens ledning ska omsorgsfullt främja fullgörandet av stiftelsens ändamål samt stiftelsens intressen. Stiftelsens ledning består av styrelsen, verkställande direktören och förvaltningsrådet. Styrelsen är det enda obligatoriska organet. I stadgarna kan bestämmas att stiftelsen har eller kan ha en verkställande direktör och att stiftelsen har ett förvaltningsråd. Verkställande direktören står inte i arbetsavtalsförhållande till stiftelsen, utan är ett av stiftelsens organ.

Styrelsen kompletterar sig själv, om inget annat bestäms i stadgarna. I stiftelsens stadgar kan det bestämmas att stiftaren eller en annan utomstående aktör såsom kommunen har rätt att välja en eller flera eller rentav alla styrelseledamöter. I stadgarna kan det också bestämmas att stiftaren eller en annan utomstående aktör har rätt att under mandatperioden entlediga en styrelseledamot som stiftaren eller aktören utsett. Till styrelsen ska väljas 3-7 ordinarie ledamöter, om

inget annat föreskrivs i stadgarna. I stiftelselagen finns bestämmelser om styrelsens stiftelserättsliga skadeståndsansvar.

I stiftelser ska det förrättas revision. Styrelsen ska välja en revisor, om det inte i stadgarna bestäms något annat om valet av revisor. Av verksamhetsberättelsen ska det framgå vilken verksamhet stiftelsen bedrivit för att fullgöra sitt ändamål. Verksamhetsberättelsen ska också innehålla uppgifter om bland annat transaktioner mellan stiftelsen och närstående krets under räkenskapsperioden. Revisionsberättelsen ska innehålla ett uttalande om huruvida stiftelsens bokslut och verksamhetsberättelse ger de uppgifter om stiftelsens verksamhet under räkenskapsperioden som är väsentliga för bedömningen av om stadgebestämmelserna om stiftelsens ändamål och verksamhetsformer har följts. Revisionsberättelsen ska också innehålla en bedömning av huruvida de arvoden och ersättningar som stiftelsen och dess dottersammanslutningar har betalat till ledamöterna i stiftelsens organ ska anses vara sedvanliga.

Om kommunen har bestämmande inflytande i stiftelsen enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen, hör stiftelsen till kommunkoncernen. Eftersom en stiftelse är en juridisk person som inte har ägare eller medlemmar och den förvaltning som utsetts för stiftelsen förvaltar och använder stiftelsens medel för att fullgöra de ändamål som anges i stiftelsens stadgar, har kommunen inte möjlighet att utöva ägarstyrning i stiftelser inom kommunkoncernen på samma sätt som i fråga

om bolag som helt ägs av kommunen. Med tanke på att ägarstyrningen ska vara effektiv är det inte motiverat att använda stiftelser för att producera kommunala tjänster.

Att låta en stiftelse inom kommunkoncernen producera kommunala tjänster kan vara befogat endast om det ger kommunen och samhället i övrigt betydande fördelar som inte kan uppnås genom någon annan verksamhetsstruktur. Om det är fråga om en stiftelse som står utanför kommunkoncernen finns det skäl för kommunen att göra en bedömning av vilka risker organiseringen av verksamheten innebär och hur man i förväg kan bereda sig på dessa risker. Om risken realiseras får det inte äventyra serviceproduktionens kontinuitet, och det är bra att ha kontroll över kommunens ekonomiska åtaganden i anknytning till verksamheten.

Rekommendation 23: I organiseringen av kommunens verksamheter används i regel inte stiftelser, eftersom kommunens ägarstyrning inte kan säkerställas i tillräcklig hög grad i dem. De stiftelser som ingår i kommunkoncernen ska i verksamhetsberättelsen rapportera om hur den interna kontrollen och riskhanteringen ordnats och hur den lyckats. I rapporten bör ingå uppgifter om stiftelsens väsentligaste risker och osäkerhetsfaktorer samt hanteringen av dem.

Del IV Samkommuner och ägarstyrning

Kommunerna bildar samkommuner för att sköta både lagstadgade och frivilliga kommunala uppgifter. Samkommunerna är en offentligrettslig samarbetsform för kommunerna och utgör en del av kommunalförvaltningen. Kommunerna har lagstadgad skyldighet att höra till samkommuner för specialiserad sjukvård och specialomsorger om utvecklingsstörda samt till landskapsförbund. I praktiken har organiseringsansvaret kunnat delas mellan kommunens egen verksamhet och en samkommun.

I samkommunens grundavtal avtalar medlemskommunerna om samkommunens uppgifter, grunderna för beslutsfattandet, medlemskommunernas andel i tillgångarna och skulderna samt annat som gäller samkommunens ekonomi (KomL 56 §). Grundavtalet är medlemskommunernas viktigaste redskap för ägarstyrningen. I grundavtalet bestäms utöver förhållandena mellan medlemskommunerna också samkommunens befogenheter och kommunernas skyldighet att delta i kostnaderna för de uppgifter som samkommunen sköter. I grundavtalet kan kommunerna också avtala om samråd med medlemskommunerna, inhämtande av medlemskommunernas åsikt på förhand, rapporteringskyldighet och annan kommunikation som möjliggör ägarstyrning.

Ägarstyrningen och övervakningen av samkommunerna har vissa särdrag. Medlemskapet i samkommunerna är splittrat. Samkommunerna har flera medlemskommuner och ingen av kommunerna har bestämmande inflytande i beslutsprocessen. Samkommunerna är en del av det politiska systemet och dess

organ väljs enligt politisk proportionalitet. I landskapsförbunden gäller kravet också fullmäktige. Medlemskommunerna har i praktiken ingen möjlighet att påverka vem som representerar kommunen i samkommunens organ. Ofta har man försökt förbättra ägarstyrningen genom kommunikation och gemensamma sammankomster för den professionella och politiska ledningen. Kommunstyrelsens anvisningar lämpar sig dåligt för internt inflytande i det politiska systemet.

I kommunallagen betonas fullmäktiges ansvar för kommunens verksamhet och för riktlinjerna för ägarpolitiken och ägarstyrningen (14 §). Med ägarstyrning avses all medverkan i olika sammanslutningars verksamhet (46 §). Styrelsen ansvarar för ägarstyrningen och samordningen av kommunens verksamhet. Skyldigheten att täcka underskott har utvidgats till att också gälla samkommuner. Underskott ska täckas inom fyra år (110 §). Samkommunernas medlemskommuner måste sålunda bedöma hur och med vilka redskap ägarstyrningen i praktiken genomförs i mellankommunalt samarbete. I styrsystemet för den kommunala ekonomin har det också blivit allt viktigare att samkommunernas budget och ekonomiplan är i balans.

Samkommunernas grundavtal ska vara förenliga med kommunallagen senast i början av fullmäktigeperioden 2017 (147 §). Kommunallagens bestämmelser kräver kompletteringar i alla samkommuners grundavtal. Alla samkommuners grundavtal behöver ändras i fråga om hur underskott täcks i situationer där kommunerna inte varit överens om det avtal som utredaren föreslagit. I grundavtalen ska det också införas bestäm-

melse om ett system för att följa upp ekonomin och verksamheten och om rapporteringen till medlemskommunerna (56 §).

Samkommunens högsta beslutanderätt utövas av samkommunsfullmäktige eller samkommunsstämman (58 §). De skiljer sig från varandra till både valsätt och uppgifter. Fullmäktigeledamöterna väljs på det sätt som avtalas i grundavtalet och deras uppgifter föreskrivs i kommunallagen (59 §). Till samkommunsstämman utser kommunen en representant för respektive stämma. Samkommunsstämman kan ha snävare uppgifter än fullmäktige (60 §). När det är fråga om frivilliga uppgifter för kommunerna är också samkommuner med en-

dast ett organ möjliga. I grundavtalet ska man komma överens om hur beslutanderätten fördelar sig mellan kommunerna och samkommunen och hur beslutsfattandet ordnas i situationer där medlemskommunerna inte fattat överensstämmande beslut (61 §).

Rekommendation 24: Då samkommunernas grundavtal förnyas bör medlemskommunernas ägarstyrning och övervakning beaktas. Särskild vikt bör fästas vid beslutssystemet, systemet för rapportering om verksamheten och ekonomin samt bestämmelserna om skyldigheten att täcka underskott.