

# Granskning av regionstyrelsens uppsiktsplikt

Region Jönköpings län  
September 2017

Ulrika Stränge

EY

## Innehåll

---

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>6</b>
1.1 Bakgrund .....	6
1.2 Syfte och revisionsfrågor .....	6
1.3 Avgränsning .....	6
1.4 Revisionskriterier .....	7
1.5 Metod .....	7
<b>2. Utgångspunkter</b> .....	<b>8</b>
2.1 Uppsiktsplikt - allmänt .....	8
2.2 Uppsiktsplikt - bolag .....	9
2.3 Uppsiktens utformning .....	9
2.4 Kriterier för uppsikt .....	10
<b>3. Förutsättningar för uppsikt i Region Jönköpings län</b> .....	<b>11</b>
3.1 Regionstyrelsen .....	11
3.2 Bostadsbyggen i Jönköping AB .....	12
3.3 TvNo Textilservice AB (TvNo).....	14
<b>4. Genomförande av uppsiktsplikten</b> .....	<b>15</b>
4.1 Regionstyrelsens uppsikt över nämnderna .....	15
4.2 Regionstyrelsens uppsikt över bolagen .....	17
<b>5. Sammanfattning och rekommendationer</b> .....	<b>19</b>
<b>Bilaga 1: Regionens styrprocess</b> .....	<b>24</b>
<b>Bilaga 2: Förteckning över intervjuade funktioner</b> .....	<b>25</b>
<b>Bilaga 3: Dokumentförteckning</b> .....	<b>26</b>

## Sammanfattning

---

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Jönköpings län har EY genomfört en granskning avseende regionstyrelsens uppsiktsplikt.

Granskningens syfte har varit att bedöma om regionstyrelsen har en tillräcklig och ändamålsenlig uppsikt över nämnder och bolag, i enlighet med kommunallagens intentioner och krav.

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen inte utöver en tillräcklig och ändamålsenlig uppsiktsplikt över nämnder och bolag. En betydande del av den uppsikt som utövas av regionstyrelsen sker inom ramen för den ordinarie styrprocessen för planering, genomförande och uppföljning. Vår bedömning är att den information och uppföljning kring nämndernas ekonomi och måluppfyllelse som erhålls inom denna process är viktiga delar i uppsikten.

Vår bedömning är att uppsikten bör genomföras på ett mer proaktivt sätt och inte bara baseras på den information som förmedlas i uppföljningsprocessen. För att stärka arbetet med uppsiktsplikten ger vi följande rekommendationer:

### *Rekommendationer:*

- ▶ Regionstyrelsen bör definiera uppsiktens innebörd och innehåll både gällande nämnder och bolag.
- ▶ Regionstyrelsen bör fastställa en strategi för utövandet av uppsiktsplikten och den bör omfatta följande delar:
  - ✓ Vad uppsikten ska inriktas mot och hur den ska genomföras.
  - ✓ Vilken information som behövs från verksamheterna för att styrelsen ska kunna fullgöra sin uppsiktsplikt.
  - ✓ Hur informationen ska samlas in och när den ska redovisas för regionstyrelsen.
  - ✓ Hur återrapportering ska ske till regionfullmäktige.
- ▶ Säkerställ att regionstyrelsen i årliga beslut tar ställning till om den verksamhet som bolagen bedrivit har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Detta krav på förstärkt uppsiktsplikt av bolagen framgår både av kommunallagen samt regionstyrelsens reglemente.
- ▶ Säkerställ att bolagsordningarna för de delägda bolagen uppfyller kraven enligt kommunallagen (3 kap. 17-18 §§).
- ▶ Säkerställ att ägardirektiven är fastställda på bolagsstämman och att de efterlevs fullt ut. Det är viktigt att regionen, som delägare, erhåller den information som fastställts i ägardirektivet för att kunna genomföra sin uppsiktsplikt.

- ▶ Det bör säkerställas att regionens delägda bolag översänder årsredovisning och delårsrapport till regionstyrelsen enligt fastställda ägardirektiv. Idag skickas dessa enbart till ekonomiavdelningen och i regionens årsredovisning presenteras bolagens verksamhet enbart genom ett antal nyckeltal (bl.a. resultat, ägarandel, soliditet m.fl.).
- ▶ Den bolagsstyrningsrapport som TvNo tar fram till Region Östergötland bör även kunna tas fram till Region Jönköpings län. Överväg om bolagsstyrningsrapporter bör tas fram för samtliga delägda bolag som en del i uppsiktsplikten.
- ▶ Rapportering av utförda kontrollmoment i enlighet med fastställd internkontrollplan bör ske löpande till regionstyrelsen.
- ▶ Säkerställ att regionstyrelsen årligen informerar fullmäktige om organisationens samlade arbete med intern kontroll i enlighet med gällande reglemente för intern styrning och kontroll.

# 1. Inledning

---

## 1.1 Bakgrund

Kommunallagen anger att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet samt ha uppsikt över verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 16 a -18 b §§. Uppsikten är ett medel för att regionstyrelsen på ett effektivt sätt ska kunna leda och samordna hela verksamheten. Ett övergripande syfte är att övervaka att nämndernas och bolagens verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används effektivt.

Vad som kännetecknar en god eller tillfredställande uppsikt har samtidigt inte tydliggjorts nämnvärt i nuvarande kommunallags förarbeten eller i kommentarerna till kommunallagen. Styrelsen har en speciell ställning genom att lagstiftaren förutsätter att den har en ledande och samordnande roll. För att kunna leda och samordna måste styrelsen därför skaffa sig en överblick över hela den kommunala verksamheten. En avgörande fråga för en effektiv uppsikt är vad den ska inriktas mot och hur den fortlöpande ska genomföras.

Nya regler infördes i kommunallagen fr.o.m. 2013 om en förstärkt uppsiktsplikt över de kommunala/landstingsägda bolagen. Förändringen innebär att styrelsen i årliga beslut dels ska pröva verksamheten i förhållande till det ändamål som fullmäktige bestämt, dels verksamheten i förhållande till de kommunala befogenheterna.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet har varit att granska om regionstyrelsen har en tillräcklig och ändamålsenlig uppsikt över nämnder och bolag, i enlighet med kommunallagens intentioner och krav.

Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

- ▶ Har regionstyrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär?
- ▶ Finns det en strategi för hur uppsiktsplikten ska genomföras?
- ▶ Hur utövar regionstyrelsen sin löpande uppsikt över nämnder och bolag? Vilken dialog finns mellan styrelse och nämnder/bolag?
- ▶ Utövar styrelsen en tillräcklig uppsikt över nämnderna och bolagen?
- ▶ Vilken åiterrapportering sker till fullmäktige?

## 1.3 Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att omfatta regionstyrelsen.

#### **1.4 Revisionskriterier**

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna bl.a. av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Regionstyrelsens reglemente
- ▶ EY:s erfarenheter från tidigare granskningar av uppsiktsplikten

#### **1.5 Metod**

Granskningen har skett genom dokumentgranskning och intervjuer. Samtliga dokument och intervjuade personer/funktioner framgår av bilagor till rapporten.

## 2. Utgångspunkter

*I detta avsnitt beskrivs de regelverk och styrande dokument som är aktuella för granskningsområdet. Styrelsen måste enligt lagar och regelverk forma innehållet i uppsikten.*

### 2.1 Uppsiktsplikt - allmänt

I 6 kap. 1 § i kommunallagen (KL) framgår följande:

- ▶ Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.
- ▶ Styrelsen ska ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs av sådana företag som avses i 3 kap. 16 a-18 b §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

Från och med 2013 gjordes ett tillägg till kap. 6 i kommunlagen. I 1 a-b § framgår att:

- ▶ Styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 3 kap. 16 a § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.
- ▶ Styrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17, 18 och 18 a §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i dessa bestämmelser.

Styrelsens uppsiktsplikt innebär att den måste utöva sin kontrollfunktion även om det inte finns någon konkret anledning till granskning. Kommunallagen och dess förarbeten ger inga tydliga anvisningar om uppsiktens innehåll, utformning eller genomförande. Styrelsen bestämmer själv formerna för hur tillsynen ska gå till. Exempelvis kan den bestå i krav på kontinuerliga ekonomiska rapporter, stickprovsvisa granskningar etc. Uppsiktsplikten är ett ansvar som vilar på hela regionstyrelsen. Varje ledamot i styrelsen har ansvar för att hålla sig informerad om de frågor som kan påverka kommunens utveckling och dess ekonomiska ställning.

En viktig förutsättning när det gäller uppsikten är att kommunallagen inte ger styrelsen några "extrema" maktmedel. Uppsikten måste anses vara begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i sin egenskap av högsta beslutande organ ingriper.

Det finns inget hinder att ledamöter i regionstyrelsen också är ledamöter i en annan nämnd. Detta trots att de därigenom i praktiken kan sägas delta i

en kontroll av sin egen funktion i bolaget eller nämnden. Styrelsen kan dock inte uppfylla sin uppsiktsplikt genom att dess ledamöter också är ledamöter i styrelsen för ett kommunalt bolag eller ledamöter i en annan nämnd.

## **2.2 Uppsiktsplikt - bolag**

Regionstyrelsen ska även ha uppsikt över verksamheten som bedrivs av de kommunala bolagen som avses i 3 kap. 16 och 18 §§ kommunallagen. Sedan 2013 gäller dessutom en förstärkt uppsiktsplikt över de kommunala bolagen. Det innebär att regionstyrelsen i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 3 kap. 16-18 §§ ska pröva om den verksamhet som bolaget bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. För att kunna fullgöra denna uppgift måste styrelsen löpande följa bolagens genomförande i förhållande till ändamål och kommunal kompetens. Uppsikten blir ett medel för att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet i bolagen. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Regionstyrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17 och 18 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i dessa bestämmelser. Den förstärkta uppsiktsplikten innebär att styrelsens uppsikt redovisas samt att dess beslut kan överklagas enligt 10 kap. i kommunallagen.

I kommunallagen framkommer att det kommunala ändamålet ska föras in i bolagsordningen vilket innebär att ägardirektiv eller avtal inte längre är tillräckliga för ändamålet. Vidare ska de kommunala principer som utgör ramen för verksamheten anges i bolagsordningen. Fullmäktiges sedan tidigare gällande möjlighet att ta ställning innan viktigare beslut ska anges i bolagsordningen.

Regionstyrelsen kan dock inte enligt kommunallagen begära in yttranden och upplysningar på samma sätt som från nämnderna. Kommunallagen tar inte över aktiebolagslagen som saknar anvisningar om kontinuerlig information till aktieägarna. För att styrelsen ska kunna fullfölja sin uppsiktsplikt bör bolagen genom ägardirektiven åläggas att lämna regionstyrelsen de uppgifter den anser sig behöva.

## **2.3 Uppsiktens utformning**

Som tidigare nämnts så reglerar inte kommunallagen hur styrelsen ska utforma sin uppsikt över övriga nämnder. Det är upp till respektive styrelse att själv skapa ändamålsenliga former för uppsiktens genomförande. Ett krav är dock att uppsikten ska utövas fortlöpande.

När det gäller kommunägda bolag har det i kommunallagen fr.o.m. 2013 skett en viss reglering av vad uppsikten ska inriktas på.



I en PM (daterad 2012-04-19) angående uppsiktsplikten tolkar SKL:s jurister att omfattningen av uppsikten *"främst handlar om att göra en övergripande granskning av verksamheternas legalitet, effektivitet, budgetstyrning och ekonomi i stort, d.v.s. en uppsikt som bör vara likformig och normalt inte omfatta detaljer"*.

I samma PM finns även ett avsnitt gällande uppsiktsplikten för de kommunala företagen och där framgår att *ägardirektiv och bolagsordning bör tas fram i nära samarbete med bolagen. Det är viktigt att de inte blir pappersprodukter och att alla inblandade känner igen sig i dokumenten. I ägardirektivet brukar ofta ägaren reglera vilken information man vill ha från bolagen. Denna information behöver ägaren bl.a. för att kunna utöva uppsiktsplikten.*

## 2.4 Kriterier för uppsikt

När det gäller förhållandet mellan styrelsens uppsiktsplikt och den kommunala revisionen anges i SKL:s PM att *eftersom styrelsens uppsikt över nämnder och övrig kommunal verksamhet är en obligatorisk uppgift så ingår det i de kommunala revisorernas granskning att också bedöma om styrelsen fullgör denna uppsiktsplikt.*

Vissa generella krav på uppsiktens genomförande kan definieras med utgångspunkt ifrån förarbeten och kommentarer till kommunallagen. Nedan följer några grundläggande förutsättningar som har definierats av EY som utgångspunkt för bedömning av hur uppsikten utövas.

- ▶ Regionstyrelsen kan sägas ha skapat goda förutsättningar om:
  - ▶ det har klargjorts vad uppsikten innebär och vad den i huvudsak ska omfatta.
  - ▶ det har tydliggjorts vilken information som behövs för uppsikten i allmänhet och vilken särskild information som kan behövas från nämnder och bolag.
  - ▶ det finns rutiner för hur nödvändig information regelmässigt ska fångas in samt forum för dialog ledning och berörd nämnd/styrelse.
  - ▶ den information som framkommer till följd av uppsikten analyseras och vid att åtgärder vidtas vid behov.

Exempel på generella förutsättningar som kan underlätta uppsikten är:

- ▶ Att det finns en ändamålsenlig och effektiv modell för styrning och uppföljning i regionen och för ägarstyrning av regionens hel- eller delägda bolag.
- ▶ Att en gemensam och relevant modell för intern kontroll har införts och tillämpas av nämnder och styrelser.
- ▶ Att nämnder och styrelser har ett tydligt uppdrag ifrån fullmäktige. Av reglementet/bolagsordningen ska det framgå vad

nämnderna/styrelserna ansvarar för och det framgår av mål, policys m.m. vad nämnderna ska uppnå.

- ▶ Att nämnderna/styrelserna har tagit emot och tolkat uppdraget i sin helhet och omvandlat det till genomförbara åtaganden som i sin tur beskrivs i verksamhets-/affärsplaner.
- ▶ Att nämndernas/styrelsernas avvikelsehantering är effektiv (både förebyggande och avhjälpande).
- ▶ Att nämnderna/styrelserna har system och verktyg för styrning, ledning, uppföljning och intern kontroll av verksamheten. Nämnderna/ styrelserna tillämpar dessa system och verktyg.
- ▶ Att nämnderna/styrelserna redovisar hur uppdraget har genomförts, tillsammans med resultaten, i förhållande till t ex mål, budget, uppdrag och ägardirektiv.

### 3. Förutsättningar för uppsikt i Region Jönköpings län

---

*I detta avsnitt beskriver vi vilka förutsättningar regionen har skapat för att utföra uppsiktsplikten.*

#### 3.1 Regionstyrelsen

##### *Reglemente*

I reglementet framgår att regionstyrelsen (RS), såsom regionens ledande politiska förvaltningsorgan, har ett helhetsansvar för regionens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning.

Regionstyrelsen ska leda, styra och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 3 kap. 16-18 b §§ kommunallagen (1991: 900) och kommunalförbund som regionen är medlem i.

Regionstyrelsen får från övriga nämnder och anställda i regionen hämta in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Styrelsen ska två gånger per år rapportera till fullmäktige hur regionens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fullmäktiges mål och riktlinjer.

Regionstyrelsen bereder ägardirektiv till regionens bolag, samt bevakar regionens intressen vid bolagsstämmor och andra sammanträden inom bolag, stiftelser och kommunalförbund där regionen är ägare eller medverkar på annat sätt. Fullmäktige utser regionens representanter i sådana juridiska personer eller andra organ.

Regionstyrelsen ska löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att kommunallagens krav är uppfyllda beträffande de bolag och stiftelser som regionen äger eller har intresse i.

Regionstyrelsen ska i årliga beslut pröva om den verksamhet som bedrivits i aktiebolag, som regionen helt eller delvis äger, under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige. Finner styrelsen att brister föreligger, ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Som framgår av reglementet har regionstyrelsen ett omfattande uppdrag att hålla uppsikt över nämnder och bolag.

#### *Budget*

I budget och verksamhetsplan för 2017 fastställs att regionstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av Region Jönköpings län angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas verksamhet. I budgeten beskrivs även regionens styrprocess avseende planering, genomförande och uppföljning. Vid intervjuerna framgår att uppsikten till stor del utförs genom denna styrprocess varför vi valt att kortfattat beskriva delar av processen i detta avsnitt. I bilaga 1 finns en bild över styrprocessen som är hämtad från Budget 2017. Uppföljning sker genom att regionstyrelse och nämnder erhåller månadsrapporter från förvaltningen för att löpande kunna följa verksamhet och ekonomi. I dessa månadsrapporter redovisas bl.a. resultatet av ett antal systemmätetal. Utifrån resultaten ska handlingsplaner upprättas vid behov. Det är fastställt med vilken periodicitet varje systemmätetal ska redovisas. Efter tertial 1 ska regionstyrelse till regionfullmäktige återrapportera en fördjupad månadsrapport med sammanfattning av hur verksamheten utvecklas mot de mål som anges i budgeten samt en ekonomisk helårsprognos. Efter tertial 2 ska regionstyrelsen lämna en delårsrapport samt för helåret en årsredovisning till regionfullmäktige.

#### *Intern kontroll*

Regionen har ett reglemente för intern styrning och kontroll som är fastställt av regionfullmäktige i september 2016. I reglementet nämns att regionstyrelsen ska ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet och att styrelsen har ansvaret för utformning och utveckling av regionens system för intern kontroll. Regionstyrelsen ska årligen informera fullmäktige om organisationens samlade arbete med intern kontroll.

### **3.2 Bostadsbyggen i Jönköping AB**

Enligt **bolagsordningen** är föremålet för bolagets verksamhet att äga och förvalta de fastigheter som bolaget förvärvat från Stiftelsen Bostadsbyggen samt bedriva därmed förenlig verksamhet. Enligt **ägardirektivet** framgår att bolaget är ett samägt (till lika delar) aktiebolag mellan Region Jönköpings län och Riksbyggen Ekonomisk förening. Bolaget är en del av Region

Jönköpings läns verksamhet och detta ska bolaget beakta i sin verksamhet. Ägardirektivet är fastställt av regionfullmäktige i juni 2016.

Det framgår att bolaget står under uppsikt av regionstyrelsen enligt 6 kap. 1 § i kommunallagen. Bolaget erinras om att regionstyrelsen utifrån sin uppsiktsplikt har att fatta årliga beslut huruvida verksamheten varit förenlig med det fastställda ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Ägarna har rätt att ta del av handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet.

I ägardirektivet fastställs att bolagets verksamhet (ändamål) är enligt bolagsordningen. Ägarna är överens om att detta uppdrag till bolaget och styrelsen omfattar att:

- äga, förvalta och utveckla bostäder och lokaler för marknaden, med prioritet av lokal- och bostadsbehov för verksamheten i Region Jönköpings län.
- erbjuda bostäder och lokaler med god kvalitet och hög servicegrad till dess hyresgäster.
- bedriva verksamheten på ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart sätt.
- uppfylla miljökrav och verka mot miljömål som väl överensstämmer med de båda ägarnas ambitioner.

Bolaget får ej bedriva verksamhet som inte är förenlig med bolagsordningen eller som omfattas av den kommunala kompetensen i ett icke helägt kommunalt bolag.

Bolaget ska årligen fastställa verksamhetsplan med strategiska mål för de närmaste tre räkenskapsåren och budget för nästkommande räkenskapsår. Fastställd verksamhetsplan och budget ska tillställas ägarna senast 1 april.

I ägardirektivet finns även fastställda ekonomiska mål avseende soliditet, räntetäckningsgrad och investeringar.

När det gäller rapportering och uppföljning ska bolagets styrelse årligen i förvaltningsberättelsen, utöver vad aktiebolagslagen stadgar, redovisa hur verksamheten bedrivits och utvecklats mot bakgrund av beslutad verksamhetsplan och vad som i övrigt anges i bolagsordningen och dessa direktiv. Redovisningen ska vara utformad så att den kan läggas till grund för regionstyrelsens uppsikt och beslut enligt vad som anges i kommunallagen 6 kap. 1 och 1 a §§ samt som grund för lekmannarevisorns granskning.

När det gäller information och ägardialog anges det i ägardirektivet att ägarna fortlöpande ska hållas informerade av bolaget om dess verksamhet. Bolaget ska initiera möten med ägarna om omständigheterna så påkallar. Bolaget ska till ägarna redovisa bolagets ställning och resultat per 30 juni och 31 december. Utöver det ska bolaget uppmärksamma ägarna på viktiga omständigheter och förändringar som kan inverka på bolagets verksamhet.

Ägarna ska utan dröjsmål få del av:

- Protokoll från bolagsstämma
- Protokoll från styrelsen
- Bolagets årsredovisning med revisionsberättelse och granskningsrapport från lekmannarevisor

Inför beslut av principiell beskaffenhet eller av annars större vikt ska de styrelseledamöter som utsetts av regionfullmäktige inhämta instruktion från regionstyrelsen.

### 3.3 TvNo Textilservice AB (TvNo)

**Bolagsordningen** är daterad i september 2014 och beslutad av dåvarande landstingsfullmäktige i oktober 2014. Av bolagsordningen framgår att föremålet för bolagets verksamhet är att bedriva tvätteri- och textiluthyrningsverksamhet. Verksamheten ska tillgodose behovet av rent tvättgods huvudsakligen för offentligfinansierad verksamhet i Östergötland och Jönköpings län. Verksamheten drivs i enlighet med lokaliseringsprincipen.

Bolaget ska bereda fullmäktige hos respektive delägare möjlighet att yttra sig innan beslut i verksamhet som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas.

Gällande **ägardirektiv** är beslutat i landstingsfullmäktige i mars 2008. Ägardirektivet är gemensamt för de tre ägarna och gäller tills vidare. Årligt ägardirektiv lämnas inte. Bolagets uppdrag och huvudinriktning framgår och ägarnas avsikt med bolaget är att säkerställa tillgång till god tvättservice utifrån förutsättningarna att bolaget är lika kostnadseffektivt som branschen i övrigt. De jämförelsedata som används inom branschen ska redovisas av bolaget till ägarna och ge underlag för ägarnas bedömning av bolagets förmåga.

När det gäller insyn och rapportering framgår det att bolagets bokslut ska vara ägarna tillhanda senast den 15 februari. Den slutliga årsredovisningen tillsammans med revisionsrapport och granskningsrapport ska skickas in tillsammans med kallelse till ordinarie bolagsstämma senast den 1 juni. Bolaget ska även lämna en delårsrapport efter augusti månad och den ska lämnas senast den 20 september. Med delårsrapporten ska en kort förvaltningsberättelse lämnas, där det ska framgå hur bolagets verksamhet följer inriktning i ägardirektiv och budget. Styrelsens protokoll ska sändas till ägarna senast två veckor efter varje styrelsesammanträde.

När det gäller ägarsamråd ska minst en gång per år styrelsens ordförande kalla ägarna till ägarsamråd för att ge aktuell information och samtidigt ge möjlighet för ägarna att samråda kring principiellt viktiga frågor.

## 4. Genomförande av uppsiktsplikten

### 4.1 Regionstyrelsens uppsikt över nämnderna

Vid intervjuerna framkommer att Region Jönköpings län (RJL) inte har fastställt någon definition av eller en strategi för genomförandet av regionstyrelsens uppsiktsplikt.

Det tidigare Landstinget i Jönköpings län har en lång tradition av att ha en politisk organisation med en landstingsstyrelse (inga övriga nämnder förutom patientnämnden) och en verksamhet som har varit uppdelad i ett antal förvaltningar. Mot bakgrund av detta uppges att det finns ett inarbetat arbetssätt som även förts över till den nuvarande regionstyrelsen som innebär att ta stort ansvar för och utöva uppsikt över verksamheten och nämnderna.

Vid intervjuerna framkommer att grunden till uppsikten finns i regionstyrelsens reglemente, se avsnitt 3.1.1. Uppsikten utförs främst genom den styrprocess för planering, genomförande och uppföljning som beskrivs i avsnitt 3.2.3.

Regionledningskontoret föredrar en månadsrapportering för RS varje månad där både regionens totala resultat och nämndernas budgetavvikelse framgår. Nämndsordförandena är också ledamöter i regionstyrelsen. Enligt uppgift händer det att RS utifrån upprättad månadsrapport ställer frågor till de olika nämnderna utifrån sin uppsiktsplikt. Vid intervjuerna framkommer att det finns en medvetenhet kring att uppsiktsplikten inte kan utövas enbart genom att regionstyrelsens ledamöter även är ledamöter i de olika nämnderna. Ställer regionstyrelsen en fråga kring avvikelser m.m. till nämnderna ska det framgå av protokollen. Regionstyrelsens protokoll för perioden januari-juni 2017 har granskats och i protokollet från juni där en fördjupad månadsrapport presenterades framgår att RS beslutar att *nämnderna med ekonomiskt underskott ska till styrelsen återkomma med rapport om handlingsplaner och ekonomiskredovisning vid styrelsens sammanträde i augusti.*

Regionstyrelsen får en fördjupad månadsrapport per 30 april och en delårsrapport per 31 augusti enligt fastställd styrprocess. I granskningen har vi tagit del av den fördjupade månadsrapporten för första tertialet 2017. Den fördjupade månadsrapporten innehåller bl.a. en redovisning av måluppfyllelse, det ekonomiska resultatet per 30 april, avvikelse mot budget och en prognos för helåret. Verksamheten redovisas i följande avsnitt:

- Folkhälsa och sjukvård
- Regional utveckling
- Medarbetare
- Miljö, stöd och service

Den verksamhet som nämnderna för Arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet (ANA) och Trafik, infrastruktur och miljö (TIM) ansvarar för finns inte redovisad i egna avsnitt utan återfinns främst under avsnittet Regional utveckling. Resultatet per nämnd redovisas i den fördjupade månadsrapporten (tertiäl 1 2017) som en avvikelse mot periodiserad budget och prognos samt hur stor avvikelsen är procentuellt i förhållande till respektive nämnds totala omslutning. Det framgår av den fördjupade månadsrapporten hur stor del av avvikelserna som är hänförliga till nämndens verksamhetsområde och hur stor del som avser centrala anslag. Enligt uppgift fortsätter arbetet med att anpassa redovisningen till nämndorganisationen under 2017.

Region Jönköpings län har en förvaltning som arbetar för samtliga nämnder. Vid intervjuerna framkommer att samverkan/samarbete mellan regiondirektören, tjänstemännen på regionledningskontoret och politikerna är ett prioriterat område. Uppsiktplikten upplevs gynnas av att det finns en förvaltning och att många frågor och beslut går genom regiondirektören, som är ytterst ansvarig tjänsteman, och som i sin tur har en löpande dialog med RS och RSAU. Regiondirektören deltar på samtliga sammanträden i RS och RSAU.

Den regionövergripande internkontrollplanen har arbetats fram av regionledningskontoret och grundar sig på en övergripande riskanalys för hela verksamheten. Regionstyrelsen har fastställt internkontrollplanen för 2017 som även fastställts av samtliga nämnder. Enligt reglementet kan nämnderna besluta om egna kontrollmoment vid sidan av den regionövergripande planen. Resultatet av utförda kontrollmoment redovisas löpande till regiondirektörens ledningsgrupp. Regionstyrelsen får ingen löpande rapportering utan erhåller en sammanfattande rapport i samband med redovisning av årsredovisningen. I granskningen noteras att RS i mars 2017 beslutade om en årsrapport för 2016 års intern kontrollarbete. Rapporten innehöll en beskrivning av samtliga kontrollmoment och vilka åtgärder som ska vidtas. Enligt uppgift har inte regionstyrelsen informerat fullmäktige om organisationens samlade arbete med intern kontroll. Regionledningskontoret uppger att det framöver ska säkerställas att regionfullmäktige informeras i enlighet med fastställt reglemente.

Inför 2018 införs vissa förändringar av budgetprocessen inom RJL. I det presentationsmaterial som vi tagit del av beskrivs processen i tre faser; planering, genomförande och uppföljning. Det framgår bl.a. att dialogen mellan regionstyrelsen, nämnderna och de olika verksamhetsområdena ska stärkas. RSAU har ett tidigt budgetinternat i januari och i maj genomförs en budgetdialog mellan RSAU och de olika nämndpresidierna. Dialogen ska vara proaktiv och ge en möjlighet för RSAU att ta del av och diskutera budgetförslag och investeringsförslag innan nämnderna fastställer sina förslag i juni.

På uppdrag av regiondirektören så är hälso- och sjukvårdsdirektören föredragande tjänsteman i nämnden för Folkhälsa och sjukvård och på samma sätt är regionalutvecklingsdirektör föredragande i TIM och ANA. Beredning och planering inför samt verkställande av beslut efter sammanträden görs inom regionledningskontoret. Vid intervjuerna

framkommer även att det sker många informella kontakter och dialoger mellan regionstyrelsens ordförande och de olika nämndsordförandena, vilket ses som en del i uppsiktsplikten.

## 4.2 Regionstyrelsens uppsikt över bolagen

Det pågår ett arbete inom RS och RSAU kring hur dialogen med bolagen kan utvecklas och i dokumentet som rör budgetprocessen finns ägarfrågor med i ett avsnitt. Det framgår att RS och RSAU ska följa bolagen via olika forum och i olika sammanhang bl.a. genom ägardirektiv, på bolagsstämman, via ägarsamråd, genom årsredovisningen, genom olika presentationer och via kontakt med styrelseledamöterna.

Det finns även ett års hjul framtaget gällande RS arbete under 2017 och där framgår att ägarfrågor ska tas upp på mötet i april. RS hade inget möte i april i år och vid granskningen av protokollen under perioden januari – juni 2017 noteras att ägarfrågor inte varit uppe på något möte.

Vid intervjuerna framkommer att det finns en medvetenhet och en ambition att uppsiktsplikten avseende bolagen ska utvecklas. Det uppges att ägarsamråden kan förbättras och att regionstyrelsens dialog med styrelseledamöterna i bolagen inför bolagsstämmor och styrelsemöten kan struktureras och förberedas på ett bättre sätt för att fånga upp frågor som är viktiga utifrån ägarstyrning och uppsiktsplikt.

Regionstyrelsen har inte årligen prövat och bedömt om den verksamhet som bedrivs i bolag är förenligt med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Enligt kommunallagen ska styrelsen fatta årliga beslut avseende detta för varje bolag.

### *TvNo Textilservice AB*

TvNo uppger att de skickar ut protokoll från styrelsemöten och bolagsstämmor enbart till sina styrelseledamöter, dvs. inte till regionstyrelsens ledamöter.

TvNo uppger att de kallar till ägarsamråd en gång per år och då presenterar styrelsen verksamheten för sina ägare. Bolaget uppger att de kallat regionstyrelsens ordförande till ägarsamrådet och att samråden dokumenteras i form av minnesanteckningar. TvNo ägs även av bl.a. Region Östergötland och de har efterfrågat en bolagsstyrningsrapport där bl.a. följande delar behandlas/beskrivs:

- Styrelsearbetet
- Intern kontroll
- Riskbedömning och uppföljning
- Efterlevnad av det fastställda kommunala ändamålet
- Efterlevnad av de kommunala befogenheterna
- Efterlevnad av ägardirektiv samt andra direktiv och avtal

En motsvarande bolagsstyrningsrapport har inte efterfrågats eller tagits fram för Region Jönköpings län, som äger lika stor del av bolaget som Region Östergötland.



Bolagets årsredovisning och delårsrapport per 31 augusti skickas enbart till ekonomiavdelningen. Regionstyrelsen får ta del av bolagets resultat via regionens årsredovisning där ett antal nyckeltal per bolag presenteras.

#### *Bostadsbyggen i Jönköping AB*

I granskningen framkommer att protokoll från styrelsemöten och bolagsstämmor skickas ut till samtliga styrelseledamöter samt läggs som informationsärenden till regionstyrelsens ledamöter. Vid intervjuerna med representanter från regionstyrelsen framkommer att det inte finns några rutiner för hur protokollen från bolagen ska hanteras inom ramen för uppsiktsplikten. Vi noterar att ägardirektivet inte är fastställt på bolagsstämman.

Ägarsamråd uppges ske en gång per år eller oftare om behov finns. I normalfallet är de bolagets styrelse som kallar till samrådet. Ägarsamråden dokumenteras i mötesanteckningar och i granskningen har vi tagit del av dokumentationen från ett ägarsamråd i april 2017. Vid detta ägarsamråd deltog bl.a. ordförande, 1:e och 2:e vice ordförande i RS, regiondirektör och kanslidirektör.

Även här gäller samma rutiner som för TvNo, dvs. bolagets årsredovisning och delårsrapport per 31 augusti skickas enbart till ekonomiavdelningen. RS tar del av bolagets resultat via regionens årsredovisning där ett antal nyckeltal per bolag presenteras.

## 5. Sammanfattning och rekommendationer

---

Nedan beskrivs i komprimerad form svar på respektive revisionsfråga. Därefter redogörs för slutsatser och svar på den övergripande revisionsfrågan.

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Har regionstyrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär?</li></ul>	Nej, regionstyrelsen har inte fastställt någon definition av vad uppsiktsplikten innebär.
<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Finns det en strategi för hur uppsiktsplikten ska genomföras?</li></ul>	Nej, det finns ingen fastställd strategi för hur uppsiktsplikten ska genomföras.

- ▶ Hur utövar regionstyrelsen sin löpande uppsikt över nämnder och bolag? Vilken dialog finns mellan styrelse och nämnder/bolag?

Vår bedömning är att regionstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över nämnderna genom den ordinarie styrprocessen för planering, genomförande och uppföljning. Nämndernas ekonomi och måluppfyllelse följs främst genom månadsrapporter, delårsrapport och årsredovisning. Det finns en fastställd internkontrollplan som är regionövergripande och resultatet av utförda kontrollmoment presenteras i en sammanfattande rapport för RS i mars. Budgetprocessen är under utveckling och dialogen mellan RS/RSAU och nämnderna ska förstärkas.

Då regionen har en förvaltning som arbetar för samtliga nämnder är regiondirektören involverad i många frågor och beslut som rör hela verksamheten. Regionledningskontoret har en övergripande bild av vilka frågor som är aktuella och kan samordna en del av dem. Det sker även en kontinuerlig dialog mellan regionstyrelsens ordförande och nämndernas ordförande/presidium vilket ger en löpande insyn i hur nämnderna bedriver verksamheten och som utgör en del av hur RS genomför sin uppsiktsplikt.

Regionen har skapat förutsättningar för uppsikten genom ägardirektiv. Dessa efterlevs dock inte fullt ut och det noteras ett ägardirektiv som inte är fastställt på bolagsstämman. Uppsikten över bolagen genomförs främst genom den information som lämnas i regionens årsredovisning och genom ägarsamråd som bolagen bjuder in till. Ett av bolagen som ingår i granskningen skickar protokoll från styrelsemöten och bolagsstämma som informationsärenden till RS.

Regionstyrelsen lever inte upp till de krav som ställs på förstärkt uppsiktsplikt över bolagen, då de inte i årliga beslut för varje bolag prövat och

Revisionsfråga	Svar
	<p>bedömt om den verksamhet som bedrivs i bolag är förenligt med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Det noteras att det finns bolag som inte översänder protokoll från styrelsemöten och bolagsstämma i enlighet med ägardirektiven. RS saknar rutiner för hur de protokoll som inkommer ska hanteras inom ramen för uppsiktsplikten.</p> <p>Vi noterar i granskningen att det pågår ett arbete i regionen med att förtydliga och utveckla hur ägarfrågor och ägarstyrning ska hanteras/ske.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Utövar styrelsen en tillräcklig uppsikt över nämnderna och bolagen?</li> </ul>	<p>Vår bedömning är att styrelsen inte utövar en tillräcklig uppsikt över nämnderna och bolagen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Vilken återrapportering sker till fullmäktige?</li> </ul>	<p>Det sker ingen återrapportering till regionfullmäktige gällande utfallet av regionstyrelsens uppsiktsplikt.</p> <p>Regionfullmäktige tar del av uppföljningen av styrelsens och nämndernas verksamhet genom de olika delarna som beskrivs i fastställd styrprocess (se avsnitt 3.2.3).</p> <p>Regionstyrelsen har inte informerat fullmäktige om organisationens samlade arbete med intern kontroll. Regionledningskontoret uppger att det framöver ska säkerställas att regionfullmäktige informeras i enlighet med fastställt reglemente.</p>

### *Sammanfattande bedömning*

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen inte utöver en tillräcklig och ändamålsenlig uppsiktsplikt över nämnder och bolag. En betydande del av den uppsikt som utövas av regionstyrelsen sker inom ramen för den ordinarie styrprocessen för planering, genomförande och uppföljning. Vår bedömning är att den information och uppföljning kring nämndernas ekonomi och måluppfyllelse som erhålls inom denna process är viktiga delar i uppsikten. Uppsikten syftar dock till att även granska verksamheternas effektivitet och legalitet som normalt kräver mer information och underlag än vad som framkommer i den normala uppföljningen.

Region Jönköpings län har genom ägardirektiven fastställt hur uppföljning av bolagens verksamhet ska ske och vår bedömning är att regionen på detta sätt skapat förutsättningar för att kunna utföra sin uppsiktsplikt gentemot bolagen. Vi noterar dock i granskningen att ägardirektiven inte efterlevs fullt ut och ett av ägardirektiven är inte fastställt på bolagsstämman.

Vår bedömning är att uppsikten bör genomföras på ett mer proaktivt sätt och inte bara baseras på den information som förmedlas i uppföljningsprocessen. För att stärka arbetet med uppsiktsplikten ger vi följande rekommendationer:

#### *Rekommendationer:*

- ▶ Regionstyrelsen bör definiera uppsiktens innebörd och innehåll både gällande nämnder och bolag.
- ▶ Regionstyrelsen bör fastställa en strategi för utövandet av uppsiktsplikten och den bör omfatta följande delar:
  - ✓ Vad uppsikten ska inriktas mot och hur den ska genomföras.
  - ✓ Vilken information som behövs från verksamheterna för att styrelsen ska kunna fullgöra sin uppsiktsplikt.
  - ✓ Hur informationen ska samlas in och när den ska redovisas för regionstyrelsen.
  - ✓ Hur återrapportering ska ske till regionfullmäktige.
- ▶ Säkerställ att regionstyrelsen i årliga beslut tar ställning till om den verksamhet som bolagen bedrivit har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Detta krav på förstärkt uppsiktsplikt av bolagen framgår både av kommunallagen samt regionstyrelsens reglemente.
- ▶ Säkerställ att bolagsordningarna för de delägda bolagen uppfyller kraven enligt kommunallagen (3 kap. 17-18 §§).
- ▶ Säkerställ att ägardirektiven är fastställda på bolagsstämman och att de efterlevs fullt ut. Det är viktigt att regionen, som delägare, erhåller den information som fastställts i ägardirektivet för att kunna genomföra sin uppsiktsplikt.
- ▶ Det bör säkerställas att regionens delägda bolag översänder årsredovisning och delårsrapport till regionstyrelsen enligt

fastställda ägardirektiv. Idag skickas dessa enbart till ekonomiavdelningen och i regionens årsredovisning presenteras bolagens verksamhet enbart genom ett antal nyckeltal (bl.a. resultat, ägarandel, soliditet m.fl.).

- ▶ Den bolagsstyrningsrapport som TvNo tar fram till Region Östergötland bör även kunna tas fram till Region Jönköpings län. Överväg om bolagsstyrningsrapporter bör tas fram för samtliga delägda bolag som en del i uppsiktsplikten.
- ▶ Rapportering av utförda kontrollmoment i enlighet med fastställd internkontrollplan bör ske löpande till regionstyrelsen.
- ▶ Säkerställ att regionstyrelsen årligen informerar fullmäktige om organisationens samlade arbete med intern kontroll i enlighet med gällande reglemente för intern styrning och kontroll.

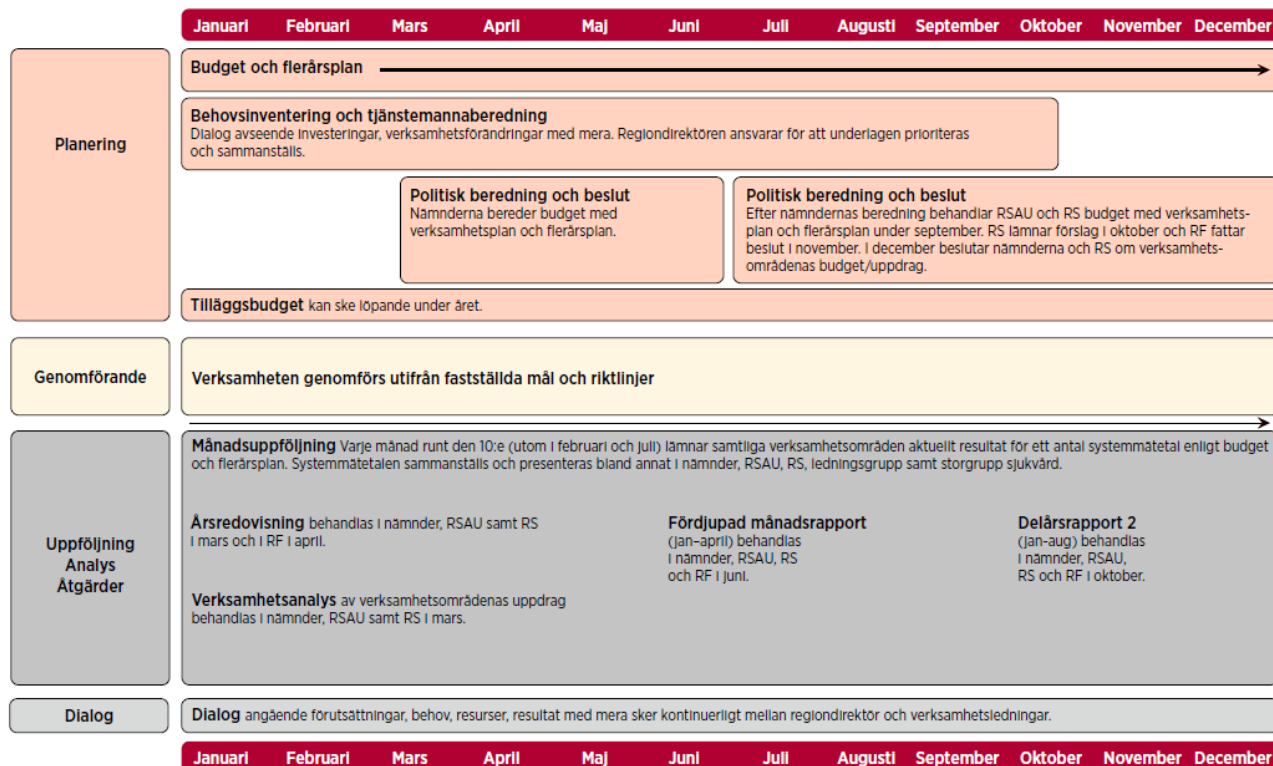
Jönköping den 4 september 2017

Ulrika Stränge

Certifierad kommunal revisor

# Bilaga 1: Regionens styrprocess

## Styrprocess för planering, genomförande och uppföljning



RSAU: Regionstyrelsens arbetsutskott, RS: Regionstyrelsen, RF: Regionfullmäktige

## Bilaga 2: Förteckning över intervjuade funktioner

- ▶ Ordförande i regionstyrelsen
- ▶ Vice ordförande i regionstyrelsen
- ▶ Regiondirektör
- ▶ Ekonomidirektör
- ▶ VD Bostadsbyggen i Jönköping AB
- ▶ VD TvNo Textilservice AB



## Bilaga 3: Dokumentförteckning

- ▶ Beskrivning av budgetprocessen inför 2018
- ▶ Bolagsordning för Bostadsbyggen i Jönköping AB
- ▶ Bolagsordning för TvNo Textilservice AB
- ▶ Budget med verksamhetsplan för 2017 och Flerårsplan 2018-2019
- ▶ Fördjupad månadsrapport för tertial 1 2017
- ▶ Intern kontrollplan för 2017
- ▶ Protokoll från Regionstyrelsens möten januari-juni 2017
- ▶ Reglemente för intern styrning och kontroll
- ▶ Reglemente för Regionstyrelsen
- ▶ Årsredovisning 2016
- ▶ Ägardirektiv för Bostadsbyggen i Jönköping AB
- ▶ Ägardirektiv för TvNo Textilservice AB