

Revisionsrapport

Lekmannarevision – Granskning av beslutsunderlag och protokoll

*Lisa Åberg och
Sandra Marcusson*

April 2016

Stadsvapnet AB

pwc

Innehåll

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Syfte och Revisionsfråga.....	2
1.3.	Revisionskriterier	2
1.4.	Kontrollmål	2
1.5.	Metod.....	3
2.	Iakttagelser	4
2.1.	Styrande dokument	4
2.1.1.	Ägardirektiv för Karlshamns kommuns helägda bolag.....	4
2.1.2.	Kommunövergripande protokollsmall.....	4
2.2.	Styrelsens protokoll.....	5
2.3.	Kallelse och beslutsunderlag	6
2.4.	Rutiner för berednings- och protokollarbete.....	6
3.	Revisionell bedömning.....	8
3.1.	Kontrollmål	8
Bilaga 10		
3.2.	Enkätstudie.....	10
3.2.1.	Enkätfrågor	10

1. Inledning

1.1. Bakgrund

En viktig aspekt i den kommunala beslutsprocessen är att underlag till beslut är av god kvalitet. Bristande beredningsrutiner innebär risker i beslutsfattandet som ofta leder till felaktiga beslut. Styrelsernas ledamöter ska känna trygghet i tjänstemännens grundläggande beredningsarbete. Vidare ska handlingar och protokoll kunna läsas och förstås av såväl förtroendevalda och anställda i bolaget, som intresserade medborgare utan ingående kunskaper om kommunal verksamhet och organisation. Detta ställer krav på språk, uppställningar och förmåga att i korta drag ge läsaren en god bild av ärendet.

Av ägardirektivet för Karlshamns kommuns helägda bolag framgår att det vid styrelsesammanträden ska föras protokoll som tydligt anger vilka ärenden som behandlats, vilket beslutsunderlag som funnits för respektive ärende samt innebörden av de beslut som fattats.

Lekmannarevisorerna i Karlshamns kommuns helägda bolag, har, utifrån en bedömning av risk och väsentlighet, funnit det angeläget att granska ändamålsenligheten i bolagsstyrelsens kallelser och protokoll.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att granska ändamålsenligheten i Stadsvapnets beslutsunderlag och protokoll. Revisionsfrågan som ska besvaras är:

- Är styrelsens beslutsunderlag och protokoll ändamålsenligt utformade?

1.3. Revisionskriterier

Iakttagelserna som görs i granskningen bedöms gentemot följande revisionskriterier:

- Aktiebolagslagen
- Kommunallagen
- Ägardirektiven för Karlshamns kommuns helägda bolag
- Ägardirektiv för Stadsvapnet AB
- Övriga gällande styrdokument för granskningsområdet

1.4. Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågan beaktas följande kontrollmål gentemot revisionskriterierna:

- Uppfyller styrelsens protokoll kraven i gällande ägardirektiv?

- Är protokollen tillräckligt informativa och lättförståeliga för en utomstående läsare?
- Är kallelsen utformad så att styrelseledamöterna har ett beslutsunderlag av tillfredsställande kvalitet inom rimlig tid före sammanträdet?
- Finns ändamålsenliga och fastställda rutiner för berednings- och protokollsarbetet?
- Finns rutiner för att tillgängliggöra protokoll för allmänheten, exempelvis via bolagens eller kommunens hemsida?

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentstudier och en enkätundersökning. Intervjuer har genomförts med bolagsstyrelsens presidium, VD för Stadsvapnet, kommunens ekonomichef och tillika sekreterare för Stadsvapnet och en administratör som svarar för det praktiska kallelse- och protokollsarbetet i bolaget. Vidare har dokument såsom ägardirektiv och bolagets protokoll för perioden januari år 2015 till oktober år 2015 med bilagda handlingar granskats.

Enkätundersökningen har bestått av nio frågor om beslutsunderlagens och protokollens kvalitet. Enkäten har skickats till samtliga styrelseledamöter för Stadsvapnet AB, Karlshamnsfastigheter AB, Karlshamnsbostäder AB, Karlshamn Energi AB och Karlshamn hamn AB (se bilaga). I rapporten redovisas det samlade resultatet för de fem bolagen. Trettio av 52 styrelseledamöter har deltagit i enkätundersökningen, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 57 %.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

2. *Iakttagelser*

2.1. *Styrande dokument*

2.1.1. *Ägardirektiv för Karlshamns kommuns helägda bolag*

Ägardirektivet för Karlshamns kommuns helägda aktiebolag anger följande avseende utformning av styrelsens **protokoll**:

Från styrelsesammanträdet ska föras protokoll, som tydligt anger vilka ärenden som behandlats, vilket beslutsunderlag som funnits för respektive ärende samt innebörden av de beslut som fattats.

Av protokollet ska framgå såväl närvarande som frånvarande ledamöter. Ett färdigt protokoll ska sändas till ledamöterna senast två veckor efter sammanträdet.

I ägardirektivets punkt 5.5.10 angående "Överföring av information till ny styrelse" anges vidare:

Genom att bolaget iakttar vad som anges i detta ägardirektiv om upprättandet av styrelseprotokoll och övrig dokumentation ska nyvalda styrelseledamöter få erforderlig information om bolagets verksamhet.

Vad gäller **kallelser** till styrelsesammanträden reglerar ägardirektivet följande:

På uppdrag av styrelsens ordförande ska ledamöterna kallas till styrelsesammanträde senast sju dagar i förväg. Till kallelsen ska bifogas dagordning och de handlingar som hör till respektive ärende som ska behandlas. Av dagordningen ska framgå vilka ärenden som är beslutsärenden respektive informationsärenden. Kallelsen och övriga handlingar ska i största möjliga utsträckning distribueras digitalt.

2.1.2. *Kommunövergripande protokollsmall*

Den 2 maj år 2011 fastställde kommunfullmäktige en kommunövergripande protokollsmall som ska användas av samtliga nämnder och bolagsstyrelser i kommunkoncernen. Av beslutet framgår också att det ska gå att läsa alla kommunkoncernens protokoll på webben.

Enligt den beslutade mallen ska beslutsparagrafer i protokollen ha följande disposition:

1. Huvudrubrik: **Huvudrubriken ska vara fetmarkerad och understruken.**
2. Underrubrik (1): **"Styrelsens beslut"** ska vara fetmarkerad. Beslutet ska anges i normal textstil samt i att-satser.
3. Underrubrik (2): **"Sammanfattning"** ska vara fetmarkerad. Sammanfattningen ska utgöra en sammanfattande beskrivning av ärendet i normal textstil.

4. Underrubrik (3): ”**Beslutsunderlag**” ska vara fetmarkerad. Under rubriken ska det finnas hänvisning till bakomliggande beslutsunderlag.
5. Underrubrik (4): ”**Beslutet ska skickas till**” ska vara fetmarkerad. Under rubriken ska det anges till vem/till vilken myndighet beslutet ska expedieras.

2.2. Styrelsens protokoll

Från och med januari år 2015 till och med oktober år 2015 har det genomförts sex styrelsesammanträden. Av protokollens förstasida framgår såväl närvarande som frånvarande ledamöter. Protokollen skrivs med löpande paragrafer, vilket innebär att det förekommer flera paragrafer på varje sida i protokollet. Paragraferna åtskiljs inte med en linje eller annan avskiljande markering. Protokollen är inte försedda med en innehållsförteckning. Stadsvapnets protokoll publiceras inte på kommunens hemsida.

Protokollsparagraferna saknar en tydlig disposition med fasta rubriker och underrubriker. Rubrikerna och underrubrikerna varierar något mellan de granskade protokollen. Paragraferna i protokollen har i regel en huvudrubrik och underrubriken ”Sammanfattning”. Ibland förekommer underrubriken ”Beslutsunderlag” i beslutsärenden. Brödtexten i protokollen består också av både normal textstil och fetmarkerad textstil. Detta gör att texten kan uppfattas som svårläst och inte så överskådlig. Styrelsens beslut formuleras i att-satser allra först i paragrafen. Det finns ingen rubrik som tydliggör att det är ett beslut. Besluten formuleras exempelvis på följande sätt:

”Styrelsen **beslutar**

att nästa ordinarie styrelsesammanträde äger rum **tisdagen den 2 juni 2015.**”

Protokollet är i regel uppdelat i kategorierna ”Anmälningar”, ”Rapporter”, ”Beslutsärenden” och ”Övriga frågor”. Respektive kategori utgör en paragraf i protokollet. Under dessa paragrafer samlas flera olika informations och beslutsärenden. Det är till viss del otydligt vilka paragrafer som är besluts- eller informationsärenden trots uppdelningen i de olika kategorierna. Detta då styrelsen även fattar beslut i ärenden som exempelvis behandlas under kategorin ”Rapporter” och inte enbart under kategorin ”Beslutsärenden”.

Det är sällan som ärendena sammanfattas på ett beskrivande sätt i protokollet. Av den anledningen är också paragraferna relativt kortfattade. Det är inte ovanligt att det saknas en beskrivning av ärendet som ger läsaren en uppfattning om vilken information det är som delgetts styrelsen. Beskrivningarna av ärendet är något tydligare i beslutsärenden än i informationsärenden. Det förekommer få hänvisningar till underliggande beslutsunderlag. Av intervjuerna framkommer att det underliggande beslutsunderlaget alltid bifogas protokollet som bilagor, därav har protokollen inte så omfattande beskrivningar av ärendena.

Enkätstudien visar att en majoritet av de tillfrågade styrelseledamöterna är relativt nöjda med protokollens utformning. På frågorna om styrelseledamöterna anser att protokollen återger sammanträdet på ett korrekt sätt, om uppställningen/dispositionen av protokollet

är bra och huruvida besluten formuleras på ett tydligt sätt, upplever majoriteten av respondenterna att de instämmer helt eller instämmer till stor del.

2.3. Kallelse och beslutsunderlag

Styrelsen har försetts med surfplattor och ledamöterna får kallelsen digitalt cirka en vecka innan sammanträdet. Kallelsen, inklusive tillhörande handlingar, publiceras i Netpublicator. Kallelsen publiceras inte på kommunens hemsida.

Från intervjuerna med representanter från Stadsvapnet framkommer att det ska finnas en kommunövergripande mall för utformning av tjänsteskrivelser. Vi har inte noterat att någon sådan mall har använts av övriga kommunala bolag. I granskningen av Stadsvapnets sammanträdeshandlingar noterar vi att, i de fall som tjänsteskrivelser har bifogats i kallelsen, så är det i ett fåtal fall som den fastställda mallen och dess rubriker har använts.

Granskningen av styrelsens sammanträdeshandlingar från januari år 2015 till oktober år 2015 visar att av 15 behandlade beslutsärenden har tjänsteskrivelse enbart förekommit i tre ärenden. Med tjänsteskrivelse avses en skrivelse från tjänstemännen med en sammanfattande beskrivning av ärendet, eventuella överväganden och konsekvensanalyser samt ett tydligt förslag till beslut. Däremot förekommer det nästan alltid andra beslutsunderlag, som exempelvis kalkyler eller ekonomiska rapporter.

Enkätstudien visar att en majoritet av de tillfrågade styrelseledamöterna är relativt nöjda med beslutsunderlagets kvalitet och upplever att de får beslutsunderlaget i tillräckligt god tid före sammanträdet. Cirka 80-90 % har svarat att de instämmer helt eller instämmer till stor del i dessa frågor. Jämfört med resultatet på styrelseledamöternas uppfattning av protokollens utformning är dock styrelseledamöternas uppfattning om beslutsunderlagets kvalitet något sämre. Det är något fler som har svarat att de instämmer till stor del eller instämmer till viss del i dessa frågor än i frågorna om protokollens utformning.

2.4. Rutiner för berednings- och protokollarbete

Det finns inte några dokumenterade rutiner avseende berednings- och protokollarbetet för bolagsstyrelsen annat än det som anges i bolagets ägardirektiv.

Cirka en vecka innan utskicket av kallelsen till styrelsesammanträdet har styrelsens ordförande, bolagets VD, styrelsens sekreterare tillika vice VD och bolagets administratör ett formellt beredningsmöte. Inför beredningsmötet har styrelsens sekreterare och administratör upprättat ett förslag till kallelse. Förslaget till kallelse och tillhörande beslutsunderlag bereds på mötet. Eventuella justeringar av kallelsen genomförs efter beredningen. Av intervjuerna framkommer att det är ganska givet vilka ärenden som ska behandlas av bolaget på varje sammanträde. På grund av detta finns det inget formellt ärendestopp inför styrelsens sammanträde, dels för att det är så pass få tjänstemän inblandade i beredningen av ärenden till styrelsen, dels för att det sällan uppkommer ärenden som de inte vetat om i förväg. Bolaget har upprättat en årsplan som innehåller information om vilka återkommande ärenden som ska behandlas under året och när i tid de ska upp på sammanträdet. Det är därmed sällsynt att extraärenden inkommer efter

kallelseutskicket. De intervjuade upplever att beredningsarbetet fungerar tillfredsställande.

Det är bolagets administratör som hanterar kallelseutskicket till styrelsesammanträdet. En vecka innan sammanträdet publiceras kallelsen inklusive tillhörande handlingar i Netpublicator. Bolagets vice VD tjänstgör normalt sett som bolagets sekreterare och är den tjänsteman som i första hand skriver protokollet. Protokollet skrivs under tiden sammanträdet äger rum och skrivs färdigt efter sammanträdet. Vice VD och administratören hjälps oftast åt att skriva klart protokollet. Om ett beslutsunderlag finns används det materialet som underlag till upprättandet av protokollet. Om ett beslutsunderlag saknas skriver vice VD en beskrivning av ärendet utifrån vad som sades på sammanträdet. Protokollet publiceras för ledamöterna i Netpublicator så snart protokollet har justerats.

Enkätstudien visar att styrelseledamöternas uppfattning om påståendet att styrelsen diskuterar frågor kring hur beredningsarbetet fungerar i sitt respektive bolag, skiljer sig mer än svaren för de övriga frågorna. 43 % (13 personer) av de tillfrågade som instämmer till stor del och 33 % (10 personer) instämmer enbart till viss del. 23 % (7 personer) instämmer helt.

3. *Revisionell bedömning*

Vi bedömer att styrelsens beslutsunderlag och protokoll inte är tillräckligt ändamålsenligt utformade. Vi grundar vår bedömning på att protokollen inte är tillräckligt informativa och lättförståeliga för en utomstående läsare, att protokollen delvis uppfyller ägardirektivens krav vad gäller hänvisning till ett bakomliggande beslutsunderlag och att det sällan förekommer tjänsteskrivelser med förslag till beslut i de sammanträdeshandlingar som skickas till ledamöterna inför styrelsemötet. Vidare bedömer vi att det är en brist att bolaget inte fullt ut följer den av fullmäktige fastställda koncernövergripande protokollsmallen.

Nedan utvecklas bedömningen utifrån respektive kontrollmål.

3.1. *Kontrollmål*

Uppfyller styrelsens protokoll kraven i gällande ägardirektiv?

Vi bedömer att styrelsens protokoll inte uppfyller kraven i ägardirektiven vad gäller beslutsunderlag, då protokollen inte alltid anger vilket beslutsunderlag som funnits i respektive ärende. Vidare är det, enligt vår bedömning, svårt för en nyvald ledamot, att genom protokollen och dess bilagda handlingar få tillräcklig information om bolagets verksamhet.

Enligt vår bedömning bör sammanfattningarna liksom redovisningen av beslutsunderlag utvecklas. Detta för att nyvalda ledamöter ska tillförsäkras information genom protokollen och dess bilagda handlingar. Om ett ärende omfattas av sekretess bör istället styrelsen överväga att sekretessbelägga den aktuella paragrafen och dess bilagda handlingar.

Är protokollen tillräckligt informativa och lättförståeliga för en utomstående läsare?

Vi bedömer att bolagets protokoll inte är tillräckligt informativa och lättförståeliga för en utomstående läsare. Vi grundar vår bedömning på att det finns ytterst kortfattade sammanfattningar i protokollen. Detta försvårar för en utomstående läsare att skapa sig en kontext i ärendena. Under januari till och med oktober månad år 2015 har sammanlagt 15 beslutsärenden behandlats av styrelsen. Det har enbart bifogats en tjänsteskrivelse i tre av 15 ärendena. Vi noterar dock att det har bifogats någon form av beslutsunderlag i majoriteten av de behandlade beslutsärendena.

Enligt vår bedömning bör sammanfattningarna utvecklas liksom redovisningen av beslutsunderlag. Om ett ärende omfattas av sekretess kan den aktuella paragrafen med bilagda handlingar sekretessbeläggas.

Är kallelsen utformad så att styrelseledamöterna har ett beslutsunderlag av tillfredsställande kvalitet inom rimlig tid före sammanträdet?

Vi bedömer att styrelseledamöterna får kallelsen i rimlig tid före sammanträdet då den skickas ut cirka en vecka innan mötet. Vi anser dock att beslutsunderlagen endast till viss del är av tillfredsställande kvalitet, då det enbart har förekommit tjänsteskrivelse med förslag till beslut i tre beslutsärendena. Vi ser dock positivt på att det har bifogats beslutsunderlag till majoriteten av behandlade beslutsärenden.

Finns ändamålsenliga och fastställda rutiner för berednings- och protokollsarbetet?

Bolaget saknar fastställda rutiner för berednings- och protokollsarbetet i bolaget. Vi bedömer att bolagets gällande rutiner för berednings- och protokollsarbetet bör dokumenteras i syfte att stärka den interna kontrollen i ärendehantering och minska sårbarheten.

Finns rutiner för att tillgängliggöra protokoll för allmänheten, exempelvis via bolagens eller kommunens hemsida?

Vi bedömer att det inte finns rutiner för att tillgängliggöra styrelsens protokoll för allmänheten då protokollen inte publiceras på webben i enlighet med fullmäktiges beslut.

2016-04-01

Lisa Åberg

Uppdragsledare och projektledare

Bilaga

3.2. Enkätstudie

Vi har ställt nio frågor till samtliga styrelseledamöter i granskade bolag. Frågorna nummer ett till åtta ställdes med svarsalternativen Instämmer helt, Instämmer till stor del, Instämmer till viss del eller Instämmer inte alls. Fråga nummer nio angavs med ett öppet svarsalternativ med en textruta.

3.2.1. Enkätfrågor

1. Diskuterar ni i styrelsen frågor kring hur beredningsarbetet fungerar i ert bolag?
2. Upplever du att ärendena är tillräckligt utredda av tjänstemännen innan de lämnas till styrelsen för beslut?
3. Upplever du att kvaliteten på beslutsunderlagen motsvarar dina förväntningar?
4. Upplever du att du får beslutsunderlagen i tid för att du ska hinna sätta in dig i ärendena på ett tillräckligt sätt?
5. Upplever du att protokollen är tillräckligt informativa och lättförståeliga för en utomstående läsare?
6. Upplever du att protokollen återger sammanträdet på ett korrekt sätt?
7. Upplever du att uppställningen/dispositionen av protokollet är bra?
8. Upplever du att besluten formuleras på ett tydligt sätt?
9. Övriga kommentarer och synpunkter när det gäller din styrelses kallelser och protokoll?