

Kommunrevisionen, Falu kommun

Kommunstyrelsen
Lugnet i Falun AB
Västra Falun AB
Falun energi & vatten AB
Kopparstaden AB
Falun Kraft AB
Falun Elnät AB

För kännedom
Kommunfullmäktiges presidium

2012-06-04

Granskning av de kommunala bolagens arbete med riskidentifiering och riskanalys

KPMG har på uppdrag av lekmannarevisorerna i ovanstående bolag genomfört en granskning av bolagens arbete med riskidentifiering och riskanalys. Granskningen är den fördjupade granskning inom lekmannarevisionen som fanns i planeringen för 2013. Syftet med granskningen är att ge en översiktlig bild över riskarbetet i de kommunala bolagen och belysa vissa av riskerna som bolagen är exponerade för. I granskningen finns vissa generella delar som är gemensamma för samtliga bolag och delar som är specifika för de olika bolagen.

Lekmannarevisorerna önskar att bolagen till kommunstyrelsen främst yttrar sig över de delar som berör respektive bolag och att kommunstyrelsen lämnar ett samordnat yttrande över rapporten i sin helhet.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen lämnar ett samlat yttrande över revisionsrapporten senast 2014-06-01.

Efter uppgift för lekmannarevisorerna i berörda bolag

Leif Bergh
Ordförande
Kommunrevisionen

Lars Lundh
Vice ordförande
Kommunrevisionen



**Falu energi- och vatten, Falu kraft, Falu elnät,
Kopparstaden, Västra Falun och Lugnet i Falun**

Bolagens arbete med risker

Granskningsrapport, lekmannarevision

Offentlig sektor
KPMG AB
Februari 2014
Antal sidor: 29

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
2.1	Varför granska risker?	2
2.2	Vad menar vi med risker?	2
2.3	Grunderna för arbete med risker	4
2.3.1	Vår syn på intern styrning och kontroll	4
2.3.2	COSO-modellen	5
3.	Syfte	6
4.	Avgränsning	6
5.	Revisionskriterier	6
5.1	Kommunallagen	6
5.2	Aktiebolagslagen	6
5.3	Lag om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap	7
5.4	Interna regelverk och policys	7
6.	Metod	7
7.	Projektorganisation	8
8.	Generella iakttagelser och granskningens genomförande	8
8.1	Koncernövergripande finanspolicy	9
8.2	Koncernövergripande arbete vid extraordinära händelser	10
8.3	Koncernövergripande arbete med IT-säkerhet	11
9.	Falu Energi och Vatten AB	12
9.1	Bolaget	12
9.2	Arbetet i styrelsen	12
9.3	Riskidentifiering och riskanalys	12
9.4	Dokumentation	14
9.5	Bedömning och rekommendationer	14
10.	Falu Kraft AB	15
10.1	Bolaget	15
10.2	Arbetet i styrelsen	15

10.3	Riskidentifiering och riskanalys	15
10.4	Dokumentation	16
10.5	Bedömning och rekommendationer	16
11.	Falu Elnät AB	17
11.1	Bolaget	17
11.2	Arbetet i styrelsen	17
11.3	Riskinventering och riskanalys	17
11.4	Dokumentation	18
11.5	Bedömning och rekommendationer	18
12.	Lugnet i Falun AB	19
12.1	Bolaget	19
12.2	Arbetet i styrelsen	19
12.3	Riskinventering och riskanalys	19
12.4	Dokumentation	20
12.5	Bedömning och rekommendationer	20
13.	Kopparstaden AB	21
13.1	Bolaget	21
13.2	Arbetet i styrelsen	21
13.3	Riskinventering och riskanalys	21
13.4	Dokumentation	22
13.5	Bedömning och rekommendationer	22
14.	Västra Falun AB	24
14.1	Bolaget	24
14.2	Arbetet i styrelsen	24
14.3	Riskinventering och riskanalys	24
14.4	Dokumentation	24
14.5	Bedömning och rekommendationer	24
15.	Generella bedömningar och rekommendationer	26

1. Sammanfattning

KPMG har av Falu kommuns lekmannarevisorer fått i uppdrag att granska de helägda kommunala bolagens arbete med riskidentifiering och riskanalyser. Granskningen är den fördjupade granskning som lekmannarevisorerna valt att genomföra under 2013.

I stort sett all affärsverksamhet innehåller en nivå av risktagning. Riskerna kan vara finansiella, men även vara verksamhetsrelaterade, personalrelaterade eller förtroenderelaterade. I och med att det oftast finns risker i ett bolag, är det av stor vikt att både styrelse och företagsledning aktivt arbetar med att identifiera och analysera riskerna. Analysen leder ofta till att man finner sätt att minimera risken eller att det bedöms att risken ligger på en acceptabel nivå

Falu kommuns lekmannarevisorer bedömer att det finns en *risk* för att bolagens ledning genom avsaknad av ett strukturerat arbete på både styrelse och verksamhetsnivå missar risker som bolagen är exponerade för. Att ha kontroll över riskexponeringen och aktivt välja risknivå är *väsentligt* för att uppnå ägarens mål med bolagen.

I och med att granskningen innebär att vi granskar varje bolag för sig, har vi i denna sammanfattning valt att inte redogöra för varje enskilt bolag, detta finns att läsa under respektive bolags egna avsnitt. Vi har dock i granskningen gjort ett antal generella iakttagelser som gäller för samtliga bolag och dessa är:

Att vi i hög grad saknar ett koncerntänkande i Falu kommun och dess helägda kommunala bolag. FEV-koncernen, Kopparstaden och Lugnet i Falun upplever vi vara i mångt och mycket fristående både från varandra och från kommunen i perspektivet riskhantering. Vi ser därför stora möjligheter till samordningsvinster både rörande kunskaps- och informationsöverföring, men också gällande resursallokering.

Att man generellt saknar ett systematiskt arbete med risk. Visserligen arbetar man med frågor kring risk, detta sker på olika nivåer i de olika bolagen och man har också kommit olika långt. Vi ser här ett område där bolagen gemensamt skulle kunna hitta en systematik och ett arbetssätt som innebär att de olika bolagsstyrelserna blev mer aktivt i ett systematiskt riskarbete och som också innebar att man gemensamt skulle kunna identifiera olika former av risker. På så sätt skulle också en möjlighet till att gemensamt hitta sätt att minska riskerna. När det gäller finansiella risker har man ett koncernövergripande arbete som de flesta respondenter känner sig nöjda och trygga med. Att hitta bra lösningar även när det gäller frågor som exempelvis extraordinära händelser och IT-säkerhet skulle kunna leda till kostnadseffektiva lösningar som gynnar hela koncernen. Vi tror också att man genom ett närmare samarbete kring riskfrågor kan hitta samverkansområden som ger ekonomiska vinster, som sådana exempel kan nämnas jourer och larm.

2. Bakgrund

Vi har av Falu kommuns lekmannarevisorer i de helägda kommunala bolagen fått i uppdrag att granska de kommunala bolagens arbete med riskidentifiering och riskanalys. Uppdraget är den fördjupade granskning man beslutat sig för att genomföra inom lekmannarevisionen år 2013.

I stort sett all affärsverksamhet innehåller en nivå av risktagning. Riskerna kan vara finansiella, men även vara verksamhetsrelaterade, personalrelaterade eller förtroenderelaterade. I och med att det oftast finns risker i ett bolag, är det av stor vikt att både styrelse och företagsledning aktivt arbetar med att identifiera och analysera riskerna. Analysen leder ofta till att man finner sätt att minimera risken eller att det bedöms att risken ligger på en acceptabel nivå

Falu kommuns lekmannarevisorer bedömer att det finns en *risk* för att bolagens ledning genom avsaknad av ett strukturerat arbete på både styrelse och verksamhetsnivå missar risker som bolagen är exponerade för. Att ha kontroll över riskexponeringen och aktivt välja risknivå är *väsentligt* för att uppnå ägarens mål med bolagen.

2.1 Varför granska risker?

Vanligtvis när revisionen tittar på risker i de kommunala bolagen utgår man från den interna kontrollen och dess struktur. Att bolagen ska ha en tillfredsställande intern kontroll anges både i Aktiebolagslagen och i Kommunallagen. I denna granskning har vi valt att vidga (och samtidigt smälta av) perspektivet, för att på så sätt också se på hur arbetet med risker ser ut generellt. Även om den interna kontrollen ska täcka in de viktigaste riskerna, är det i normalfallet som så att styrelsen är medveten om betydligt fler risker än vad de som omfattas av den interna kontrollen. Genom att titta på riskarbetet mer generellt, har vår ambition varit att få en mer heltäckande bild av bolagens arbete och riskmedvetande. Riskidentifiering och riskanalys är en del av den interna kontrollen, varpå en del av denna granskningsrapport även bör ses som ett stöd i processen kring intern kontroll.

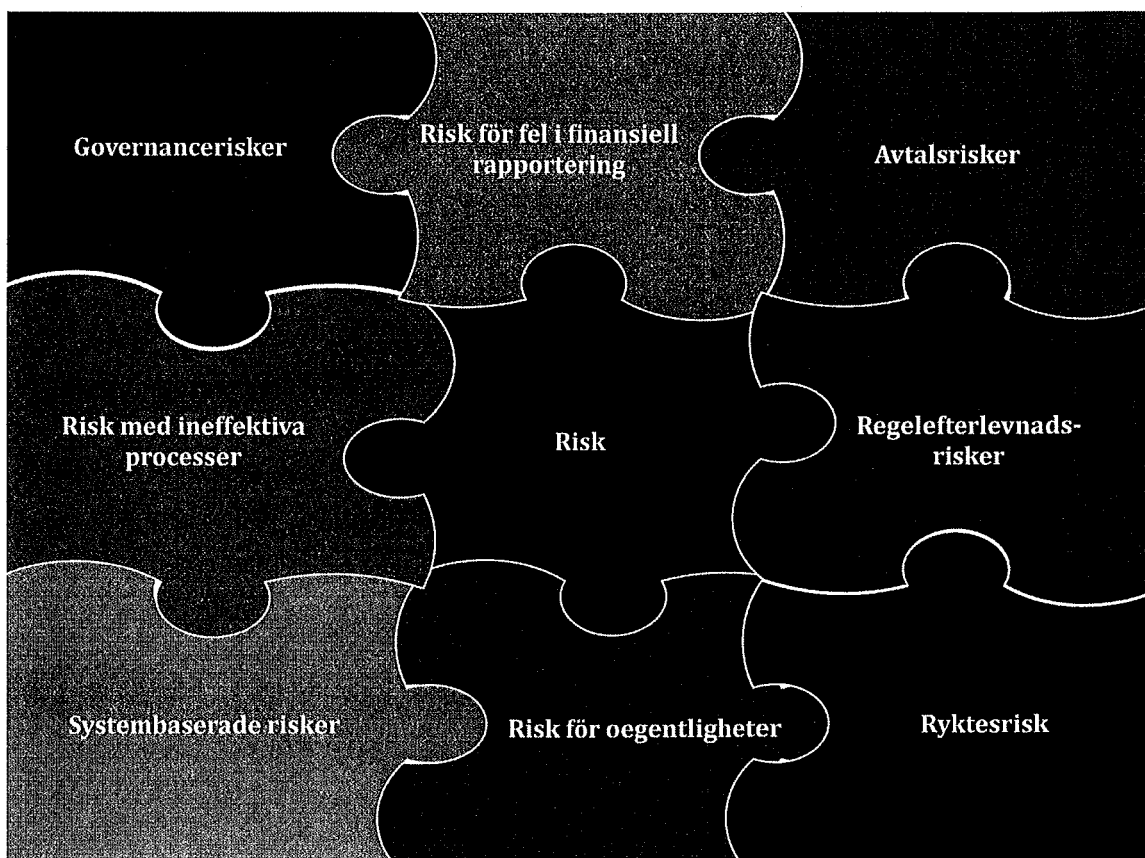
Vad är det då som vi anser vara viktigt när det gäller bolagens riskarbete? I revisionens strävan efter att kunna placera ansvar på rätt instans, är det för oss mycket viktigt att styrelsen i sin roll arbetar aktivt med att identifiera och analysera risker som riskerar att medföra skada för bolaget. I sin strategiska roll anser vi att det är styrelsens uppgift att i dialog med ägaren välja risknivå för bolaget. Om en situation skulle uppstå som hotar bolaget och som sker på grund av dålig eller utebliven riskhantering bör det inte vara allt för lätt att lägga allt ansvar på den verkställande nivån i bolaget. Ägaren måste kunna lita på att bolagens styrelser har kontroll över den strategiska nivån och de strategiska beslut som tas. Detta är inte något som är unikt för kommunalt ägda bolag, men systemet med politiskt valda styrelser skapar i vissa fall behov av större insatser vad gäller information och utbildning av styrelsen än vad gäller ”professionella styrelser”.

2.2 Vad menar vi med risker?

Definitionen av risk kan se olika ut beroende på vilket bolag eller person som man talar med. En av beståndsdelarna i skapandet av ett systematiskt riskarbete är därför att definiera begreppet risk. Här rekommenderas att ansluta sig till en av de definitioner som är etablerade, exempelvis risk enligt ISO 31000 eller COSO ERM. ISO 31000 definierar risk som ”*the effect of uncertainty on*

objectives, (whether positive or negative). Ett försök till Svensk översättning kan vara “effekter av osäkerheter för att uppnå målen oavsett om effekterna är positiva eller negativa.”

I denna granskning har vi berört ett stort spektrum av risker. Riskerna har varit olika för de olika bolagen. Detta har fallit sig naturligt i och med att bolagen är olika utsatta för olika risker. För bolag som exempelvis Västra Falun och Falu Kraft är det irrelevant att diskutera risker förknippade med personal i och med att bolagen saknar egen personal. Det är också mer naturligt att diskutera risker förknippade med elhandel med Falu Kraft än med Lugnet i Falun AB.



När vi påbörjade granskningen utgick vi från en bruttolista med tänkbara eventuella risker. Dessa var indelade i sju delområden:

- Ekonomi (ränterisker, lånestopp, kundförluster)
- Extra ordinära händelser (elbortfall, vattenflöden, strejker, isolering, störning VA, pandemi)
- Arbetsmiljö/personal (olyckor, dödsfall, skyddsronder, incidenthantering)
- IT-säkerhet (reservkraft, lagring, behörighetshantering, störningar i kommunikationer)
- Specifika verksamhetsrisker (underhåll, omvärld, kompetens)

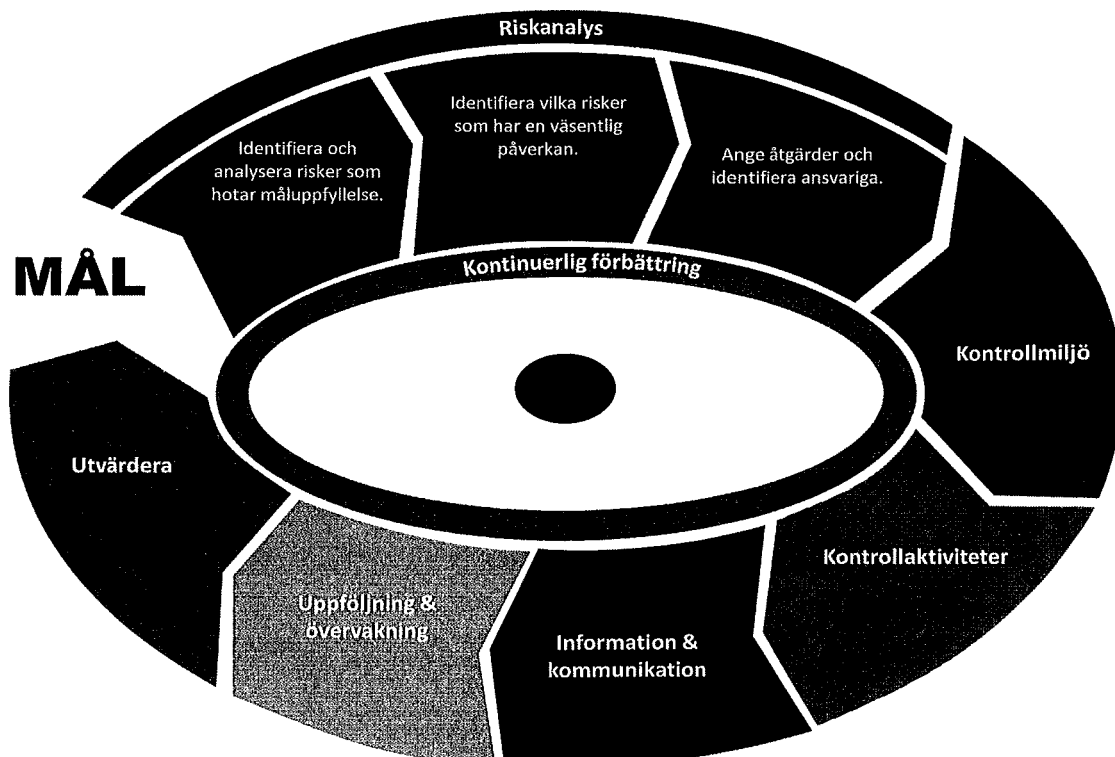
- Juridiska risker (avtalsrisker, sekretess, bristande ägarstyrning, mutor & bestickning)
- Övriga risker (förtroendeskada, förskingring, tvister, sabotage, brand, mapping, stöld)

Det finns säkerligen en mängd risker som vi inte har tagit med i denna granskning, men vår bedömning var dock att spridningen av risker var tillräckligt stor för att kunna bilda oss en uppfattning om hur bolagen och dess styrelser arbetar med riskidentifiering och riskanalys. Det ligger således inte någon viktning mellan områdena, vår uppgift i denna granskning har inte primärt varit att analysera vilka risker som är viktigast för bolagen.

2.3 Grunderna för arbete med risker

Antalet modeller och arbetssätt när det gäller arbete med risker är otaliga. Många institutioner och företag har som verksamhetsidé att hjälpa andra med deras arbete med risker, eller att utarbeta nya modeller för denna typ av arbete. Nedan kommer två exempel på hur man kan grafiskt illustrera arbete med risker i bolag och organisationer.

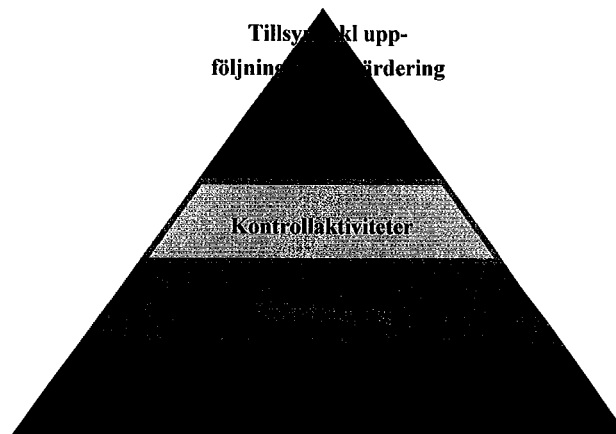
2.3.1 Vår syn på intern styrning och kontroll



Denna grafiska illustration visar hela processen med riskarbetet i en organisation eller i ett bolag. Det denna granskning omfattar är delen som är benämnd riskanalys.

2.3.2 COSO-modellen¹

COSO-modellen kan illustreras på ett flertal sätt. De vanligaste sätten är i antingen en två- eller en tredimensionell matris. Det sätt som är vi bedömer vara mest lättillgängligt för läsaren är dock följande:



- **Kontrollmiljön** är den omgivning som den interna styrningen och kontrollen verkar i och påverkas av. Det är lagar, regler och policys, organisationens värdegrund och kultur, dess ledning och ledningens syn på etik, fördelningen av ansvar och befogenheter samt ledningens övriga agerande i olika sammanhang.
- **Riskvärdering** är de bedömningar och analyser av risker, möjligheter och framgångsfaktorer som ledningen gör. Ledningen ansvarar även för hur den interna styrningen och kontrollen är utformad.
- **Kontrollaktiviteter** (styrningsåtgärder) är de åtgärder och rutiner som utarbetas för att fel ska upptäckas, åtgärdas och även förebyggas. Åtgärderna kan även finnas inbyggda i såväl organisationsstruktur som rutiner.
- **Kommunikation och information** är grundläggande förutsättningar för att styrningen ska fungera. Kommunikation i form av utbyte av aktuell och relevant information mellan medarbetare och ledning är nödvändig.

Även i denna modell kan man konstatera att riskvärderingen är grundläggande i arbetet med att få till stånd ett fungerande systematiskt riskarbete.

¹ Den amerikanska oberoende revisionsorganisationen Committee of Sponsoring Organizations of the Tradedway Commission (COSO) har beskrivit den interna styrningen och deras samband.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om de kommunala bolagen arbetar systematiskt och effektivt med att identifiera och analysera olika former av risker.

Vi har därför granskat

om de kommunala bolagen har gjort en riskinventering utifrån affärsplan och verksamhetsmål. Syftet med inventeringen bör vara att identifiera de väsentligaste riskerna som kan påverka bolagets mål.

om det utifrån ovanstående identifiering finns en analys av riskerna.

4. Avgränsning

Granskningen har omfattat Falu energi och vatten AB, Falu kraft AB, Falu elnät AB, Västra Falun AB, Kopparstaden AB och Lugnet i Falun AB, granskningen har innefattat det läge bolagen har kunnat uppvisa under andra halvåret 2013.

5. Revisionskriterier

Vi bedömer i denna revisionsrapport om verksamheterna uppfyller krav som ställs i nedanstående lagar, föreskrifter och beslut. I och med bredden på granskningen är det främst de övergripande regleringarna vi uttalar oss om, således innebär granskningen inte att vi bedömer att bolagen uppfyller samtliga regleringar som återfinns i nedanstående lagar, föreskrifter och beslut:

5.1 Kommunallagen

De kommunala bolagen omfattas inte bara av Aktiebolagslagen utan de har också kommunallagen att förhålla sig till. Revisorernas uppgifter framgår ur 9 kapitlet 9 § kommunallagen. Där står att de revisorer som är utsedda i företag enligt 3 kapitlet 17-18 §§ granskar verksamheten i företagen på samma sätt som nämnd. Det vill säga att revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisade och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna (företagen) är tillräcklig. Detta återfinnes även i Aktiebolagslagens 10 kapitel 3 §.

5.2 Aktiebolagslagen

Styrelsen i ett aktiebolag är enligt 8 kapitlet 4 § aktiebolagslagen övergripande ansvariga för bolagets organisation och förvaltning av dess angelägenheter. Bland styrelsens uppgifter ingår enligt 8 kapitlet 4 § ABL att se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt. Av denna bestämmelse följer enligt Anders Hult och Carl Svernlöv² en plikt för styrelsen att skapa ett system för intern kontroll och riskhantering inom företaget. Författarna

² Hult & Svernlöv, Styrelsens roll i riskarbetet, Balans 3/2012

menar att även om mycket starkt fokus ligger på den finansiella rapporteringen, har **inte** styrelsens ansvar för övriga delar av riskhantering och internkontroll tonats ner. Det finns fortfarande ett lika stort ansvar efter uppdateringarna av ABL att genomföra arbetet med dessa delar.

5.3 Lag om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Lagen syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Flera av de bolag som ingår i granskningen har verksamheter som är av den art att de är extra viktiga att upprätthålla även vid olika former av kriser. Lagen ger kommunerna ansvar att inom sitt geografiska område verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas och att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.

5.4 Interna regelverk och policys

När det gäller interna regelverk och policys har vi kunnat identifiera ett antal som är aktuella för granskningen. Det kan även finnas andra som vi inte kunnat identifiera och de nedanstående ska därför inte ses som alla som kan ha beröring till bolagens risker. Det finns också ett antal som på olika sätt ha beröring med risker av olika slag, men inte har den nära koppling som krävts för att de ska ingå i granskningen. De dokument som vi identifierat och funnit vara relevanta är nedanstående:

- Finanspolicy
- Ledningsplan för extraordinära händelser
- Handlingsplan för Falu kommuns olycksförebyggande arbete
- Informationspolicy för Falu kommun
- Krisledningsnämndens reglemente

6. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med VD och styrelserepresentanter i bolagen, säkerhetsansvarig i Falu kommun, IT-chef i Falu kommun samt externa aktörer med olika former av sakkunskap.
- Analysfas

- Rapportfas
- Sakgranskning av bolagens respektive VD (i Västra Faluns fall styrelseordförande), säkerhetssamordnare, tf IT-chef

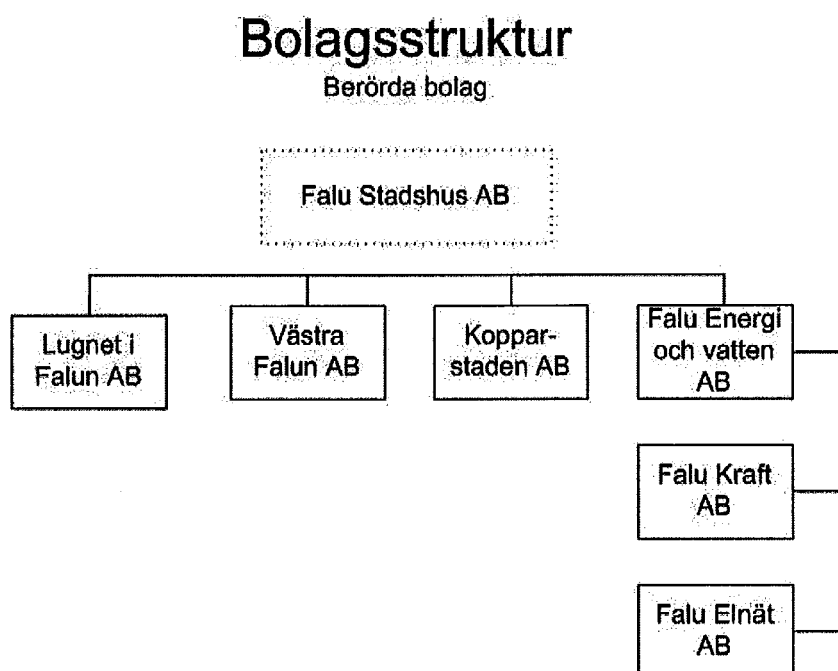
7. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Per Skalk, revisor under ledning av Magnus Larsson, certifierad kommunal revisor.

8. Generella iakttagelser och granskningens genomförande

Granskningen har genomförts under hösten 2013 och vi har under granskningens genomförande träffat ett stort antal representanter från bolagen och ägaren kommunen. Vi har också från bolagen begärt ut ett antal handlingar. Handlingarna har vi begärt ut dels för att kunna konstatera om de finns och i vissa fall för att analysera i syfte att få en större kunskap om bolagens arbete.

Ur en revisionell synvinkel ska alla företag granskas och stå för sig själva. Detta oberoende av om de är dotterbolag, moderbolag eller fristående. I denna granskning uttalar vi oss därför om varje bolag för sig. Det kan dock nämnas att det inte är helt lätt när det gäller konstellationen Falu Energi och vatten – Falu Elnät och Falu Kraft. Orsaken till att det uppstår problem är att både Falu Kraft och Falu Elnät saknar egen administration och personal, utan dessa delar ligger under moderbolaget Falu Energi och Vatten AB. Detta innebär inte att styrelsernas ansvar minskar vad gäller riskinventering och riskanalys, men arbetet utförs på flera nivåer. Att Falu Kraft också har en tjänstemannastyrelse bestående av representanter från moderbolaget innebär en ännu tätare bindning mellan bolagen. En liknande konstruktion med tjänstemannastyrelse diskuteras också för Falu Elnät.



8.1 Koncernövergripande finanspolicy

Även om denna granskning inte främst tar sikte på de ekonomiska riskerna i bolagen, är det lätt att konstatera att bolagen sitter på mycket stora ekonomiska risker. För att hantera denna risk finns en koncernövergripande finanspolicy. Denna uppges grunda sig på en tidigare finanspolicy för Kopparstaden som sedan har kommit att bli gällande för hela koncernen. För närvarande arbetas det med att se över och omarbete finanspolicyen. Den nu gällande finanspolicyen reviderades senast 2012-11-22. Portalparagrafen ser ut enligt följande:

1.1 Övergripande målsättningar för finansverksamheten

Kommunens finansverksamhet skall bedrivas på ett säkert och effektivt sätt.

Verksamheten skall bedrivas helt utan spekulativa inslag och på så sätt att en betryggande säkerhet alltid upprätthålls.

Medelsförvaltningen skall medverka till att kapitalanskaffning- och användning i kommunen och dess företag blir effektiv och att kommunens räntenetto i ett långsiktigt perspektiv och med beaktande av säkerhetsaspekten, blir så bra som möjligt.

Inom ramen för kommunallagens bestämmelser och denna policy skall kommunens upplåning ske till lägsta kostnad och de egna medlen placeras med god avkastning.

I lag om kommunal redovisning finns bestämmelser om bokföring och rapportering av finansiella transaktioner och ställning. Dessa bestämmelser skall säkerställas i verksamheten.

Policyn anger att för att kunna hantera koncernens ekonomi effektivt, skall kommunen på det sätt och inom de ramar som kommunfullmäktige beslutar, koordinera de finansiella frågorna för de enheter som ingår i kommunkoncernen. (Inklusive bolagen) I kommunkoncernens företag, med en lånestock överstigande 400 000 000 kronor, skall respektive styrelse fastställa en finanspolicy, som i tillämpliga delar skall baseras på kommunens övergripande finanspolicy med särskilt beaktande av vad som framgår i ägardirektiven och kompletterande handlingar.

8.2 Koncernövergripande arbete vid extraordinära händelser

Med extraordinär händelse anses i lag (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Orsaken till att området är viktigt att titta på i samband med en granskning av detta slag är dels att en stor del av kommunkoncernens driftpersonal finns organiserade under bolagen, men också att bolagen har delar av den samhällsviktiga verksamheten, exempelvis i form av fjärrvärme och kommunikationsinfrastruktur. Ur ett effektivitetsperspektiv anser vi det vara att föredra att koncernen arbetar tillsammans med planering och eventuella åtgärder. Att varje bolag ska bygga upp en egen organisation kräver hög kompetens och tillgång till tid. Kommunen har enligt lagen som tidigare nämnts ett geografiskt områdesansvar, det vill säga att man har ett ansvar för samordningen av insatser inom kommunens geografiska omfattning. I kommunens ledningsplan för allvarliga och extraordinära händelser står följande att läsa om de kommunala bolagen:

- Till grund för kommunala bolags och förvaltningars beredskapsplaner skall föreliggande dokumenterade riskanalyser, som skall baseras utifrån de förutsättningar som står angivna enligt ovan angivna planeringsförutsättningar.
- Vid en extraordinär händelse är det sannolikt att många olika myndigheter och övriga aktörer berörs och är beroende av varandra. Krisledningsnämnden ansvarar för kommunikation/information till nedan förtecknade aktörer.

Den politiska ledningen för Landsting, regionförbund, angränsande kommuner och statliga myndigheter.

Politisk ledning för kommunala bolag och förvaltningar.

- Bolag, förvaltningar och kommunstyrelsekontor ansvarar för att uppdaterade larmlistor rutinemässigt lämnas till säkerhetssamordnaren.
- Bolag och förvaltningar ansvarar själva för egen utbildnings och övningsverksamhet.

Det finns en dag en säkerhetsgrupp (SAK) som med en representant från varje förvaltning och bolag som ska arbeta med frågorna under kommundirektörens ledning. Denna grupp upplevs inte ha uppfyllt sitt syfte. Orsakerna har bland annat varit frågor kring mandat och budget samt att uppdraget upplevs varit ottydligt. Det anses pågå många bra saker, men dessa delar sker på ett icke formaliserat sätt och det är svårt att få en kontroll över vad som pågår runt om i koncernen.

Enligt respondenter i granskningen pågår för närvarande en översyn av kommunskyddet som ska leda till en organisatorisk funktion för en modern, framåtsyftande, lärande och lönsam riskhantering. Några av de förutsättningar man arbetar utifrån och som lyfts fram i detta arbete är att risk- och säkerhetsarbetet är en övergripande ledningsfråga som måste integreras i kommunens lednings- och uppföljningssystem. Falukommuns riskhanteringsarbete anses i det dokument som vi erhållit bedrivs på ett osystematiskt sätt, samt saknar helhetssyn. En enhetlig och koncernövergripande policy för riskhanteringsarbetet saknas vidare enligt dokumentet. En

sammanhållen organisation och arbetssätt sägs också saknas. Vidare framförs också att de tjänstemän på bolag och förvaltningar som fått till uppgift att företräda sin organisation i den centrala SAK-organisationen, har otydliga uppdrag och eller saknar mandat eller resurser för sitt arbete. Övergripande larmstruktur saknas också vilket ökar sårbarheten samt är kostnadsdrivande.

8.3 Koncernövergripande arbete med IT-säkerhet

I SAK-gruppen som nämndes i ovanstående avsnitt finns också en säkerhetskoordinator vad gäller IT-säkerheten. I övrigt anses det inte finnas något organiserat arbete mellan kommunens IT-avdelning och de olika bolagens IT-avdelningar. En översyn har dock påbörjats den 20 december 2013 angående koncernens IT-verksamhet.

Vi har i granskningen tagit del av ett utkast till den utredning som har initierats. Översynen ska enligt utredningsuppdraget beröra hela kommunkoncernen och identifiera de viktigaste förbättringarna avseende kostnadseffektivitet, kvalitet och kundnytta för att därefter planera för att införa beslutade förbättringsförslag.

Det tankar som vi för fram gällande extra ordinära händelser och som vi också skulle framföra vad gäller koncernens IT-säkerhet upptas också i bakgrunden till utredningen "Kommunens helägda bolag har i varierad grad egna resurser och olika lösningar för sina IT-behov. Teoretiskt sett borde detta innebära en samordningspotential".

Det vi saknar i utredningsuppdraget och som har direkt bäring på denna granskning är att uppdragsgivaren Dan Nygren inte tar upp frågan om IT-säkerhet i uppdragsbeskrivningen. Möjligen skulle man kunna läsa in detta i kvalitet, men med införande fler och fler IT-baserade system som innehåller väsentligt fler uppgifter om kunder, medborgare, brukare, personal m.fl. ställs också helt nya krav på IT-säkerheten. Även beroendet av dessa system kräver att tillgängligheten är hög för att verksamheterna ska kunna bedrivas. I och med att det vi tagit del av endast är ett arbetsdokument, har vi förhoppningar på att uppdraget kommer att komma att omfatta även kommunkoncernens IT-säkerhet och eventuella samordningsvinster man kan göra inom detta område, kanske främst vad gäller kompetens.

9. Falu Energi och Vatten AB

9.1 Bolaget

Falu energi och vatten AB är ett av kommunens tyngre bolag. Bolaget har förutom egna verksamheter också rollen som moderbolag för Falu Kraft AB och Falu Elnät AB. FEV:s egna verksamheter omfattar:

- Fjärrvärmeproduktion och fjärrvärmedistribution i Faluns centrala delar, Grycksbo samt i Svärdsjöes centrala delar och i Bjursås.
- Avfall; omhändertagande av hushållsavfall, industri- och byggavfall, återvinningsbart material och slam.
- Vatten och avlopp; produktion och distribution av dricksvatten samt omhändertagande och rening av avloppsvatten.

Bolaget hade enligt 2012 års årsredovisning 135 anställda vilka även servar dotterbolagens verksamhet.

9.2 Arbetet i styrelsen

Bolaget leds av en politiskt tillsatt styrelse, att detta måste påpekas beror på att Falu Kraft AB och snart Falu Elnät AB har tjänstemannastyrelser. De vi talat med från styrelsen känner sig trygga och känner ett förtroende för både sina kollegor i styrelsen och för bolagets ledning. När det gäller riskarbetet i styrelsen sker inget systematiskt riskarbete, däremot kommer frågor om risker upp i budgetarbetet och verksamhetsplaneringen. Frågor kan också komma upp i samband med att nya verksamheter startas eller kring vissa projekt, samt i samband med att utdelning sker från bolaget och de konsekvenser detta kan få. Utöver detta sker löpande diskussioner med företagsledningen rörande pris, produktion med mera. Företagsledningen rapporterar också löpande om företagets verksamheter. Enligt uppgifter i intervjuer anstränger man sig för att både skicka ut handlingar i så god tid som möjligt för att ge bästa möjliga förutsättningar för styrelsen att sätta sig in i frågorna, man försöker också anpassa arbetssättet på andra sätt för att passa för en politisk styrning. Styrelsen och främst presidiet upplevs från tjänstemannahåll som pålästa och engagerade. Tjänstemannanivån upplevs dock ofta ställa högre mål än styrelsen och arbetet blir på så sätt i vissa perspektiv verksamhetsdriven.

Dialog och kommunikation mellan ägare, moderbolag och dotterbolag upplevs fungera på ett tillfredsställande sätt. Bolaget och kommunledningen träffas 4 gånger per år.

9.3 Riskidentifiering och riskanalys

I detta avsnitt berör vi inte närmare dotterbolagens verksamhetsrisker, dessa återkommer under respektive avsnitt.

En återkommande fråga när det gäller risk och FEV-koncernen är den om uttag av vinster. Vi vill med detta bara konstatera att vi har observerat denna fråga, men väljer att inte göra någon värdering av detta. Orsaken är att vi är säkra på att frågan diskuteras kontinuerligt mellan koncernen och ägaren samt att detta är en fråga där ägaren gör värderingen av vilken utdelning som man kräver av bolaget. Från bolagets sida menar man dock att uttaget av vinstmedel är den största enskilda risken för bolaget. Det finns också ett rättslig prövning angående om Borås kommun tagit ut koncernbidrag från Borås Elnät och där Förvaltningsrätten anser att detta strider mot lag.

De risker som man från bolaget ser är bland annat följande. Med en låneskuld på ca en miljard kronor så blir man naturligtvis räntekänsliga. Nordea har i uppgift att kontrollera ränteportföljen och man arbetar främst med att få ner snittet på räntorna och skapa en jämn räntenivå över tiden. Försiktighet gäller vad gäller Swappar och andra ränteinstrument även om det används. Det finns enligt uppgift egen kompetens på området och frågorna diskuteras med olika banker.

Kreditriskerna finns om än i begränsad omfattning. Bland annat riskerar man en förlust i och med konkursen hos Bjursås Skicenter. Ärendet har lett till att man ser över hur man ska agera under företagsrekonstruktioner och konkurser.

Ett systematiskt arbetsmiljöarbete finns på plats och anses fungera, man följer upp olyckor och tillbud och det finns ett system för incidentrapportering.

Bolaget har arbetat för att bättre kunna hantera information vid exempelvis driftstörningar. I dag är prio ett att informera bland annat via hemsidan och efter detta kommer att rycka ut och åtgärda felen. Det finns också en dialog med övriga delar av kommunkoncernen när det gäller information.

När det gäller juridiska risker och upphandlingsrisker så tar man hjälp externt när det anses behövas. Exempel på användande av externa experter är vid större entreprenadsupphandlingar.

Mutor och bestickning har varit aktuellt sedan händelser i Falu kommun koncernen har inträffat. Man har förutom den dokumenterade policyn arbetat mycket med kulturfrågor kring oegentligheter. Bland annat genom att vara tydlig med vad som händer om man agerar utanför bolagets ramar och värderingar. Man försöker också ha personal i organisationen som reagerar. Man arbetar med att pranta in att om något går snett så ska personalen inte försöka rätta till det själva utan berätta om det för närmaste chef. Man har vidare arbetat med att det alltid ska finnas någon som är "överrock" när det gäller områden som kan vara sårbara för oegentligheter. Det har skett en intensiv dialog kring frågorna och i och med att man har många nyanställda kräver det också närvarande chefer. Den enkät som KPMG skickade ut på revisorernas uppdrag under förra året får av några respondenter kritik för utformningen, dock har resultatet av enkäten blivit att frågan lyfts ytterligare.

En fråga som kommer upp från flera respondenter som har mycket skilda uppfattning om vilken risk det innebär, är inköp av vattenkraftstationen i Faluån samt andra anläggningar som är en del av vattenregleringssystemet i Falun. Vissa respondenter menar på att kommunkoncernen på detta sätt har köpt på sig en stor risk. Vattenregleringslagstiftningen är hårt reglerad och skadeståndsanspråk kan riktas mot innehavaren av anläggningarna. Den andra åsikten är att man genom att köpa dessa anläggningar har skaffat sig en kontroll över vattenregleringen och att

inköpet av vattenkraftstationen i Faluån inte innebär någon större skillnad mot tidigare, förutom att den kritiska massan har ökat vilket innebär att det går att avdela mer spetskompetens på skötsel och underhåll

9.4 Dokumentation

Vi har tagit del av en stor mängd av bolaget/koncernens styrdokument vad gäller risk. Vid en översiktlig genomgång av dokumenten framstår det dokumenterade styrsystemet täcka de viktigaste och grundläggande områdena. Detta innebär inte att vi i detalj har granskat varje styrdokument för sig, syftet har i stället varit att få en överblick över vad som finns dokumenterat och den ungefärliga detaljnivån i dokumentationen. Många av dokumenten är koncerngemensamma och gäller således också inom dotterbolagen. När det exempelvis gäller personalfrågor är FEV:s dokument gällande för alla i och med att man har personalansvaret.

Vi konstaterar i dokumentgenomgången att dokument så som arbetsmiljöpolicy, brandskyddspolicy, finanspolicy, fordonspolicy, informationssäkerhetspolicy, informationssäkerhetsinstruktioner, inköpspolicy, miljöpolicy, olycksförebyggande arbete och policy mot mutor och bestickning existerar och översiktligt håller en god kvalitet. Ytterligare dokument finns i koncernens intranät där går att återfinna exempelvis rutiner för upphandling, bisysslor samt dokumentation vad gäller det systematiska arbetsmiljöarbetet.

9.5 Bedömning och rekommendationer

Vi vill här liksom när det gäller Falu Kraft AB i senare avsnitt påbörja bedömningen med följande. För cirka två år sedan uppenbarades det stora förluster i Örnsköldsviks kommunala energibolag. Kommunen var tvungen att gå in med stora belopp i miljardklassen för att rädda bolaget. Orsaken uppgavs vara stora investeringar i form av kraftvärmeverk och fjärrvärmenät i kombination med ett lågt eget kapital. Utan att göra någon som helst koppling till Falu Energi och Vatten AB, visar exemplet på att det finns risker i branschen.

När det gäller FEV och koncernen i sin helhet finns ett genomarbetat system vad gäller riskhantering. Vi önskar dock att man ytterligare skärper upp arbetet genom att ha systematiskt riskarbete i styrelsen. Detta tror vi både kan identifiera ytterligare riskområden, ge styrelsen ett större inflytande och ansvar för riskarbetet samtidigt som det ger bolaget att utanför det lagstadgade riskarbetet prioritera mellan insatserna på riskområdet. Vi tror också att det är viktigt att med hänvisning till ägarstyrningen och kommunstyrelsens uppsiktsplikt informera ägaren på ett systematiskt sätt om vilka risker bolaget tar och hur stora riskerna är.

Frågan om risken med inköp av anläggningar som påverkar Faluns vattenreglering är i denna granskning svår att uttala sig om, i en översiktlig granskning av detta slag. Det kan konstateras att det finns frågetecken kring om motivet för inköpen och om motiven är tillräckligt starka för att uppväga den risk kommunen eventuellt tar i frågan. Bedömningen av risknivån på verksamheten skiljer sig åt beroende på vem man talar med. Men det konstateras av en respondent "FEV med dotterbolag har under nära 100 år bedrivit vattenkraftstationer i Sundborn, Kniva, Lustebo och Korsnäs. Koncernen har stor erfarenhet av att driva vattenkraftverksamhet."

10. Falu Kraft AB

10.1 Bolaget

Falu Kraft AB är inne på sitt tredje verksamhetsår och har som verksamhet att producera kraft genom kraftvärme, vindkraft, vattenkraft samt gaskraft från rötgas. Dessutom produktion av pellets och leverans av spillvärme till moderbolaget. Bolaget är ett helägt dotterbolag till Falu energi och vatten AB (FEV). Bolaget bildades med syftet att tydliggöra de olika rollerna i bolagen och därigenom också bättre kunna uppfylla de regleringar som finns i fjärrvärmelagen. En annan orsak till bolagets bildande var att det finns skattelättnader för vindkraft om man ej är elproducent. Bolaget har inga egna anställda utan all personal är placerad under FEV.

10.2 Arbetet i styrelsen

Bolaget är det första bolaget i Falu kommun som har en ren tjänstemannastyrelse. Detta upplevs fungera väl från bolagets sida. Det uppges i intervjuerna att varken ägaren eller styrelsen på ett systematiskt sätt har diskuterat vilken risknivå man ligger på i bolaget. Däremot sker både en kontinuerlig analys gentemot andras verksamheter och omvärlden detta i förhållande till det resultat man gör. Dessutom genomförs enligt uppgift SWOT-analyser (analys av styrkor, svagheter, möjligheter och hot) vid nya projekt och satsningar.

10.3 Riskidentifiering och riskanalys

Bolaget anser sig röra sig på en riskfylld marknad, där händelser i omvärlden kan få stora konsekvenser för bolaget resultat. Förenklat kan det sägas vara som så att låga elpriser ger ett lägre resultat på nedersta raden. 10 öres högre elpris innebär 10 miljoner kronor mer på sista raden. Elpriset är dock inget som man styr över själva, utan det regleras till största delen av det övergripande elmarknadspriset, där en kvarglömd dammsugare på ett kärnkraftvärmeverk kan få stora konsekvenser.

När det gäller de finansiella riskerna så är det elhandelspolicy och finanspolicy som i grunden reglerar risken, bolaget har valt att leasa anläggningarna via Handelsbanken.

Bolaget har nyligen via en ny elhandelspolicy fått möjlighet att sälja el till slutkunder, främst inom Falu kommun efter ungefär samma upplägg som Borlänge energi. I detta ser bolaget inte några större risker. Handeln med el kommer att hanteras av Skellefteå kraft. Den nya elhandelspolicy anses komma att minska riskerna för bolaget, men kommer också att innebära att de stora vinsterna uteblir. Orsaken till detta är att Falu kraft jämfört med många andra har haft en stor del av sina elpriser rörliga. Den stora risken i handeln ligger i att; producerar bolaget inte så får bolaget betala mellanskillnaden mellan sina och kundens avtal. Detta hanteras via finansiell handel och prissäkring enligt elhandelspolicy, vilket minimerar risken för bolaget.

Liksom många respondenter i FEV koncernen lyfter respondenterna även här att ägarens uttag av vinst alltid är ett hot mot investeringar och konkurrenskraft. Detta är dock inte något som skiljer sig åt principiellt mot aktörer med privata ägare.

När det gäller avtalsrisker, upphandling och kompetensförsörjning ser man från bolaget inga större risker i dag. När det gäller avtalsformer agerar man konservativt och ger sig inte in på nya oprövade avtalsformer.

Bortsett från elpriserna som riskfaktor, ser bolaget själva brand i anläggningarna som den största verksamhetsrisken. Bolaget producerar bland annat pellets och i pelletsproduktion är bränder relativt vanligt förekommande. Detta är bolaget mycket medvetna om och arbetar förebyggande för att förebygga bränder.

Bolaget arbetar också för att öka skalskyddet kring sina anläggningar, detta görs i form av kameraövervakning, inhängning och genom att klassificera om känsliga anläggningar för att minska utryckningstider från polis och brandkår.

10.4 Dokumentation

Liksom för övriga bolag är ägardirektiven av största betydelse för bolagets verksamhet. Där finns en formulering om att det är ett kommunalt bolag, vilket innebär att risken ska vara låg.

Liksom för den övriga FEV-koncernen är de flesta dokument koncernövergripande och de är vid en översiktig granskning väl genomarbetade. Det dokument som berör Falu Kraft specifikt är elhandelspolicyn och den har vi berört i ovanstående avsnitt.

10.5 Bedömning och rekommendationer

För cirka två år sedan uppenbarades det stora förluster i Örnköldsviks kommunala energibolag. Kommunen var tvungen att gå in med stora belopp i miljardklassen för att rädda bolaget. Orsaken uppgavs vara stora investeringar i form av kraftvärmeverk och fjärrvärmenät i kombination med ett lågt eget kapital. Utan att göra någon som helst koppling till Falu kraft AB, visar exemplet på att det finns risker i branschen.

Även om man från FEV och Falu kraft är säkra på att elpriserna nu är exceptionellt låga och kommer att gå upp, har man trots detta visat på ett bra resultat. Detta borgar för att bolaget hitintills har valt en bra väg. Den nya elhandelspolicyn som godkänner försäljning till slutkund skapar delvis nya förutsättningar för bolaget. Vi anser att det är mycket viktigt att ägaren i samverkan med styrelsen tar en ingående diskussion om vilka risker som finns i bolaget och ställer det i jämförelse med vad man som kommun är beredd att ta för risker. I och med bolagets struktur med en tjänstemannastyrelse innebär att det politiska ansvarstagandet och möjlighet till ansvarsutkrävande är ytterligare ett steg bort, jämfört med exempelvis Kopparstaden AB. Styrelsen för FEV får därigenom en viktig roll när det gäller det politiska inflytandet i bolaget. Vi tror också att det är viktigt att ägaren är observanta på vad som är det kommunala ändamålet med bolaget och att bolaget verkar inom den kommunala kompetensen. Stärkningen av uppsiktsplikten från 1 januari 2013 innebär att kommunstyrelsen formellt måste fatta beslut om att bolagen under verksamhetsåret har verkat för ändamålet och inom ramarna för kompetensen.

11. Falu Elnät AB

11.1 Bolaget

Som framgår av namnet hanterar bolaget elnätet, men också utbyggnaden och driften av stadsnätet för datakommunikation i Falun. Bolaget är ett helägt dotterbolag till Falu Energi och Vatten (FEV). Bolaget har egen personal. Bolagets eventuella vinst skatteoptimeras i koncernen (FEV) men vinsten kan stanna i bolaget eller del kan utdelas beroende på beslut. Jourverksamheten samordnas med Borlänge Energi AB.

Bolaget har kontinuerliga träffar med kommunledningen, dessa inträffar 2-3 gånger per år och man diskuterar främst det ekonomiska resultatet. Frågor kring hot och möjligheter brukar finnas på dagordningen.

Bolaget verkar på en marknad som är starkt reglerad och man lyder under statlig tillsyn. Detta tillsammans med att man genom koncernstrukturen får en dubbel kontroll av beslut, både i sin egen styrelse och i FEV:s styrelse, gör att kontrollen över bolaget anses vara hög.

11.2 Arbetet i styrelsen

Falu Elnät AB har i dag en politiskt tillsatt styrelse, detta är dock på väg att ändras och det finns enligt uppgift beslut på att man i likhet med Falu Kraft AB ska få en tjänstemannastyrelse. Detta motiveras med att principiellt viktiga beslut ändå ska antas i FEV:s styrelse och effektiviteten kommer därmed att öka i bolaget.

Frågorna om risk hanteras främst i verksamhetsplan och budget, representanter för styrelsen menar på att man i detta arbete inte ser några större risker inom bolagets verksamhet.

11.3 Riskinventering och riskanalys

De risker som man i intervjuerna tar upp är dock att bolaget har relativt stora lån. Man ser också en risk för att underhållet blir eftersatt eller att nödvändiga investeringar inte kan göras i och med att det enligt respondenten tas ut mycket vinst från bolaget. Man upplever att man har god kontroll på räntorna och i FEV:s regi handlar man med så kallade ränteswappar, detta känner man sig dock trygg i. Kreditriskerna anses vara små.

Bolaget kan behöva betala ut avbrottsersättningar vid extraordinära händelser. Utifrån detta görs kontinuerliga riskbedömningar av vilka åtgärder som ska vidtagas när det gäller underhåll och reinvesteringar. Det finns också planer för effektbrist, där en prioriteringsordning finns framtagen av kommun, länsstyrelse och stat.

Även när det gäller stadsnätet anser man sig numera ha bra kontroll, detta har dock krävt åtgärder i form av en engångsnedskrivning. Stadsnätets verksamhet befinner sig fortfarande i en tillväxtfas där Falu Kommuns bredbandsstrategi är ett styrdokument för att uppnå nationella mål. Stor utvecklingspotential finns fortfarande inom Falu tätort men även på landsbygden där också

bidragsmöjligheter finns. Verksamheten följs noggrant så att inte kostnader skenar iväg under tillväxtfasen.

11.4 Dokumentation

Vi har från FEV-koncernen erhållit en stor mängd dokumentation som berörs av granskningen. Den största delen av dokumentationen är koncernövergripande och är generellt sett väl genomarbetade. För Falu Elnät hittar vi ett antal specifika dokument, bland annat risk och sårbarhetsanalys, Elnät 2050, marknadsplan för stadsnät. Utöver de dokument som vi har fått oss tillsända finns även delar som bland annat handlar om arbetsmiljö på koncernens intranät.

Risk och sårbarhetsanalysen är ett dokument där de verksamhetsrisker och sårbarheter bolaget har identifieras och analyseras. I bolagets analys framgår ett antal tekniska sårbarheter som identifieras, analyseras och åtgärdsplaner tas fram. Det som konstateras och inte är av direkt teknisk natur är att vid en störstörning kommer det troligen inte i nuläget finnas tillräckligt med montörer för att klara samtliga avbrott inom 24 timmar. Genom elsamverkan och stödsystemet SUSIE finns däremot stora möjligheter till resursfördelning mellan elnätsföretag i Sverige för att hantera störstörningar.

Förnyelse och utbildning av personal sker kontinuerligt. Falu Elnät bedömer dock att ytterligare utbildning skulle behövas på vissa apparater samt ser visst behov av att säkerställa att minst två ur personalen har fördjupade kunskaper på vissa utvalda apparater/teknikområden. Upprättandet och vidhållande av personalens kompetens samt säkerställa bemanning i förhållande till gällande krav och nätstruktur känns som en ökad riskfaktor i framtiden enligt Falu Elnät.

11.5 Bedömning och rekommendationer

Det arbete som sker i risk och sårbarhetsanalysen som Falu elnät genomfört är den typ av arbete som vi önskar kunna identifiera genomförda av bolagens styrelser och med en ansats att inte bara hantera verksamhetsrisker utan även andra typer av risker. De (FEV-)koncernövergripande dokument som finns håller på ett översiktligt plan en god nivå. Det går alltid att diskutera mängden styrande dokument, men vi kan för koncernen identifiera en stor del av de dokument som bildar grunden till ett gott styrsystem.

Gällande den risk som bolaget presenterar i sin risk och sårbarhetsanalys rörande personalbehovet vid exempelvis större stormar och liknande, gör bolaget också en analys och en åtgärdsplan har tagits fram och vi se ingen orsak att göra en annan bedömning i frågan.

Vi kan förstå motiven i att övergå till en tjänstemannastyreelse i bolaget, men ser också en risk i detta. Vi anser generellt i denna granskning att styrelsernas arbete med riskinventering och riskanalys bör öka. I och med att man nu väljer en tjänstemannastyreelse innebär det att den politiska styrelse som ägaren valt kommer ett steg längre från bolaget. Detta kommer att ställa höga krav på styrelsen för Falu energi och vatten om det är så att ägaren vill fortsätta ha ett politiskt ansvar och möjlighet till politiskt ansvarsutkrävande, vilket vi förutsätter.

12. Lugnet i Falun AB

12.1 Bolaget

Lugnet i Falun grundades 2011 och med syftet att skapa en tydlig förvaltnings- och utvecklingsorganisation för fastigheterna på Lugnet. Bolaget har 8 anställda.

Bolaget har för sin verksamhet övertagit ett antal fastigheter från kommunen, man har också i olika etapper byggt nya anläggningar och förädlat andra. Intäkterna kommer till övervägande delen från trafik och fritidsnämnden som hyr tid i fastigheterna. Ett formellt hyresavtal saknas ännu utan är under förhandling mellan parterna. När fastigheterna övertogs bedöms det funnits ett övervärde i det bokförda värdet och underhållet bedöms också som eftersatt på flera fastigheter.

Bolaget har ett eget kapital på etthundratusen kronor, vilket innebär att man är mycket känsliga för händelser som kan påverka det egna kapitalet negativt. Kravet på att upprätta en kontrollbalansräkning om det egna kapitalet understiger hälften av aktiekapitalet skapar problem för ett bolag som hanterar en ekonomi så stor som LUFAB:s. Detta ställdes bolaget inför strax före denna granskning var färdig.

I intervjuerna framkommer att bolagets representanter uppfattar bolagets uppdrag som klart, däremot saknar man i flera fall förutsättningar för att genomföra uppdraget. Det som upplevs saknas är bland annat en långsiktig finansiering (avtalet med Trafik och fritid är inte klart), gränsdragningslistor, intäktsfördelning, förväntningar på bolaget som innebär minskad ekonomisk förmåga (hyressättningar, investeringar m.m.), en respondent menar sammanfattningsvis att bolaget inte själva styr över agendan.

12.2 Arbetet i styrelsen

Från styrelsehåll framförs att man har en övergripande diskussion angående risker, detta kommer upp som en del av olika verksamhetsanalyser.

Bolaget har under de första åren haft både Jonny Gahnshag och Mikael Rosén i sin styrelse. Gahnshag har nu lämnat styrelsen och på senaste kommunfullmäktige valdes i stället Bengt Gustavsson till VD. Att tala om relationen med ägaren och information till/från ägaren har tidigare varit en relativt oväsentlig fråga, även om givetvis formell information ska lämnas till hela kommunstyrelsen som har som uppgift att utöva uppsikt över de kommunala bolagen.

12.3 Riskinventering och riskanalys

Bolagets VD framför att mycket av det arbete som skett hittills i bolaget har varit rent operativt arbete för att dels kunna genomföra övertagandet av fastigheter, analys av beståndet, hyresförhandlingar samtidigt som man har en tuff tidsplan att hålla för att kunna få anläggningen färdig till VM i Falun. Detta arbete har inneburit att det mer strategiska arbetet inte har påbörjats ännu. Även om ingen systematiserad riskinventering och riskanalys gjorts för bolaget i sin helhet,

menar man på att arbetet görs för de olika projekt som startas och man upplever sig ha god kontroll på dessa.

De risker som vi diskuterat med bolaget är bland annat avtalskompetensen, där känner man sig säker med de avtal som tecknas i dag, däremot har man ärvt avtal som man inte är lika säkra på och som därmed innebär en risk för bolaget.

12.4 Dokumentation

De dokument som vi tagit del av är främst koncernövergripande dokument. De dokument som är specifika för bolaget är en delegering av arbetsmiljöansvaret samt ett samverkansavtal med trafik och fritid.

12.5 Bedömning och rekommendationer

Det kan konstateras att riskarbetet i LUFAB ligger på en låg nivå. Detta kan förklaras med bolagets mognadsgrad och storleken som innebär förhållandevis låga personella resurser på den administrativa sidan. Vår bedömning är att den stora risken för bolaget ligger i oklara förutsättningar dessa oklarheter framgår av både dokumentation och i intervjuer. Det är viktigt att dessa klaras ut så snart som möjligt för att skapa förutsättningar för ett livskraftigt bolag. Vi har i revisionsrapporter i Falu kommun rörande ungdomshoppbackarna pekat på att dialogen mellan bolaget, Trafik och fritidsnämnden och kommunstyrelsen måste bli bättre, detta är en del av de förutsättningar som måste lösas och som vi ser detta som den viktigaste rekommendationen även i denna granskning.

I förhållande till detta uppdrag är övriga delar som denna granskning berör underordnade. Det finns dock ett område som vi anser bör prioriteras i riskarbetet och det är att bolaget gör en analys och har en beredskap för extraordinära händelser vid större arrangemang på bolagets område. Att genomföra ett VM utan att gjort en ordentlig analys av områdets styrkor och svagheter när det gäller olika former av extraordinära händelser anser vi skulle utgöra en stor risk som kan leda till allvarliga konsekvenser.

Slutligen vill vi peka på att bytet av styrelseordförande innebär att kontakterna med kommunstyrelsen måste ses över och systematiseras på ett annat sätt än tidigare, vilket vi tror är positivt om man ser till hela kommunstyrelsens ansvar för uppsiktsplikten över bolaget. Vi berör mer om uppsiktsplikten under avsnitt 14.5.

13. Kopparstaden AB

13.1 Bolaget

Kopparstaden är Falu kommuns helägda bostadsbolag. Bolaget äger och förvaltar cirka 6 800 lägenheter och har 120 anställda. Bolaget brottas liksom många andra kommunala bostadsbolag med avvägningar mellan krav från ägaren på att bygga mer och att kunna bygga till rimliga priser och därmed undvika investeringar som är negativa för bolaget. Som mest historiskt har bolaget haft 700 tomma lägenheter, i nuläget har man 7 lägenheter som inte vid granskningstillfället var uthyrda. Bolaget har enligt årsredovisningen skulder till kreditinstitut som uppgår till 1 743 Mkr.

13.2 Arbetet i styrelsen

Styrelsens representanter i granskningen menar att man i grunden känner sig trygga med den risknivå man ligger på. Dock har man inte systematiskt gått igenom de samlade risker bolaget är exponerade inför. Det främsta arbetet med risk finns i arbetet med finanspolicyn. Bolaget har en egen finanspolicy som anses vara levande.

Kommunikationen med ägaren anses bra. Det finns tydliga krav och förväntningar på bolaget, dessa består till stor grad i direktivet "bygg". Ägardirektivet anger dock ett antal ändamål varav ett är bidra till tillväxt. "För att Falun ska uppnå målsättningen att växa och ett ökat invånarantal krävs tillskott på bostadsmarknaden. Bolaget ska därför vara en ledande aktör genom att bygga och förvalta attraktiva och prisvärda bostäder". Det blir då bolagets roll att komma med riskbedömningen. Det finns önskemål på att även ägaren skulle ta en större roll i denna riskbedömning och närmare analysera vilka konsekvenser bygg-direktiven ger. Styrelsen har kvartalsvisa träffar med kommunledningen. Vid träffarna diskuteras inte risk direkt, däremot kan detta komma upp om det är aktuellt. Ett stort fokus ligger på den ekonomiska rapporteringen. Samarbetet mellan styrelsen och tjänstemannaledningen upplevs fungera väl.

13.3 Riskinventering och riskanalys

Med den stora upplåning som bolaget har är ränterisken den allra största affärsrisken. För att långsiktigt säkra upp räntenivån arbetar man med ränteswappar. Detta görs i samverkan mellan bolaget och en rådgivare. Övriga stora risker som man ser, är klimatet och vakanser. Klimatet påverkar bolagets resultat och man arbetar därför aktivt med elpriserna. Styrelsens representanter i granskningen menar på att man har mycket bra kontroll över dessa delar.

När det gäller bostadsbolag generellt är bristande underhåll en stor risk. Underhållsplanen är diskuterad med ägaren som sett och sanktionerat denna. Man orkar i dag med dagens räntenivå och elpriser hålla en god takt i underhållsplanen.

För att minimera kreditriskerna håller man hårt på sin uthyrningspolicy, vilket exempelvis innebär att man är hårda när det gäller hyresgästar med kreditanmärkningar. Man anser sig dock ha ett bra samarbete med de sociala myndigheterna för att på så sätt kunna hitta lösningar för hyresgäster som inte klarar att uppfylla uthyrningspolicyn.

Bolaget har tidigare drabbats av förskingring, detta har inneburit att frågan har lyfts och man har diskuterat kring olika tänkbare fall av förtroendeskadliga åtgärder så som mutor och bestickning. Dessa diskussioner har skett såväl i styrelsen som bland medarbetarna. Detta har bland annat inneburit att man sett över attestrutinerna.

Både när det gäller upphandlingskompetensen och den övriga juridiska kompetensen i bolaget känner man sig från styrelsens håll trygga.

Bolaget har drabbats av bränder i byggnader tidigare, detta upplevs ha hanterats på ett bra sätt. Frågorna hanterar framför allt på tjänstemanna nivån. Det har inte förekommit några diskussioner i styrelsen om ansvar och befogenheter vid extraordinära händelser, varken när det gäller de interna förhållandena eller förhållandena gentemot koncernen i övrigt.

13.4 Dokumentation

Vi har av bolaget tagit del av en del dokumentation, det som främst är positivt med tanke på denna granskning är att man både i årsredovisningen anger de största riskerna och även i elhandelspolicyen är risk ett specifikt område. Vid en översiktlig genomgång av de dokument som vi fått ta del av kan vi också konstatera att det gemensamma system som finns vad gäller intern kontroll inom koncernen är positivt. Detta ger ägaren en möjlighet att direkt införa kontroller av verksamheten om man finner behov av detta. I den interna kontrollplan som vi tagit del av är exempelvis upphandling och inköp ett koncerngemensamt granskningsområde. När det gäller bolagets egna kontrollområden är det till övervägande del traditionella områden så som hyresavisering och fakturering.

13.5 Bedömning och rekommendationer

Bolaget har en stor låneskuld och är därmed ytterst känsliga för ränteutvecklingen. Arbetet med ränteswappar är inget som vi anser vara automatiskt negativt. Vi vill dock med hänsyn till vad som sker runt om i kommunerna höja ett varningens finger för denna typ av ränteinstrument. Vi ser fler och fler kommuner och kommunala bolag som får både ekonomiska och pedagogiska problem med denna typ av affärer. Karlskoga kommun har varit tvungna att lösa ut ett antal ränteswappar som bar på förluster – summan har uppskattats till 74 Mkr. Det finns också fler exempel och vi är övertygade om att exemplen kommer att bli åtskilligt fler inom kort. Problemet ligger inte i swapparna i sig, utan främst när bankerna skapar paket med optioner inblandade. Det har inte funnits i uppdraget för denna granskning att djupare granska swapparna som kommunens bolag använder sig av och i fallet Karlskoga hade uppenbara överträdelser av kommunens finanspolicy skett. Vi vill dock lyfta frågan för att ägaren och styrelsen ska vara medvetna om att det finns risker involverade i instrumenten. Det finns också en risk att man blir utelämnad till sin rådgivare inom frågan om tillräcklig kompetens inte finns inom bolaget/koncernen. Det finns aktörer på marknaden som använder sig av tveksamma metoder och får sin finansiering via sätt som inte alltid är gynnsamma för kunden. Detta skriver vi inte för att på något sätt misstänkliggöra bolagets finansiella rådgivare, utan för att ytterligare visa på riskerna med instrumenten. Användandet av swappar är dock helt i enlighet med kommunens finanspolicy, som innehåller lydelsen:

För att begränsa ränterisken är målsättningen att räntebindningen utformas i enlighet med följande:

- kommunen ska eftersträva fasträntelån alternativt att genom derivat (swappar) betala fasta räntor, oaktat detta får lån eller lånekonstruktioner med rörlig ränta uppgå till 40 procent av lånestocken.

I dag är både räntenivåer och elpriser på en mycket låg nivå, samtidigt har bolaget i stort sett inga vakanser i sitt hyresbestånd. Detta talar för att resultatet borde ligga i absolut topp. I dessa lägen är det väsentligt att stora satsningar på underhåll sker. Om inte underhållet håller en hög takt nu så kommer det inte bli lättare när räntor och elpriser går upp.

Vi ser en viss risk med att bolaget har så få vakanta lägenheter. Risken är inte främst bolagets, utan ägarens. Ägaren kommunen riskerar alltid i enlighet med Lagen om särskilt stöd och socialtjänstlagen att få betala ersättning om man inte lyckas hitta exempelvis lämpligt boende vid olika former av insatser. Behovet kan ändras snabbt och med en så låg vakansgrad kan det drabba ägaren ekonomiskt. Samtidigt utifrån bolagets bästa är det av vikt att ägaren och bolaget har en kontinuerlig dialog om kravet på byggande. Omfattningen, sorten och tidpunkten måste vara rätt för både bolaget och ägaren. Den nya lagstiftningen för allmännyttan ställer högre krav på att varje objekt i teorin måste kunna bära sig själv, vilket inte alltid är enkelt med de priser som byggbranschen uppvisar.

Slutligen finner vi det anmärkningsvärt att bolaget i årsredovisningen lyfter fram tre stora risker för bolaget, räntor, elpriser och vakanser. Samtidigt ser vi inga spår av dessa riskområden i internkontrollplanen. Det finns därmed en diskrepans mellan de risker bolaget ser och det dokument som är ett av de bärande, för att hantera risker i bolaget.

14. Västra Falun AB

14.1 Bolaget

Västra Falun AB är ett bolag vars syfte är att exploatera ett område i västra Falun. Bolaget köper samtliga tjänster från kommunen och i och med detta undviker man riskexponering inom flera områden. I normalfallet skulle detta innebära att avtalsriskerna gällande köp av tjänster vore en riskfaktor. I Västra Faluns fall, med den styrelsesammansättning som finns och det uppdrag man har bedöms dock inte avtalsrisker vara ett stort problem från respondenterna. Gällande den juridiska kompetensen gäller att man anser sig ha delar internt inom koncernen och kunskapen om när extern juridisk kompetens behövs finns.

14.2 Arbetet i styrelsen

Styrelsen i Västra Falun är till övervägande del en personalunion med kommunstyrelsen i Falu kommun och kommunstyrelsens ordförande är också ordförande för bolaget. Denna konstruktion gör att ägarens information och vilja om inte garanteras så näst intill. I granskningen har inte framkommit att styrelsen för bolaget resonerat kring risker strukturerat.

14.3 Riskinventering och riskanalys

Bolagets syfte är konkret och begränsad och verksamhetsriskerna anses därmed vara fokuserade till bolagets verksamhetsidé.

Den risk de representanter från styrelsen vi talat med ser, är de finansiella risker som bolaget har. Det finns ingen garanti att de medel som används i bolagets verksamhet går att täcka med en eventuell försäljning. Det framförs dock att den exploatering som genomförs har andra värden för ägaren än rent ekonomiska och att ur ett långsiktigt perspektiv kommer en lyckad exploatering att vara ekonomiskt positiv för Falu kommun även om det i ett kortare perspektiv finns en risk för en viss förlust.

14.4 Dokumentation

Vi har när det gäller Västra Falun AB, varken begärt eller erhållit någon form av dokumentation vad gäller risker i bolaget. Det kan dock konstateras att ägardirektiv vid granskningens genomförande saknades. Orsaken till detta är att frågan fallit "mellan stolarna" när kommunen bytte personal på den tjänst som skulle ansvara för detta. Den information vi erhållit innebär dock att kommunen nu observerat detta och tagit tag i frågan.

14.5 Bedömning och rekommendationer

Västra Faluns verksamhet bedömer vi vara ett projekt som drivs i bolagsform. Bolagets mycket smala arbetsuppgift som också är begränsad i tid uppfyller många av de attribut som kännetecknar ett projekt. Givetvis kan det i ett projekt också finnas risker, men i avsaknad av

personal, roll vid extraordinära händelser och utan egen egentlig makt i bolaget anser vi inte att det är relevant att tala om andra risker än de som styrelsens respondenter lyfter, det vill säga de finansiella riskerna.

Vi delar helt respondenternas åsikt om att det bolaget mål inte bara ska vara kortsiktiga ekonomiska mål och att en exploatering av området kan vara till annan nytta för kommunen och dess medborgare. Den risk som man i och med detta tar kortsiktigt framstår som politiskt förankrad. Vi vill trots detta peka på två delar som är viktiga att ta hänsyn till när det gäller bolagets verksamhet:

- Det kommunala ändamålet med ett helägt kommunalt bolag ska numera vara angivet i bolagsordningen. Här anser vi det vara viktigt att följa lagen i och med att det finns andra krav på bolaget än att generera vinst. I aktiebolagslagens 3 kapitel 3 § anges också "Om bolagets verksamhet helt eller delvis skall ha ett annat syfte än att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, skall detta anges i bolagsordningen." Denna skrivning tar främst sikte på bolag som på ett eller annat sätt ska vara "ideella", men kan möjligen också kunna beröra Västra Falun, även om vinst i detta fall inte skulle vara av ondo.
- En personalunion med kommunstyrelsen är av ur många perspektiv positivt. Som tidigare nämnts kan det vara en viss garanti för att ägarens vilja får genomslag i bolaget och att ägaren är informerad om vad som sker inom bolaget. Det finns dock också en risk med konstruktionen, nämligen den att det är kommunstyrelsen i sin helhet som är ansvarig för uppsikten över det kommunala bolaget. I och med en personalunion där flera ledande politiker i kommunstyrelsen har fullständig kontroll över bolaget, finns risken att det omedvetet slarvas med den formella behandlingen av information. Information i form av protokoll och andra former av insyn måste finnas för **samtliga** ledamöter i kommunstyrelsen. I och med att denna granskning inte riktat in sig på uppsiktsplikten har vi inte närmare granskat detta, men vill ändå lyfta det som en risk.

15. Generella bedömningar och rekommendationer

Vi har under respektive bolag lämnat våra bedömningar rörande det specifika bolaget. Det finns dock ett antal bedömningar som vi anser vara generella och därmed giltiga för samtliga bolag. Det första är att vi i hög grad saknar ett koncerntänkande i Falun kommun och dess helägda kommunala bolag. FEV-koncernen, Kopparstaden och Lugnet i Falun upplever vi vara i mångt och mycket fristående både från varandra och från kommunen i perspektivet riskhantering. Vi ser därför stora möjligheter till samordningsvinster både rörande kunskaps- och informationsöverföring, men också gällande resursallokering. I granskningen tycker vi oss kunna identifiera att kommunen och dess bolag arbetar parallellt med liknande frågor, vilket inte är optimalt.

Det andra vi ser och som är giltigt för samtliga bolag är att man saknar ett systematiskt arbete med risk. Visserligen arbetar man med frågor kring risk, detta sker på olika nivåer i de olika bolagen och man har också kommit olika långt. Vi ser här ett område där bolagen gemensamt skulle kunna hitta en systematik och ett arbetssätt som innebär att de olika bolagsstyrelserna blev mer aktivt i ett systematiskt riskarbete och som också innebär att man gemensamt skulle kunna identifiera olika former av risker. På så sätt skulle också en möjlighet till att gemensamt hitta sätt att minska riskerna. När det gäller finansiella risker har man ett koncernövergripande arbete som de flesta respondenter känner sig nöjda och trygga med. Att hitta bra lösningar även när det gäller frågor som exempelvis extraordinära händelser och IT-säkerhet skulle kunna leda till kostnadseffektiva lösningar som gynnar hela koncernen. Vi tror också att man genom ett närmare samarbete kring riskfrågor kan hitta samverkansområden som ger ekonomiska vinster, som sådana exempel kan nämnas jourer och larm.

KPMG, dag som ovan



Per Skalk
Revisor