



# Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda bolag

Granskningsrapport  
Eskilstuna kommun

KPMG AB

2021-05-06



**Eskilstuna kommun**

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda bolag

2021-05-06

## **Innehållsförteckning**

1	Sammanfattning	2
2	Inledning och bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier och metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Kommunallag	4
3.2	Kommunstyrelsens reglemente och instruktion för kommundirektören	5
3.3	Policy för ägarstyrning i Eskilstuna kommun	6
3.4	Bolagsordningar	10
3.5	Ägardirektiv och ägardialog	11
3.6	Tillämpning av övriga kommunala styrdokument	14
3.7	Kommunstyrelsens uppsikt - Innebörd och genomförande	15
4	Slutsats och rekommendationer	15

# 1 Sammanfattning

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens uppsikt och styrning över kommunens helägda bolag. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Vår övergripande slutsats är att ägarstyrning och uppsikt kan utvecklas för att kunna anses vara fullt ut tillfyllest. För att förbättra följsamhet mot gällande regelverk kring ägarstyrning och uppsikt rekommenderar vi att:

- Revidera samtliga bolagsordningar utifrån krav på reglering av kommunala befogenheter enligt Kommunallagen.
- Överväg antalet styrelseledamöter i moderbolaget samt om majoritetsmöten innan styrelsemötena är lämpligt.
- Inför snarast en rutin för att säkerställa att kommunstyrelsen framgent fattar beslut årligen enligt Kommunallagens bestämmelser om uppsikt.
- Överväg om inte en årlig presentation av bolagens verksamhet vore värdefullt för kommunfullmäktige.

## 2 Inledning och bakgrund

Eskilstuna kommun bedriver verksamheter genom de kommunala företagen i enlighet med de möjligheter kommunallagen ger i 10 kap. 1 - 3 §§. Fullmäktige skall därvid fastställa ändamål med verksamheten, utse styrelseledamöter och lekmannarevisorer samt ordna så att beslut av principiell betydelse eller av större vikt kommer till fullmäktige för ställningstagande (17§).

Kommunstyrelsen har tilldelats uppgiften att på kommunfullmäktiges uppdrag utöva uppsikten över de kommunägda företagen. Detta regleras genom kommunallagens 6 kap. 1§.

Att styra och organisera kommunal verksamhet genom aktiebolag innebär ett samspel mellan de kommunalrättsliga och aktiebolagsrättsliga regelsystemen. Samspelet mellan de båda regelverken och dess tillämpning är inte alltid friktionsfritt.

Revisorerna har identifierat kommunens ägarstyrning som en risk och vill med granskningen bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen bedrivs ändamålsenligt.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen utövar styrning och uppsikt över kommunens bolag på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är bolagsordningar och reglementen utformade i enlighet med gällande lagstiftning?
- Finns aktuella ägardirektiv och hur följs dessa upp?
- Vilka styrdokument finns som bolagen är förpliktigade att följa? Hur följer bolagen dessa och vilken uppföljning gör kommunstyrelsen av efterlevnaden?
- Har kommunstyrelsen definierat vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras?
- Genomförs uppsikt och styrning av bolagen på ett sätt så att hela kommunstyrelsen har möjlighet att vara delaktig i processen?
- På vilket sätt kommunicerar kommunstyrelsen med bolagen och finns en plan för arbetet?
- På vilket sätt bevakas kommunens intressen i delägda bolag och hur säkerställs insyn i dessa?
- Hur hanteras principiella frågor (kommunfullmäktiges ställningstagande) och hur regleras denna hantering?

- På vilket sätt involveras bolagen i kommunens övriga styrningsarbete (mål, intern kontroll och budget)?
- Prövar kommunstyrelsen i årliga beslut om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår, varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna?

Granskningen avser kommunstyrelsen. Följande bolag ingår i granskningen: Eskilstuna Kommunföretag AB, Eskilstuna Energi och miljö AB med dotterbolag, Eskilstuna kommunfastigheter AB, Destination Eskilstuna AB och Eskilstuna logistik och etablering AB.

## 2.2 Revisionskriterier och metod

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Kommunallagen 10 kap. 2–6 §§
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstemän och politiker. Följande befattningshavare/förtroendevalda har intervjuats:

- Kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande, kommundirektör tillika koncerndirektör
- VD och styrelsens ordförande och vice ordförande i de helägda bolagen AB

Beträffande de delägda bolagen har vi inte träffat VD och ordförande i dessa bolag men belyst hur kommunstyrelsen håller sig informerad om de delägda bolagens verksamhet.

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Kommunallag

I kommunallagens 10 kap. 3 § anges vad som gäller i fall kommunen överlämnar ansvar för en kommunal angelägenhet till helägt kommunalt bolag. Där framgår att kommunfullmäktige ska:

- fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,

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

### 3.2 Kommunstyrelsens reglemente och instruktion för kommundirektören

Angående kommunala bolag står det i kommunstyrelsens reglemente (§ 4) att kommunstyrelsen ska:

- Ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag och stiftelser som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv, men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen.
- Ansvara för att beslut om ägardirektiv till företagen fattas och kontinuerligt hålls uppdaterade.
- Löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap 17–18 b §§<sup>1</sup> kommunallagen är uppfyllda beträffande de företag och stiftelser som kommunen äger eller har intresse i.
- Årligen i beslut pröva om den verksamhet som bedrivs i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger under föregående kalenderår har varit förenligt med de fastställda kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges kommunfullmäktige snarast. Finner kommunstyrelsen att brister förelegat, ska den samtidigt lämna förslag till kommunfullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Av instruktion för kommundirektören i Eskilstuna kommun<sup>2</sup> framgår specifikt när det gäller bolagen att kommundirektören biträder kommunstyrelsen att på fullmäktiges uppdrag utöva ägarskap över de kommunala bolagen.

Kommundirektören ska vidare säkerställa ett koncernperspektiv där gemensamt ansvar tas för att åstadkomma största möjliga nytta för kommunmedborgarna och mesta möjliga resursutnyttjande.

<sup>1</sup> Detta är en felhänvisning. Nya kommunallagen anger 10:3 §.

<sup>2</sup> Beslutad i KS 2019-03-05, § 37

Kommundirektören ska leda en koncernledningsgrupp för löpande samordning av styrningen av strategiska frågor inom kommunkoncernen. Gruppen ska bestå av samtliga förvaltningschefer och VD i de kommunägda bolagen.

En ggr/månad träffas direktörer i kommunen samt VD i bolagen under ledning av kommundirektör/koncernVD. På agendan står enligt uppgift ofta frågor som är prioriterade för kommunen. Syftet med gruppen upplevs vara hantering av information och samordning. Intervjuade VD:ar upplever att forumet till största del behandlar kommunala frågor.

Utöver detta finns en VD-grupp där samtliga VD träffas en gång i månaden. Gruppen är informell till karaktären och upplevs av intervjuade VD:ar som relevant.

### 3.3 Policy för ägarstyrning i Eskilstuna kommun

Kommunfullmäktige har under 2017 beslutat om en policy för ägarstyrning för koncernen Eskilstuna Kommunföretag AB. I delägda bolag utanför koncernen ska kommunen avtala med övriga aktieägare i ett aktieägaravtal om hur ägandet ska utövas i bolaget. I granskningen framkommer att kommunen försöker undvika delägarskap i bolag.

Policyn beskriver ansvarsfördelning mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, exempelvis vilka frågor som är förbehållna kommunfullmäktige samt kommunstyrelsens uppsiktsroll. Moderbolagets roll och ansvar beskrivs likaså.

Policyn beskriver också formerna för ägardialoger och koncernledningsgrupp. Kommundirektören leder koncernledningsgrupp för att löpande samordna styrningen av strategiskt viktiga frågor inom kommunkoncernen. Moderbolagets och dotterbolagens verkställande direktör ska ingå i koncernledningsgruppen.

Ägarsamtal ska genomföras och formerna för detta ska regleras i ägardirektiven och anpassas till kommunkoncernens planeringsprocess.

Eskilstuna Kommunföretag AB ska svara för stärkt ägarstyrning och ägarkontroll med syfte att arbeta för ökad samverkan mellan bolagen och kommunen. Moderbolaget ansvarar för:

- Koncernens bolagsordningar
- Beslut om huruvida ett ärende från ett dotterbolag är av sådan vikt att det ska underställas fullmäktige
- Kommunfullmäktiges ägardirektiv ska riktas till moderbolaget, som ansvarar för genomförandet och återrapportering av utfallet till kommunfullmäktige. Moderbolaget ska i sin tur ge ägardirektiv till dotterbolagen. Moderbolaget kan ge dotterbolagen egna ägardirektiv under förutsättning att dessa inte strider mot kommunfullmäktiges direktiv.

Policyn beskriver Årsstämmans funktion och formalia kring beslut på stämman. Kommunfullmäktige utser ombud som representerar kommunen som ägare på

årsstämma samt utfärda en instruktion om hur ombudet ska rösta på stämman. Kallelse, förslag till beslut på årsstämma ska återfinnas på bolagets hemsida senast två veckor före stämman. Likaså ska förslag till beslut av ägaren hållas tillgängliga hos bolaget och återfinnas på respektive bolags hemsida.

Intervjuade framhåller att moderbolagets uppdrag att bedriva stärkt styrning kom till när kommunen ville ändra moderbolagets roll och funktion. Enligt uppgift finns idag en stärkt styrning. Exempelvis hanteras koncernbudget, investeringsråd finns etablerat samt anställd hållbarhetschef. Det finns en centraliserad process med arbetet kring årsredovisning och hållbarhetsredovisning mm.

Beträffande bolagsstyrelserna regleras deras ansvar enligt ABL (aktiebolagslagen) men i policyn lyfts vissa åtaganden och skyldigheter som styrelsen har att fastställa:

- Affärsplan
- Riktlinjer för bolagets uppträdande i etiskt hänseende gentemot anställda, kunder, leverantörer och det omgivande samhället i övrigt.
- Arbetsinstruktion innehållande hur uttalanden till allmänhet och massmedia ska göras i bolagets namn.
- Årlig utvärdering av styrelsens arbete.
- Årlig utvärdering av VD:s insatser.
- Årlig internkontrollinstruktion.

Beträffande åtagandena listade ovan har vi följt upp att dessa är fullgjorda genom kontroll av bolagsstyrningsrapporten (se nedan). Bolagsstyrningsrapporterna anses vara ett viktigt dokument som tas fram i samband med årsredovisning för respektive bolag.

Av policyn framgår också att varje bolag i en bolagsstyrningsrapport ska lämna information om:

- Vilka ärenden som kommunicerats med moderbolaget (principiella frågor) inför ett eventuellt ställningstagande från kommunfullmäktige.
- Beskrivning av hur styrelsearbetet bedrivits.
- Hur den interna kontrollen är organiserad och hur väl den fungerat under senaste räkenskapsåret.
- Hur bolagets risker bedömts och följts upp.
- Hur bolaget kommunicerar med revisorerna och lekmannarevisorerna.
- Att utvärdering av styrelsen och VD genomförts.
- Bedömning av styrelseledamöternas kompetens och lämplighet.



- Uppgifter om styrelseledamöter och VD har intressen i andra företag som bolaget har förbindelser med eller som är verksamt i samma bransch som bolaget.

Inom koncernen finns en koncernövergripande internkontrollplan för 2020 som beslutades om i styrelsen för kommunföretag AB 2019-11-22. Motsvarande plan för 2021 finns beslutad. Utöver detta finns i respektive bolag en bolagsspecifik riskanalys och plan för internkontrollen.

När det gäller hantering av principiella frågor beskrivs i huvudsak en välfungerande process som innebär att frågor lyfts till moderbolaget som får ta ställning till om kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas. I något fall ger intervjuade uttryck för att en fråga kan bli föremål för politiska ställningstaganden och diskussioner i moderbolaget vilket anses olyckligt då forumet för politiska avvägningar bör vara kommunfullmäktige.

Specifikt beslut i respektive bolag saknas för riktlinjer kring etiskt uppträdande enligt ovan. Intervjuade framhåller dock att det finns en uppförandekod framtagen för hela koncernen beslutad i moderbolaget.

Utifrån en genomgång av bolagsstyrningsrapporterna kan vi konstatera att:

#### **Eskilstuna kommunföretag AB**

Bolagsstyrningsrapport finns för 2019 och 2020 och innehåller samtliga ovan nämnda krav.

#### **Eskilstuna kommunfastigheter AB**

Bolagsstyrningsrapport finns för 2019 och 2020 och innehåller ovan nämnda krav.

#### **Eskilstuna Energi och Miljö AB**

Bolagsstyrningsrapport finns för 2019 och 2020 och innehåller huvudsakligen ovan nämnda krav. I rapporten ingår beskrivning för dotterbolagen.

I bolagsstyrningsrapporten kan det mer utförligt framgå hur bolaget kommunicerar med revisorer och lekmannarevisorer.

#### **Destination Eskilstuna AB**

Bolagsstyrningsrapport finns för 2019 och 2020 och innehåller huvudsakligen ovan nämnda krav.

I bolagsstyrningsrapportens bilaga avseende styrelseledamöters engagemang finns för en styrelseledamot angivet att denne äger 100 % av aktierna i ett företag med vilket bolaget har affärsförbindelser med. Enligt intervjuade finns en medvetenhet om jävsfrågor i bolaget och att eventuellt jäv noteras i protokollen inför beslutsfattandet. Det finns i styrelsen en bred förankring mot näringslivet som upplevs viktig och positiv för bolagets verksamhet och utveckling. Individerna själva som kan hamna i

intressekonflikter är enligt intervjuade också medvetna om jävsproblematiken då de inte själva vill hamna i en "taskig" situation.

### **Eskilstuna Logistik och Etablering AB**

Bolagsstyrningsrapport finns för 2019 och 2020 och innehåller huvudsakligen ovan nämnda krav.

I bolagsstyrningsrapportens bilaga avseende styrelseledamöters engagemang finns för en styrelseledamot (samma person som ovan i Destination Eskilstuna AB) angivet att denne äger 100 % av aktierna i ett företag med vilket bolaget har affärsförbindelser med. Ytterligare en ledamot anger att det finns väsentliga aktieinnehav i bolag som bolaget har affärsförbindelser med.

Enligt intervjuade i bolagsledningen finns det ingen ledamot som äger bolag med vilket Eskilstuna Logistik och etablering AB har affärsförbindelser med. Däremot finns det ledamöter som äger företag och har intressen i företag vid sidan av sitt styrelseuppdrag. Intervjuade framför dock att frågan kommer undersökas om det är så att det blivit något missförstånd vid ifyllandet av blankett till bolagsstyrningsrapporten.

#### **3.3.1 Kommentarer och bedömning**

Inledningsvis vill vi framhålla att vi tycker att kommunens policy för ägarstyrning är mycket tydlig och välformulerad. Den är lätt att ta till sig och beskriver på ett tydligt sätt ansvarsfördelning både inom bolaget och mellan bolag och kommun som ägare. Vi ser särskilt positivt på att det sker en regelbunden och årlig utvärdering av VD:s och styrelsens arbete.

Vi tycker också att bolagsstyrningsrapporterna som upprättas och lämnas i samband med årsredovisningen ger en god inblick i väsentliga områden och torde underlätta koncernmoderns och kommunstyrelsens möjlighet att följa och få insikt i bolagens verksamhet och utveckling.

Vårt att notera från dokumentanalysen avseende bolagsstyrningsrapporter och policys är att det saknas styrelsebeslut för riktlinjer när det gäller bolagets uppträdande i etiskt hänseende gentemot anställda, kunder, leverantörer och det omgivande samhället. Vi har fått del av "Uppförandekod för Eskilstuna kommuns bolagskoncern" och vi utgår från att respektive bolag antar dessa riktlinjer framgent.

Bestämmelsen om att styrelseledamöter ska uppge väsentliga intressen i företag som bolaget har affärsförbindelser med tycker vi är ett annat gott exempel i regelverket. I genomgången noterar vi ett par fall där ledamot anger sådant intresse utan att detta förhållande kommenteras. Vi rekommenderar därför att rutin införs för hur eventuella intressekonflikter ska hanteras och frågor om jäv i dessa avseenden uppmärksammas.

## 3.4 Bolagsordningar

De kommunala bolagen styrs genom bolagsordningar och ägardirektiv i den prioriteringsordningen.

Enligt kommunallagen kap 10 § 3 (se stycke 3.1) skall det i bolagsordningen anges det kommunala ändamålet, de kommunala befogenheterna samt att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

I tabellen nedan finns en sammanställning av vad som anges i respektive bolags bolagsordningar utifrån de krav som stipuleras:

Bolag	Kommunala ändamålet anges	De kommunala befogenheterna anges	Fullmäktiges rätt att ta ställning anges
Eskilstuna Kommunföretag AB	x		x
Eskilstuna Kommunfastigheter AB	x		x
Eskilstuna Energi och Miljö AB	x		x
Eskilstuna Energi och Miljö försäljning AB	x		x
Eskilstuna Energi och Miljö Elnät AB	x		x
Destination Eskilstuna AB	x		x
Eskilstuna Logistik och etablering	x		x

Av tabellen framgår att samtliga av de kommunala bolag som omfattas av granskningen har bolagsordningar som innehåller reglering av det kommunala ändamålet samt fullmäktiges rätt att ta ställning. I samtliga bolag saknas precisering av de kommunala befogenheterna och i vilken utsträckning de är tillämpliga i respektive bolag.

### 3.4.1 Kommentarer och bedömning

Vi kan konstatera att samtliga bolagsordningar behöver ses över och anpassas till det lagkrav som finns beträffande reglering av de kommunala befogenheterna.

### 3.5 Ägardirektiv och ägardialog

Av kommunens ägardirektiv framgår att dessa årligen lämnas av kommunfullmäktige till moderbolaget. Moderbolagets uppdrag är att leda och samordna bolagskoncernen genom att bland annat bryta ner och fördela ägardirektiven till dotterbolagen samt svara för styrning, uppföljning och åiterrapportering av koncernens samlade verksamhet.

Av de generella direktiven framgår vidare att dialog och uppföljning ska ske vid minst två tillfällen per år mellan kommunledningskontoret och bolagen (se vidare nedan).

Moderbolaget ges ett tydligt direktiv att följa upp hur kommunens strategiska inriktning och arbete med Agenda 2030 integreras i dotterbolagen.

När det gäller ekonomiska och finansiella direktiv anges att:

- Den genomsnittliga soliditeten för Eskilstuna Energi och Miljö och Eskilstuna Kommunfastigheter AB ska inte understiga 17 %
- Utdelningskravet på koncernen är 140 mnkr årligen för perioden 2021–2023
- Koncernen och ingående bolag ska höja resultatnivån genom effektiviseringar motsvarande 1,5 % årligen.

Utöver ovan angivna generella direktiv finns det för respektive bolag angivet specifika direktiv och inriktningar.

Gemensamt framförs att ägastyrningen historiskt varit oorganiserad men har under senare år utvecklats till att bli mer strukturerad och aktiv. Rutinen är två ägardialoger per år. Den första dialogen sker på våren kring direktiv och framtida direktiv. Dialogen sker mellan bolagets VD och koncernVD/Kommundirektör och andra tjänstemän som kan variera beroende på bolag. Dialogmöte två sker på hösten då ägarsamtal sker med politiken där komplettering av direktiven inför beslut i KF i november behandlas. Vid dialogmöte två deltar VD och ordförande från bolaget samt kommunledning (kommundirektör/VD, ordförande i moderbolaget samt tjänstemän och kommunalråd). Under processens gång med arbetet kring ägardirektiven upplever bolagen en delaktighet och får möjlighet att uttala sig om förslag till ägardirektiv.

Intervjuade upplever och ger uttryck för att ägardialog och kontakter mellan bolagsrepresentanter och representanter från moderbolag och kommunstyrelse sker informellt. Intervjuade framhåller också att det är positivt med en förtroendefull dialog utan att det förs protokoll. Intervjuade menar också att resultatet av ägardialogerna blir formaliserat och hanterat formellt i såväl kommunstyrelsen som kommunfullmäktige.

Ägarstyrningen anses vara aktiv och närvarande även om den anses vara delvis informell. Det anses finnas en tydlig process med årliga direktiv för bolagen vilket framhålls som att det finns en aktiv ägarstyrning. Direktiven anses omfattande och det finns olika uppfattningar om direktivens relevans.

Agendan inför ägardialogerna skulle enligt intervjuade kunna göras mer anpassade för respektive bolag med tydligare agenda och frågeställningar inför mötena.

Moderbolaget består av 15 ledamöter. Moderbolaget består av ledamöter som samtidigt är ordförande i dotterbolagen. Flera intervjuade ger uttryck för de fördelar som finns med denna personunion då det finns kunskap om bolagen i koncernstyrelsen samt att ledamöterna får en bra helhetsbild i koncernen. Samtidigt ges uttryck för att moderbolagets styrelse utvecklats mer och mer åt att vara ett kontrollorgan och dotterbolagen upplever att styrningen från modern är på en alltför detaljerad nivå. Representanter från moderbolaget framhåller en viss förståelse för att dotterbolagen kan uppleva en detaljstyrning men framhåller samtidigt att moderbolagets roll och uppgift är att ställa frågor i ärenden som ska vidare till kommunfullmäktige eller i ärenden där exempelvis stora avvikelser redovisas i resultatrapporter. Viktiga och typiska styrelsefrågor är enligt uppgift information till ledamöterna om väsentliga händelser i koncernen (VD-brev), samt hantering och bevakning av avvikelser av större betydelse.

Inför innevarande mandatperiod minskades antalet styrelseledamöter ned i dotterbolagen. För koncernmodern kvarstod dock 15 ledamöter i syfte att säkerställa insyn och representation från såväl politiska partier som dotterbolagen. Intervjuade i kommunledningen medger att det finns risker med styrelsens storlek men försöker minska risken genom utbildningsinsatser inför varje ny mandatperiod. Enligt uppgift kommer frågan om styrelsens storlek att utvärderas våren 2022.

Intervjuade framhåller att majoritetsmöten i moderbolaget har införts på senare tid, där majoriteten har egna möten innan styrelsemötet. De ledamöter som tillhör minoriteten upplever att de inte får tillgång till samma information och beslutsunderlag av denna anledning. Majoritetsmötena uppges dock, av de som ingår i dessa, behandla kommande dagordning och de ärenden som är aktuella att hantera. Representanter för moderbolaget framhåller att majoritetsmötena inte har någon politisk dimension. Samtidigt lyfts en förståelse för den risk som kan finnas i att alla inte upplever att de har samma information inför styrelsemötena. Även denna modell ska enligt uppgift utvärderas.

Det finns en viss konfliktyta mellan bolagen och moderbolaget i synen på ägardirektiv och vad som är bra för det enskilda bolaget. Intervjuade framför att det finns direktiv som inte är bra för bolaget/bolagen men som ändå beslutas. Det upplevs svårt att få gehör för bolagets syn på vissa frågor i moderbolaget. Dialogen mellan vissa bolag och moderbolaget upplevs inte konstruktiv. Moderbolaget borde enligt vissa ägna mer tid åt övergripande strategifrågor och långsiktigt arbete och mindre åt detaljstyrning och kontroll. Denna förändring skulle enligt flera bolagsrepresentanter leda till större tillit i koncernen vilket efterfrågas.

I granskningen framkommer att antalet personer på moderbolagets sammanträden utöver 15 styrelseledamöter ofta består av ett 10-tal tjänstemän (VD:ar i dotterbolagen samt andra sakkunniga i specifika frågor). Intervjuade menar att antalet personer på

mötena får negativa konsekvenser på styrelsens funktionssätt och enskilda ledamöters engagemang, ansvar och vilja att yttra sig.

I de enskilda bolagen finns enligt intervjuade huvudsakligen en god och bra dialog och med fokus på både kommunens och bolagets bästa. Intervjuade framhåller huvudsakligen att det på styrelsemötena inte förekommer politiska markeringar utan ett kollegialt arbetssätt.

Även om ägardialoger och arbetet med framtagande av ägardirektiv präglas av en informell process så är uppföljningen av direktiven formaliserad. Utöver diverse rapporter som ska tillställas moderbolaget och kommunstyrelsen sker redovisning av ekonomi och åtaganderedovisning till budgetberedningen och bokslutsberedningen tre gånger per år varvid ledamöterna fritt kan ställa frågor. Kommunstyrelsen behandlar likaså frågor av principiell karaktär i förekommande fall. Ägardirektiven bereds också i kommunstyrelsen.

I specifika frågor kan det förekomma att bolagsrepresentanter deltar i KSAU/kommunstyrelsen. Uppskattningsvis behandlas bolagsfråga vid vartannat kommunstyrelsemöte, antingen för information eller samråd.

Bolagen deltar inte i kommunfullmäktige för att informera om bolagsverksamheten. Kommunfullmäktige får endast del av skriftlig information från bolagen.

Uppföljning sker även i samband med årsstämman där årsredovisningen ska antas och frågan om ansvarsfrihet för styrelse och VD ska prövas.

Under maj 2021 kommer enligt uppgift ordförandemöten genomföras. Detta är möten som inte formellt är reglerat utan är ett nytt arbetssätt. Ordförandemöten upplever intervjuade som ett positivt initiativ. Här finns möjlighet till extra samordning och diskussion.

### **3.5.1 Kommentarer och bedömning**

Vi bedömer att det finns en aktiv och levande process för ägarstyrning och ägardirektiv. Ägardialogen sker också regelbundet och utövas av representanter från respektive bolag och moderbolag samt kommunledning. Ägardialogerna får anses vara informell till karaktären då det inte finns någon dokumentation eller anteckningar från dessa möten. Vi uppfattar att det finns önskemål om en tydligare struktur och agenda inför ägardialogerna. Ägarstyrningen som helhet kan dock inte anses informell.

Vår uppfattning är att antalet ledamöter i moderbolagets styrelse är alltför många för att det personliga ansvaret och engagemanget ska återspeglas i styrelsearbetet. Vi noterar att en utvärdering ska ske vilket är positivt.

Eftersom uppdraget som styrelseledamot inte är ett förtroendeuppdrag i rättslig mening utan ett civilrättsligt uppdrag som grundar sig i ABL är det av största vikt att hela styrelsen involveras i bolagets angelägenheter, informationsspridning och underlag

inför beslut mm. Vi ställer oss därför tveksamma till majoritetsmöten inför styrelsemöten och välkomnar en utvärdering även av denna modell.

Att tjänstemän och VD från dotterbolagen deltar på styrelsemöten i moderbolaget är naturligt vid de enskilda frågor där tjänstepersonens sakkunskap behövs för beslutsfattandet. Att samtliga VD i dotterbolagen ofta sitter med under hela mötet i moderbolaget bör övervägas enligt vår mening, dels för att ledningsresurser tas i anspråk, dels för att styrelsens ledamöter kan bli hämmade att ta initiativ eller engagera sig i mötet.

Dotterbolagen behöver få vara relativt autonoma och styra sin verksamhet utifrån de direktiv som finns. Bolagens styrelser och VD ansvarar fullt ut för verksamhet och ekonomi. Styrningen från moderbolaget bör ha som utgångspunkt att inte övergå i detaljstyrning. Samtidigt finns i kommunen ett moderbolag med en stark ägarroll med fokus på beredning av frågor som ska hanteras i kommunen och uppföljning av avvikelser. Det gäller att balansera i dessa frågor och vi har en förståelse för båda sidor av myntet.

Sammantaget menar vi att ägarstyrningen i form av framtagande av ägardirektiv samt uppföljning av desamma huvudsakligen är tillfyllest.

### **3.6 Tillämpning av övriga kommunala styrdokument**

Utöver bolagsordning, ägardirektiv, policy för ägarstyrning ska bolagen följa övriga beslut och styrdokument antagna av kommunfullmäktige och som omfattar bolagen. Av de generella ägardirektiven framgår exempelvis att kommunens vision, varumärke, strategiska inriktning och 4-åriga processmål samt övriga (om inte annat anges) gäller även inom bolagskoncernen. Bolagen anses vara en viktig och naturlig del i den samlade styrningen i kommunen.

Generellt anser sig bolagen i stor utsträckning vara involverade i kommunens arbete med mål, vision och andra utvecklingsfrågor. Direktiven anses omfattande kring dessa delar. Intervjuade framhåller också att det just nu ligger mycket fokus på hållbarhet och korruptionsfrågor. I detta arbete finns stöttning från moderbolagets tjänstepersoner.

Det finns således ingen instruktion för hur bolagen ska tillse att övriga styrdokument följs. Däremot framgår av intervjuer att bolagen inte ser några problem med att avgöra vad som är tillämpliga delar av kommunens övergripande styrdokument och hänvisar till utarbetade arbetsmetoder för anpassning av affärsplaner och strategier. Dialog har också förts mellan bolagen och moderbolaget kring vilka styrdokument som berör respektive bolag. Intervjuades uppfattning är att det kommunala regelverket finns inarbetat i bolagen i de fall de berör bolagen (personalhandbok, intern kontroll etc.).

Ibland kan det av bolagen uppfattas som att vissa frågor/uppdrag/styr signaler från kommunen kommer från "sidan in i bolagen". Ibland kan dessa styr signaler dessutom komma från enskilda tjänstepersoner i kommunen och som exempel nämns revidering

eller nya kommunala riktlinjer som tagits fram där det står att även bolagen omfattas av reglerna. Det kan också handla om en vilja från kommunens verksamheter att få bolagen att delta och engagera sig i olika projekt/frågor. Det finns en viss osäkerhet från bolagsrepresentanter kring frågan hur många olika möten bolagen är skyldiga att delta på. Deltagandet upplevs tränga undan ledningsresurser och fokus från de frågor som bolaget fokuserar på i sin styrning mot fastlagda ägardirektiv.

Kommunledningen (kommundirektör och den politiska ledningen) ger uttryck för att det historiskt har fungerat som ovan beskrivs med informella uppdrag men att situationen blivit mycket bättre och att det sker ett medvetet arbete för att eliminera den typen av arbetssätt.

### **3.6.1 Kommentarer och bedömning**

Vi ser positivt på att kommunens ägarstyrning tydligt involverar bolagen som en naturlig del i den samlade styrningen mot mål och visioner som finns i kommunen.

## **3.7 Kommunstyrelsens uppsikt - Innebörd och genomförande**

Av genomgången ovan framgår att det finns ett omfattande regelverk kring uppsikt, styrning och uppföljning och återrapportering från bolagen. Utöver detta regelverk stipulerar kommunallagen kap 6 § 9 att kommunstyrelsen ska göra en årlig bedömning av bolagens verksamhet utifrån ändamål och befogenheter. Ifall kommunstyrelsen bedömer att ett bolag under året har avvikit från ändamål och befogenheter ska kommunstyrelsen lämna förslag till kommunfullmäktige på nödvändiga åtgärder.

I praktiken sker stor del av uppsikt och ägarstyrning via moderbolaget samt genom de ägardialoger som genomförs (se ovan)

Kommunstyrelsen har inte fattat beslut varken för 2019 eller 2020 enligt ovan.

### **3.7.1 Kommentarer och bedömning**

Vi konstaterar att ägarstyrningen och rollfördelningen när det gäller ägarstyrning och uppsikt är väl beskriven i de styrdokument som finns i kommunen. Detta är positivt.

Avsaknad av reglering i bolagsordningarna gällande de kommunala befogenheterna behöver snarast åtgärdas. Detta för att kommunstyrelsen också framgent ska kunna fatta det beslut de är ålagda att göra enligt kommunallagen. Det är förvånande att detta beslut inte fattats sedan bestämmelsen infördes i kommunallagen.

## **4 Slutsats och rekommendationer**

Vår övergripande slutsats är att ägarstyrning och uppsikt kan utvecklas för att kunna anses vara fullt ut tillfyllest.



För att förbättra följsamhet mot gällande regelverk kring ägarstyrning och uppsikt rekommenderar vi att:

- Revidera samtliga bolagsordningar utifrån krav på reglering av kommunala befogenheter enligt Kommunallagen.
- Överväg antalet styrelseledamöter i moderbolaget samt om majoritetsmöten innan styrelsemötena är lämpligt.
- Inför snarast en rutin för att säkerställa att kommunstyrelsen framgent fattar beslut årligen enligt Kommunallagens bestämmelser om uppsikt.
- Överväg om inte en årlig presentation av bolagens verksamhet vore värdefullt för kommunfullmäktige.

KPMG, dag som ovan



Kristian Gunnarsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor