

§ 46

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning

Dnr KS/2022:415

Kommunstyrelsens beslut

Följande svar lämnas till kommunrevisionen och förvaltningen får i uppdrag att verkställa utifrån de svar som lämnas utifrån rekommendationerna som framkommit vid granskningen:

- Säkerställa en rutin med två ägardialogmöten.

Svar: Kommunstyrelsen ger förvaltningen i uppdrag att säkerställa att två ägardialogmöten bokas in per bolag årligen.

- Tillse att ägardirektiven årligen revideras.

Svar: Kommunstyrelsen ger förvaltningen i uppdrag att planera in att ägardirektiv ses över årligen.

- Revidera bolagsordning för parkbolaget utifrån krav på skrivning om fullmäktiges rätt att ta ställning i principiella frågor.

Svar: Kommunstyrelsen ger förvaltningen i uppdrag att skriva fram ett ärende där bolagsordningen för parkbolaget uppdateras enligt revisorernas rekommendationer innan ordinarie bolagsstämma 2023.

- Utvärdera styrelsernas arbete regelbundet.

Svar: I den skriftliga bolagsstyrningsrapport de kommunala bolagen ska lämna till kommunstyrelsen i samband med de två uppsiktspliktsbesöken i kommunstyrelsen under året ska en styrelseutvärdering finnas med. Förvaltningen får i uppdrag att säkerställa att information går ut om det förväntade innehållet i bolagsstyrningsrapporten.

- Utbilda styrelsens ledamöter vid behov och särskilt efter ett val.

Svar: Kommunstyrelsen ger förvaltningen ansvar att anordna utbildning vid en ny mandatperiods start. Samordning av utbildning för de båda bolagsstyrelsen bör ske. Förvaltningen får i uppdrag att tillsammans med bolagens VD:ar planera för en gemensam styrelseutbildning.

- Genomföra årliga presentationer av bolagens verksamheter för kommunfullmäktige.

Justerare			Utdragsbestyrkare
-----------	--	--	-------------------

Svar: Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att bolagens verksamheter presenteras årligen för kommunfullmäktige.

- Tillför en bestämmelse i riktlinjerna eller i ägardirektiv kring hur bolagen ska förhålla sig till kommunalt regelverk såsom policys.

Svar: Kommunstyrelsen ger förvaltningen i uppdrag att uppdatera ägardirektiv och styrande dokument som gäller de kommunala bolagen till att tydliggöra vilka styrande dokument som bolagen omfattas av.

Kommunstyrelsens svar överlämnas till kommunfullmäktige för kännedom.

Sammanfattning av ärendet

Sunne kommuns revisorer har genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda bolag. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen utövar styrning och uppsikt över kommunens bolag på ett ändamålsenligt sätt.

Kommunrevisorerna anser att kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning har utvecklats positivt och ägarstyrningen blivit mer strukturerad och formaliserad men att det kvarstår utvecklingsbehov.

Områden där ytterligare arbete krävs är kontinuerlig uppdatering av ägardirektiven, genomförande av ägardialogmöten, regelbunden utbildning i styrelseuppdrag samt komplettering av bolagsordningen för Rottneros Park Trädgård AB.

Kommunrevisorerna 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. De menar dock att kommunen i sina riktlinjer eller ägardirektiv tydligare behöver reglera hur bolagen ska förhålla sig till kommunala styrdokument.

Beslutsunderlag

Kommunsekreterarens tjänsteskrivelse 2023-01-31

Missiv - Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda bolag

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda bolag

Beslutet skickas till:

Kommunrevisionen, Anette Rhudin
KPMG, Helena Hansson

Justerare			Utdragsbestyrkare
-----------	--	--	-------------------

Justerare			Utdragsbestyrkare
-----------	--	--	-------------------



SUNNE KOMMUN

2022-10-28

Till
Kommunstyrelsen

För kännedom
Kommunfullmäktige

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda bolag

Sunne kommuns revisorer har genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda bolag.

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen utövar styrning och uppsikt över kommunens bolag på ett ändamålsenligt sätt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

I granskningen har vi biträtt av KPMG.

Vi bedömer att kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning har utvecklats positivt och ägarstyrningen blivit mer strukturerad och formaliserad men att det kvarstår utvecklingsbehov. Områden där vi ser att ytterligare arbete krävs är kontinuerlig uppdatering av ägardirektiven, genomförande av ägardialogmöten, regelbunden utbildning i styrelseuppdrag samt komplettering av bolagsordningen för Rottneros Park AB.

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. Vi menar dock att kommunen i sina riktlinjer eller ägardirektiv tydligare behöver reglera hur bolagen ska förhålla sig till kommunala styrdokument.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa en rutin med två ägardialogmöten.
- Tillse att ägardirektiven årligen revideras
- Revidera bolagsordning för parkbolaget utifrån krav på skrivning om fullmäktiges rätt att ta ställning i principiella frågor.
- Utvärdera styrelsernas arbete regelbundet.
- Utbilda styrelsens ledamöter vid behov och särskilt efter ett val.
- Genomföra årliga presentationer av bolagens verksamheter för kommunfullmäktige.
- Tillför en bestämmelse i riktlinjerna eller i ägardirektiv kring hur bolagen ska förhålla sig till kommunalt regelverk såsom policys.

Kommunrevisionen emotser svar senast den 31 januari 2023 på vilka konkreta åtgärder kommunstyrelsen har för avsikt att vidta med anledning av ovanstående synpunkter vad som för övrigt redovisas i rapporten. Vi vill också att det i svaret redogörs för en tidsplan för när åtgärderna kommer att genomföras.

Svaren ska översändas till samtliga förtroendevalda revisorer samt till Helena Hansson, KPMG, e-post: helena.hansson@kpmg.se.

För kommunrevisionen i Sunne kommun 2022-10-28

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Anette Rhudin'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Anette' and the last name 'Rhudin' clearly distinguishable.

Anette Rhudin

Revisionsordförande



Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda bolag

Granskningsrapport
Sunne kommun

KPMG AB

2022-09-23



Sunne kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda bolag

2022-09-23

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning och bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier och metoder	5
3	Iakttagelser i granskningen	5
3.1	Kommunallag	5
3.2	Kommunstyrelsens reglemente och instruktion för kommundirektören	6
3.3	Riktlinjer för ägarstyrning och uppsikt i Sunne kommun	8
3.4	Bolagsordningar	9
3.5	Ägardirektiv och ägardialog	10
3.6	Kommunstyrelsens uppsiktsbeslut och underlag för beslut	11
3.7	Tillämpning av övriga kommunala styrdokument	12
4	Kommentarer och rekommendationer	12

1 Sammanfattning

Även om vi gör bedömningen att relationerna mellan kommunen som ägare och bolagen har utvecklats i positiv riktning och att ägarstyrningen blivit mer strukturerad och formaliserad menar vi att ägarstyrningen kan utvecklas ytterligare.

Utöver att det anges i reglementet att ägardirektiven ska hållas kontinuerligt uppdaterade menar vi att det i en ändamålsenlig ägarstyrning ingår att ägardirektiv tas upp för diskussion och beslut årligen.

Vi menar att en rimlig nivå är att genomföra två ägardialogmöten per år där det ena med fördel kan fokusera på framtid och ägardirektiv och där det andra kan inriktas mer mot den formella uppsikten och beredning av underlag till kommunstyrelsens årliga uppsiktsbeslut.

Bolagen 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. Då 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 utbildning regelbundet och särskilt efter ett val.

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. Vi menar dock att kommunen i sina riktlinjer eller ägardirektiv tydligare behöver reglera hur bolagen ska förhålla sig till kommunala styrdokument.

Även om det inte finns någon övergripande bolagspolicy eller några generella övergripande ägardirektiv anser vi att ägarstyrningen och rollfördelningen när det gäller ägarstyrning och uppsikt är väl beskriven i de riktlinjer som numera finns för uppsikt och styrning vilket vi ser positivt på.

Uppsiktsbeslut är fattade av kommunstyrelsen och det förefaller finnas en god ordning för denna hantering inklusive ett stort beslutsunderlag i form av olika handlingar. Vi ser positivt på att merparten av underlaget sammanfattas i en bolagsstyrningsrapport.

Beträffande bolagsordningen för parkbolaget behöver den kompletteras utifrån kommunallagens krav att ange fullmäktiges rätt att ta ställning i principiella frågor.

Rekommendationer

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Implementera en rutin med två ägardialogmöten.
- Implementera en rutin där ägardirektiven hålls levande genom en årlig aktualisering.
- Fortsätt det goda arbete som görs internt i bolagen beträffande styrelsens och de enskilda styrelseledamöternas roll och ansvar.

- Revidera bolagsordning för parkbolaget utifrån krav på skrivning om fullmäktiges rätt att ta ställning i principiella frågor.
- Utvärdera styrelsernas arbete regelbundet.
- Utbilda styrelsens ledamöter vid behov och särskilt efter ett val.
- Överväg om inte en årlig presentation av bolagens verksamhet vore värdefullt för kommunfullmäktige.
- Tillför en bestämmelse i riktlinjerna eller i ägardirektiv kring hur bolagen ska förhålla sig till kommunalt regelverk såsom policys

2 Inledning och bakgrund

Sunne 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.

När det gäller Sunne Fastighets AB (nedan kallat fastighetsbolaget) menar vi att det är lämpligt att redan i bakgrundsavsnittet informera om händelserna från 2021 för att läsaren ska få en bättre förståelse för den fortsatta skrivningen i rapporten. Kommunstyrelsen beslutade under 2021 att föreslå kommunfullmäktige att pröva förtroendet för och entlediga ledamöter från sina styrelseuppdrag. Bakgrunden till detta misstroende är att den tidigare styrelsen beslutade att säga upp förvaltningsavtal för att "lämna tillbaka" fastigheter till kommunen efter oenighet om villkoren vilket ansågs vara ett direkt brott mot det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet. Styrelsen beslutade även om ett tillägg till VD:s anställningsavtal innebärande 36 månaders uppsägningstid vilket inte ansågs varit i bolagets intresse. VD deltog också själv i framtagandet av det nya anställningsavtalet. Revisorerna lämnade förslag om avstyrkt ansvarsfrihet. Bristerna ovan påtalades också i lekmannarevisorns granskningsrapport för 2021.

Den nya styrelsen i fastighetsbolaget beslutade 2021-11-02 att ge VD i uppdrag att underteckna förvaltningsavtalet med kommunen.

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?
- 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 omfattar kommunstyrelsen, Sunne Fastighets AB (nedan kallat fastighetsbolaget) och Rottneros Park och Trädgård AB (nedan kallat parkbolaget).

2.2 Revisionskriterier och metoder

Vi kommer att bedöma om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 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.
- VD och styrelsens ordförande i de helägda bolagen AB

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

3 Iakttagelser i granskningen

3.1 Kommunallag

I kommunallagens 10 kap. 3 § anges vad som gäller om 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.
- ansvara för regelbundna möten mellan styrelsen och företagsledningarna.
- löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 2-6 §§ KL är uppfyllda beträffande de företag och stiftelser kommunen äger eller har intresse i.
- årligen, senast den 30 april i beslut pröva om den verksamhet som bedrivits i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige snarast. Finner styrelsen att brister förelegat, ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.
- svara för att tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i.

Av instruktion för kommundirektören i Sunne kommun¹ framgår specifikt när det gäller bolagen att:

¹ Beslutad i KS, senast reviderad 2022-02-10, § 30

- Kommunchefen ansvarar för att samordning sker mellan VD i de kommunala bolagen och chefer i kommunledningsgruppen.

Eftersom kommunchefen är tillika VD i parkbolaget sker det mesta av samordningsmötena med fastighetsbolaget genom en skapad strategisk fastighetsgrupp som träffas varannan vecka. Eftersom samordning tidigare saknats med fastighetsbolaget sker idag ett kontinuerligt utbyte av information på olika nivåer mellan kommunen och bolaget. Fastighetsbolaget har genomgått en stor förändringsresa (se mer nedan om detta)

I parkbolaget finns en parkchef som enligt uppgift håller i mycket av det operativa och löpande arbetet. Samordningen i detta bolag består i att VD/kommunchef har en bra dialog med parkchef och styrelse som är engagerad.

I instruktionen för kommundirektören anges också specifika uppdrag inom fastighetsbolaget och parkbolaget:

- Kommunchefen har närvaro och yttranderätt i samtliga bolagsstyrelser inom koncernen.

Sedan oktober 2021 deltar kommundirektören på styrelsemöten i fastighetsbolaget. Med den tidigare ledningen och styrelsen gavs inte godkännande för kommundirektör att delta.

- Kommunchefen ska bevaka att ägardirektiven i kommunens bolag följs och ansvara för att kommunstyrelsens uppsiktsplikt kontinuerligt efterföljs.

Kommunchefen deltar i såväl ägardialoger som uppsiktsärenden och möten kring dessa (se vidare nedan).

Bolagsrepresentanter i parkbolaget framhåller att dialogen med kommunen är god. Däremot framhålls att ekonomin historiskt varit eftersatt och visade negativa resultat. Sedan en tid tillbaka har ekonomin vänts och visar nu på ett mindre överskott. Dock står bolaget inför relativt stora investeringar (växthus med tillhörande uppvärmningsinstallationer) och satsningar vilket anses vara en utmaning med det driftsbidrag som erhålls från kommunen.

Representanter från fastighetsbolaget menar att det i dagsläget finns ett gott samarbete och en rak och ärlig kommunikation med kommunen på tjänstemannaplanet. Möten sker som redovisats ovan två gånger per månad kring strategiska frågor kopplat till fastigheter.

Den nya styrelsen och ledningen i fastighetsbolaget som har verkat sedan oktober 2021 fick enligt uppgift ärva en oreda gällande ekonomi och ekonomistyrning (behov av kapitaltillskott, nyckeltal såsom soliditet är för svag mm).

Det finns också en entreprenad som inte fungerat gällande hissinstallationer. Frågan om rättslig process mot entreprenören har diskuterats såväl i bolaget som mellan bolaget och kommunen. Kommunikation och redovisning av ärendet har skett med presidiet i KS men också kommunstyrelsen som helhet. Budskapet är tydligt att det är

bolaget som gör riskanalys och bedömning om huruvida en rättslig process ska initieras.

Med tanke på styrelsens och tidigare VD:s relationer med ägaren är budskapet att fastighetsbolaget numera verkar för full transparens och ambitioner att få ordning å reda enligt intervjuade. Exempelvis har underhållsplaner tagits fram och en långsiktig fastighetsplan med avvägningar kring framtida renoveringar och nybyggnationer.

3.3 Riktlinjer för ägarstyrning och uppsikt i Sunne kommun

Sunne kommun har sedan 2021-08-16 riktlinjer för ägarstyrningsprinciper och rutiner för kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen.

Riktlinjerna beskriver förutsättningarna för den årliga prövningen av bolagens verksamhet och beslutsunderlag för prövningen. Ordförande och VD i respektive bolag har enligt riktlinjerna att såväl muntligt som skriftligt rapportera till kommunstyrelsen två gånger per år. Den skriftliga rapporten benämns bolagsstyrningsrapport.

Redovisning ska ske av följande områden:

- Kortsiktig och långsiktig ekonomisk utveckling
- Viktiga händelser, beslut och utmaningar
- Planering gällande budget/verksamhetsplan/årsredovisning
- Uppföljning av intern kontroll

Bolagsstyrningsrapport och redovisning

Beträffande innehåll i bolagsstyrningsrapporten framgår av riktlinjerna att den ska omfatta:

- Beskrivning av huruvida verksamheten varit förenlig med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna i bolagsordningen.
- Om utvärdering av styrelse och VD genomförts
- Om styrelseledamöter eller VD har uppdrag, aktier, andelar eller andra intressen i företag som bolaget har affärsförbindelser med eller som är verksamt i samma bransch som bolaget.
- Hur styrelsearbetet bedrivits, ansvarsfördelning, sammanträden och närvaro mm
- 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.

- Vilka ärenden som bolaget överlämnat till kommunen för att bereda kommunfullmäktige tillfälle att ta ställning.

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.

För parkbolaget finns ingen bolagsstyrningsrapport för 2021. Intervjuade menar att anledningen till att det saknas är att stort fokus under senare tid legat på fastighetsbolaget. Arbete med bolagsstyrningsrapport för parkbolaget pågår dock enligt uppgift vid tidpunkt för denna granskning. Kommunchefen menar också att översyn pågår av de delar som finns i bolagsstyrningsrapporten och att den eventuellt minskas ned något i omfattning. Intervjuade menar också att parkbolaget har mycket begränsad kapacitet att leverera olika former av dokumentation med tanke på bolagets storlek.

I bolagsstyrningsrapporten för fastighetsbolaget framgår beskrivning och kommentarer av de punkter ovan som ska belysas i rapporten. Dock framgår i bolagets rapport att det är en relativt ny styrelse och VD varför någon utvärdering av dessa funktioner inte gjorts ännu. Ordförande menar att det vore bra om bolaget anlitar en utomstående för genomförande av en sådan utvärdering.

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.

Utifrån en genomgång av bolagsordningarna kan vi göra följande iakttagelser:

Bolagsordning för parkbolaget antogs av fullmäktige 2017-10-02. I bolagsordningen för bolaget regleras det kommunala ändamålet samt de kommunala befogenheterna.

Det anges i bolagsordningen att det är bolagsstämman som beslutar i principiella frågor eller frågor av större vikt.

Bolagsordning för fastighetsbolaget antogs av kommunfullmäktige i Sunne kommun 2017-10-02. I bolagsordningen för Sunne Fastighet AB regleras de principer som krävs inkluderat kommunfullmäktiges rätt att ta ställning.

Med undantag av ägartillskott till fastighetsbolaget som passerade kommunfullmäktige menar intervjuade att det under senare tid inte förekommit några principiella frågor. Trots detta lyfts frågor av större karaktär med representanter från kommunstyrelsen. Exempel på sådant ärende som lyfts med kommunstyrelsen är VD-avtalet samt frågan om växthus i parkbolaget.

3.5 Ägardirektiv och ägardialog

Ägardirektiven innehåller bestämmelser om bolaget som kommunalt organ och att bolaget har ett arbete efter kommunfullmäktiges fastställda kommunstrategi.

I ägardirektiven anges också bolagets ändamål och syfte.

I ägardirektiven regleras och tydliggörs kommunfullmäktiges roll och kommunens styrfunktion. Exempelvis anges i vilka fall kommunfullmäktiges godkännande ska inhämtas. Detta gäller frågor som:

- Investering, förvärv eller försäljning av egendom till ett basbelopp överskridande 10 prisbasbelopp.
- Bildande eller förvärv av dotterbolag
- Planer på ny eller ändrad inriktning av bolagets verksamhet
- Övriga frågor av principiell beskaffenhet eller annars större vikt (tex uppsägning, förändring eller tecknande av arrendeavtal med Stiftelsen Greta och Svante Pålssons Minne)

I ägardirektiven anges också mål samt ekonomiska krav.

Ägardirektiven för båda bolagen fastställdes av kommunfullmäktige senast 2017-10-02. Försök gjordes att få nya ägardirektiv beslutade under början av 2021 men beslutet blev återremiss på grund av oenighet. Intervjuade menar att frågan om nya ägardirektiv ska aktualiseras så fort som möjligt efter valet. Ambitionen från kommunstyrelsens representanter är att minst en gång per mandatperiod besluta om nya direktiv gärna oftare.

Intervjuade bolagsrepresentanter menar att ägardirektiven bör hanteras årligen men framhåller att det viktiga är att direktiven tas fram i dialog mellan bolag och ägarrepresentanter och att de formuleras så att de går att uppnå.

När det gäller fastighetsbolaget framhålls att de ekonomiska kraven kan bli tydligare exempelvis gällande soliditetsmål och skuldsättningsgrad. I fastighetsbolaget finns särskilt stor anledning att aktualisera direktiven eftersom de nu gällande antogs i samband med att de kommunala fastigheterna överfördes till bolaget.

Som en del av uppsikten ska det enligt riktlinjerna genomföras ägardialogmöten. Kommunstyrelsens ordförande ska kalla till dessa möten med respektive bolagsledning. Möten ska ske minst två gånger per år med respektive bolag och protokollföras.

Sedan de nya riktlinjerna antogs sommaren 2021 har ägardialog skett vid ett tillfälle hösten 2021 och protokoll har skrivits. Intervjuade framhåller att det tidigare inte funnits några politiskt beslutade riktlinjer som tydliggjorde rollfördelning och samspel. Viss ägardialog har funnits tidigare men har nu blivit mer strukturerad och formaliserad. Vid

ägardialogen deltar kommunstyrelsens presidium, kommunchef, sekreterare. Ambitionen är enligt intervjuade att ha ägardialog två gånger per år.

I ägardirektiv och riktlinjer framgår formerna för rapportering och redovisning till kommunstyrelsen. Intervjuade framhåller att redovisning sker i enlighet med dessa. Särskilt fokus ligger på rapportering till budgetberedning men även inför hela kommunstyrelsen i samband med uppsiktsbeslutet.

Enligt riktlinjerna ska den skriftliga informationen, utöver bolagsstyrningsrapporten, omfatta att kommunstyrelsen löpande får del av styrelseprotokoll, bolagsstämmoprotokoll, kvartalsrapport, delårsrapport samt årsredovisning och rapporter från revisorerna. Intervjuade menar att de numera sedan ett år tillbaka är nöjda med att protokoll och andra handlingar delges kommunstyrelsen.

Bolagen deltar inte i kommunfullmäktige för att informera om bolagsverksamheten. Kommunfullmäktige får endast del av skriftlig information från bolagen. Vid något tillfälle har KF fått information, exempelvis i särskilda ärenden.

Även om något undantag finns gäller i huvudsak att det inte råder personsamband mellan kommunstyrelsen ledamöter och styrelsens ledamöter. Historiskt och delvis fortfarande finns ibland politiska diskussioner i styrelserna även om det blivit mycket bättre enligt uppgift. Intervjuade ger också uttryck för att tillsättningen av en opolitisk och oberoende ordförande i bolagen har varit bra för utvecklingen och relationsbyggandet.

3.6 Kommunstyrelsens uppsiktsbeslut och underlag för beslut

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.

Utöver ägardialogen sker redovisningar och deltagande från bolagen i kommunstyrelsen i samband med budgetberedning och specifika ärenden. Likaså sker kontakter när det gäller uppsikten då VD rapporterar i kommunstyrelsen inför beslut.

I kommunstyrelsens uppsiktsbeslut våren 2022 konstateras att såväl fastighetsbolaget som parkbolaget under verksamhetsåret 2021 bedrivit verksamheten på ett sätt som är förenligt med det kommunala ändamålet och inom ramen för de kommunala befogenheterna. I tjänsteskrivelsen för respektive beslut finns förtecknat det beslutsunderlag som krävs i enlighet med riktlinjerna.

Vid uppsiktsmötena deltar hela KS och skriftligt underlag finns utskickat som presenteras av VD.

3.7 Tillämpning av övriga kommunala styrdokument

Utöver bolagsordning, ägardirektiv och riktlinjer för uppsiktsplikten ska bolagen som praxis följa kommunens interna regelverk. Av ägardirektiven framgår exempelvis att bolagen ska jobba utifrån kommunstrategin. Bolagen anses vara en viktig och naturlig del i den samlade styrningen i kommunen.

I riktlinjerna regleras inte frågan om det kommunala regelverket specifikt men intervjuade menar att när kommunen behandlar en policy eller motsvarande diskuteras även hur den ska omfatta bolagen. Intervjuade menar dock att frågan borde regleras i riktlinjerna. Dialog förs också med bolagen och bolagens representanter ser stort värde i vissa av kommunens policys.

4 Kommentarer och rekommendationer

Även om vi gör bedömningen att relationerna mellan kommunen som ägare och bolagen har utvecklats i positiv riktning och att ägarstyrningen blivit mer strukturerad och formaliserad menar vi att ägarstyrningen kan utvecklas ytterligare. Nedan redovisar vi kommentarer utifrån gjord granskning och avslutningsvis lämnar vi rekommendationer.

Utöver att det anges i reglementet (se ovan) att ägardirektiven ska hållas kontinuerligt uppdaterade menar vi att det i en ändamålsenlig ägarstyrning ingår att ägardirektiv tas upp för diskussion och beslut årligen.

Vi menar att en rimlig nivå är att genomföra två ägardialogmöten per år där det ena med fördel kan fokusera på framtid och ägardirektiv och där det andra kan inriktas mer mot den formella uppsikten och beredning av underlag till kommunstyrelsens årliga uppsiktsbeslut.

Bolagen 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. Då 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 utbildning regelbundet och särskilt efter ett val.

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. Vi menar dock att kommunen i sina riktlinjer eller ägardirektiv tydligare behöver reglera hur bolagen ska förhålla sig till kommunala styrdokument.

Även om det inte finns någon övergripande bolagspolicy eller några generella övergripande ägardirektiv anser vi att ägarstyrningen och rollfördelningen när det gäller ägarstyrning och uppsikt är väl beskriven i de riktlinjer som numera finns för uppsikt och styrning vilket vi ser positivt på.

Uppsiktsbeslut är fattade av kommunstyrelsen och det förefaller finnas en god ordning för denna hantering inklusive ett stort beslutsunderlag i form av olika handlingar. Vi ser positivt på att merparten av underlaget sammanfattas i en bolagsstyrningsrapport.

Beträffande bolagsordningen för parkbolaget behöver den kompletteras utifrån kommunallagens krav att ange fullmäktiges rätt att ta ställning i principiella frågor.

Rekommendationer

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Implementera en rutin med två ägardialogmöten.
- Implementera en rutin där ägardirektiven hålls levande genom en årlig aktualisering.
- Fortsätt det goda arbete som görs internt i bolagen beträffande styrelsens och de enskilda styrelseledamöternas roll och ansvar.
- Revidera bolagsordning för parkbolaget utifrån krav på skrivning om fullmäktiges rätt att ta ställning i principiella frågor.
- Utvärdera styrelsernas arbete regelbundet.
- Utbilda styrelsens ledamöter vid behov och särskilt efter ett val.
- Överväg om inte en årlig presentation av bolagens verksamhet vore värdefullt för kommunfullmäktige.
- Tillför en bestämmelse i riktlinjerna eller i ägardirektiv kring hur bolagen ska förhålla sig till kommunalt regelverk såsom policys.

KPMG, dag som ovan



Kristian Gunnarsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor