



Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Ägarstyrning av kommunala bolag

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nyköpings kommun genomfört en förstudie om ägarstyrningen av kommunala bolag. Genomförd förstudie visar att kommunen valt att överlåta vården av diverse kommunala angelägenheter till helägda aktiebolag. Flera av dessa verksamheter lyder under speciallagstiftning. Dessa lagar påverkar i vilken grad bolagen kan bindas till kommunalrättsliga principer.

Förstudien visar att kommunen, genom kommunstyrelsen, upprättat ett flertal styrande dokument för kommunens bolag. I studien framkommer att dokumenten inte i alla avseenden är heltäckande. Vidare noteras att styrdokumentet i vissa fall är motsägelsefulla.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att - tillsammans med moderbolagets styrelse - utöva ägarrollen för kommunens verksamhet som bedrivs i bolagsform. Studien indikerar att roll- och ansvarsfördelning mellan KS och moderbolag är otydlig.

Kommunstyrelsen ska utöva uppsikt över den samlade verksamheten. Av studien framgår att styrelsen för verksamhetsår 2020 inte fullgjort sina åtaganden när det gäller den förstärkta uppsiktsplikten för kommunala aktiebolag.

Sammantaget visar förstudien att det finns skäl för revisorerna att beakta en fördjupad granskning av ägarstyrning av kommunala bolag eller kommunstyrelsens uppsiktspflicht.

Iakttagelser i sin helhet framgår i bifogad rapport. Förstudien är främst avsedd för revisorernas fortsatta revisionsplanering men revisorerna har beslutat att översända rapporten till kommunstyrelsen för kännedom och beaktande.

REVISORERNA

Anne-Marie Wigertz
Ordförande

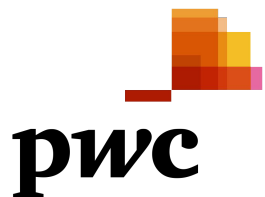
Gunnar Johansson
Vice ordförande

Ägarstyrning kommunala bolag

Nyköpings kommun

Förstudie

Oktober 2021



Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
2.	Iakttagelser	5
3.	Sammanfattning och förslag till fördjupad granskning	11

1

Inledning

Inledning

Bakgrund

Kommunallagen ger kommuner och regioner möjligheten att lämna över skötseln av vissa kommunala angelägenheter till bland annat aktiebolag. En betydande del av kommunal verksamhet bedrivs idag i bolagsform. Innan överlämning av en kommunal angelägenhet till ett bolag kan ske måste ägaren bland annat fastställa vilket kommunalt ändamål bolagets verksamhet ska ha samt vilka kommunala befogenheter bolaget ska verka inom.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att utöva uppsikt över all verksamhet som bedrivs i kommunal regi. I styrelsens uppdrag ingår även vanligtvis att utöva ägarrollen över bolagen. Detta innebär bland annat att bedriva en dialog mellan ägaren och bolagen, upprätta styrning i form av direktiv samt bereda fullmäktige möjlighet att avgöra frågor av principiell art.

Vid en bristande styrning och kontroll finns risken att bolagen inte bedrivs enligt ägarens intentioner, det vill säga de ändamål som bolagens verksamhet ska uppfylla. Det finns även risk att koncernens intressen avseende verksamhet och ekonomi inte uppnås.

Inom ramen för 2021 års väsentlighets- och riskanalys har kommunrevisionen, tillsammans med bolagens lekmannarevisorer, gjort bedömningen att genomföra en förstudie inom området.

Syfte

Syftet med förstudien är att beskriva hur kommunstyrelsens ägarstyrning och årliga prövning bedrivs. Följande områden ingår i förstudien:

1. Fullmäktiges villkor/principer enligt krav i lagstiftning. Fokus på kommunstyrelsens beredning.
2. Kommunstyrelsens styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform. Fokus på ägardirektiv och planer.
3. Kommunstyrelsens årliga prövning av bolagens verksamhet

Avgränsning

Förstudien avgränsas i huvudsak till kalenderåret 2021. I övrigt se avsnitt "syfte".

Metod

Genomgång av för förstudien relevant dokumentation, främst kommunstyrelsens reglemente, företagspolicy, bolagsordning/ägardirektiv för bolagen samt kommunstyrelsens protokoll för perioden januari-augusti 2021. Inom ramen för förstudien har även genomförts en intervju med kommundirektör/VD i moderbolag.

2

lakttagelser

1: Binda kommunägda aktiebolag till kommunalrättsliga villkor/principer

lakttagelser

I kommunfullmäktiges uppdrag ingår att besluta om hur kommunens verksamhet på övergripande nivå ska vara organiserad. Kommunal verksamhet kan utföras av exempelvis nämnder, gemensamma nämnder, stiftelser, kommunalförbund och kommunägda aktiebolag. Om kommunen väljer att bedriva verksamheten genom kommunala företag ska kommunfullmäktige ges möjlighet att binda företagen till vissa kommunalrättsliga ramar/principer.

Nyköpings kommun har valt att bedriva delar av verksamheten i aktiebolagsform. Inom bolagskoncernen finns följande helägda aktiebolag: 1) Stadshuset Nyköping (moderbolag), 2) Nyköpingshem (dotterbolag), 3) Gästabudstaden (dotterbolag), 4) Nyköpings Vattenkraft (dotterbolag) samt 5) Stationsfastigheter i Nyköping (dotterbolag). Därutöver finns även några bolag som är vilande.

Om kommunen är majoritetsägare ska företaget bindas – genom fullmäktigebeslut – till följande kommunalrättsliga ramar/principer:

1. Fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten
2. Kommunalt ändamål och kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten ska anges i bolagsordning
3. Fullmäktige ska utse samtliga styrelseledamöter
4. Bolagsordning ska säkerställa att fullmäktige får ta ställning innan beslut tas i ärenden av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt
5. Aktiebolaget ska ha minst en (1) lekmannarevisor som utses av fullmäktige
6. Se till bolaget ger allmänheten insyn i verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare

I de fall då kommunen inte är majoritetsägare ska tillämpliga delar gälla för företaget. Kommunen ska även beakta vilken speciallagstiftning som gäller för verksamheten. Vissa lagar kan påverka i vilken utsträckning man kan binda bolaget till kommunala befogenheter (självkostnadsprincip, likställighetsprincip samt lokaliseringsprincip).

Ansvaret för att bereda ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige vilar på kommunstyrelsen.

1: Binda kommunägda aktiebolag till kommunalrättsliga villkor, forts.

lakttagelser

Fullmäktiges styrning av bolagen i Nyköping sker framför allt genom följande styrdokument: bolagsordning, ägardirektiv samt företagspolicy. En genomgång av dessa dokument visar följande:

- Bolagen har i hög grad bundits till kommunalrättsliga principer inom områden 1, 3, 4 och 5 (se föregående sida)
- När det gäller område 2 (kommunala befogenheter) och 6 (privata utförare) noteras brister och otydlighet i vilken grad bolagen bundits till dessa principer. Här noteras att bolagsordning och ägardirektiv i flera fall är motsägelsefulla.

Förstudien visar att för samtliga dotterbolag finns speciallagstiftning som påverkar i vilken grad man kan binda bolagen till kommunalrättsliga principer.

I förarbeten till kommunallagen uttrycks att det beredande organet ska säkerställa att fullmäktige tillhandahålls ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för beslutsfattande.

Kommentar

Förstudien visar att kommunstyrelsen i vissa avseenden brustit i sitt beredningsuppdrag när det gäller att binda helägda aktiebolag till kommunalrättsliga principer.

Otydliga och motsägelsefulla styrdokument medför oklarhet vilka spelregler som gäller för respektive bolag. Det har även påverkan på hur kommunstyrelsen ska kunna fullgöra sin uppsikt inom området.

Vi rekommenderar att kommunrevisionen genomför fördjupad granskning inom området.

2: Kommunstyrelsens styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform

lakttagelser

Av kommunallag och kommuninterna regelverk framgår att kommunstyrelsen ansvarar för att leda och samordna planering/uppföljning av koncernens verksamhet och ekonomi. Styrdokumenten ger uttryck för att ägarstyrningen i Nyköping i första hand ska utövas av kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ska bland annat fastställa borgensavgift för bolagen. I moderbolagets uppdrag ingår att styra och samordna verksamheten som bedrivs i aktiebolagsform.

Kommunstyrelsen har i september 2020 lämnat uppdrag till kommundirektör att utreda ägarstyrningen av kommunens helägda bolag. Utredningen har resulterat i att ägardirektiv för dotterbolagen Nyköpingshem respektive Gästabudstaden reviderats i mars 2021. I september 2021 har kommunstyrelsen överlämnat förslag på reviderad företagspolicy/generella ägardirektiv till fullmäktige.

Ägardirektiv för moderbolag och vattenkraftbolag är från föregående mandatperiod (2015-2016). Ägardirektiv för det nybildade bolaget Stationsfastigheter saknas alltså. En jämförelse visar att ägardirektiven i stort har en likartad utformning. Direktiven innehåller i första hand mål för bolagens ekonomi och verksamhet.

I generella ägardirektiv ges exempel på frågor/ärenden när bolagen ska inhämta fullmäktiges ställningstagande innan bolagen fattar beslut i frågan. Vidare framgår vilka kommunala styrdokument som bolagen ska beakta i sin verksamhet.

Kommunallagen ger uttryck för att kommunal verksamhet ska styras genom mål och planer. I kapitel 11 betonas att kravet på god ekonomisk hushållning även omfattar verksamhet bedrivs genom kommunägda aktiebolag. Lagen ställer även krav på hur en budget för kommunal verksamhet ska vara utformad. Väljer kommunen att bedriva verksamhet i bolagsform vilar det på ägaren att binda bolaget till de krav som ställs i lag.

2: Kommunstyrelsens styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform, forts.

lakttagelser

Vår förstudie visar följande:

- Kommunstyrelsen förslag till mål för god ekonomisk hushållning 2021 omfattar inte kommunens verksamhet som bedrivs i bolagsform
- Kommunstyrelsen har i ägardirektiv angett att bolagen är skyldiga att upprätta följande planer: 1) Budget/affärsplan, 2) Internkontrollplan samt 3) Dokumenthanteringsplan. Detaljerade direktiv saknas hur budget/affärsplan ska vara utformad: tidsperiod och innehåll.

Kommunstyrelsen har under 2021 genomfört en översyn av bolagsordning i tre helägda bolag. Förslag till bolagsordning för det nybildade bolaget Stationsfastigheter i Nyköping har behandlats av kommunstyrelsen i mars 2021. Enligt plan ska detta bolag under 2022 överta fastigheter från statliga Jernhusen AB.

Enligt kommunstyrelsens förslag till reviderad företagspolicy (2021) ska kommunfullmäktige framgent utse ägarombud och utfärda ombudsinstruktion till moder- och dotterbolag. Tidigare har detta uppdrag vilat på kommunstyrelsen och moderbolagets styrelse. Vår studie visar att kommunstyrelsen i mars 2021 fört dessa ärenden vidare till fullmäktige för beslut.

Kommentar

Förstudien visar att kommunstyrelsen upprättat förslag till generella och specifika direktiv för helägda aktiebolag. Direktiven är från innevarande eller föregående mandatperiod. Direktiven ger kompletterande styrning utöver vad som anges i obligatorisk bolagsordning.

Vidare framgår att kommunstyrelsen i viss grad även utfärdat direktiv när det gäller bolagens mål och planer. Förekommande direktiv har en låg detaljeringsgrad. Vi ser en risk att moder- och dotterbolagens budgetdokument saknar en enhetlig utformning och inte motsvarar de minimikrav som anges i kommunallagen.

Vår uppfattning är att resultat från förstudien motiverar fördjupad granskning inom området.

3: Kommunstyrelsens årliga prövning av bolagens verksamhet

lakttagelser

Kommunen ska genom kommunstyrelsen ha löpande uppsikt över kommunens samlade verksamhet. Verksamhet har fullgöras av exempelvis nämnder, gemensamma nämnder, kommunalförbund och stiftelser. Utöver detta har styrelsen en så kallad förstärkt uppsiktsplikt över kommunägda aktiebolag. Uppdraget regleras i särskild paragraf i kommunallagen 6:9.

Den förstärkta uppsiktsplikten innebär att kommunstyrelsen i årliga beslut för varje bolag ska pröva om verksamheten har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

I förslag till reviderad företagspolicy (2021) beskrivs formerna för hur kommunstyrelsen ska fullgöra sin förstärkta uppsiktsplikt. Vi noterar att tidigare version av företagspolicy (2016) inte närmare reglerat området.

Sedan 2016 har det ställts krav på bolagen (bolagsstyrelse och VD) att de, i årsredovisningens förvaltningsberättelse, ska redovisa bolagets följsamhet till kommunalt ändamål. Vår studie visar att bolagens förvaltningsberättelser för år 2020 saknar en tydlig prövning av efterlevnad av kommunalt ändamål.

Kommunstyrelsen har i mars 2021 behandlat årsredovisning för moderbolag och dotterbolagen Nyköpingshem, Gästabudstaden, Nyköping Vattenkraft samt Stationsfastigheter i Nyköping. Styrelsen föreslår fullmäktige att lägga respektive årsredovisning till handlingarna.

Avslutningsvis noteras att kommunstyrelsen under våren 2021 - inom ramen för sitt uppsiktsuppdrag - inte gjort en årlig prövning i vilken utsträckning kommunens aktiebolag efterlevt kommunalt ändamål och kommunala befogenheter.

Kommentar

Vår uppfattning är att ovan angivet område (nr 3) bör innefattas i en fördjupad granskningsinsats av kommunstyrelsens uppsikt.

Vi noterar att kommunstyrelsen under 2021 vidtagit vissa åtgärder för att framgent genomföra årlig prövning av bolagens verksamhet.

3

Sammanfattning och
förslag till fördjupad
granskning

Sammanfattning

Genomförd förstudie visar att kommunen valt att överlåta vården av diverse kommunala angelägenheter till helägda aktiebolag. Flera av dessa verksamheter lyder under speciallagstiftning. Dessa lagar påverkar i vilken grad bolagen kan bindas till kommunalrättsliga principer.

Vår studie visar att kommunen, genom kommunstyrelsen, upprättat ett flertal styrande dokument för kommunens bolag. I studien framkommer att dokumenten inte i alla avseenden är heltäckande. Vidare noteras att styrdokumenterna i vissa fall är motsägelsefulla.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att - tillsammans med moderbolagets styrelse - utöva ägarrollen för kommunens verksamhet som bedrivs i bolagsform. Studien indikerar att roll- och ansvarsfördelning mellan KS och moderbolag är otydlig.

Kommunstyrelsen ska utöva uppsikt över den samlade verksamheten. Av studien framgår att styrelsen för verksamhetsår 2020 inte fullgjort sina åtaganden när det gäller den förstärkta uppsiktsplikten för kommunala aktiebolag.

Förslag till fördjupad granskning

Vi rekommenderar att kommunrevisionen i kommande revisionsplanering prövar granskning inom följande områden:

1. Ägarstyrning av kommunägda bolag

Granskningen föreslås omfatta område 1 och 2 i denna förstudie. Vidare bör granskningen även innefatta ansvars- och rollfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolagets styrelse.

Granskningen bör ske i samarbete mellan kommunrevision och lekmannarevisorer i kommunägda aktiebolag.

2. Kommunstyrelsens uppsikt

Granskningen föreslås omfatta område 3 i förstudien (förstärkt uppsikt). Revisionen bör även pröva om fler organ (nämnder, delägda bolag, kommunalförbund, samordningsförbund) som sköter kommunala angelägenheter ska inkluderas i granskningen.

Granskningen bör ske i samverkan mellan kommunrevisionen och lekmannarevisionen i kommunägda aktiebolag.

Oktober 2021

Tobias Bjöörn

Uppdragsledare

Bo Rehnberg

Projektledare