

# Granskning av kommunstyrelsens ägarstyrning av kommunkoncernen

På uppdrag av Umeå kommuns revisorer och lekmannarevisorer



Building a better  
working world

## Innehåll

1	Sammanfattning.....	2
2	Inledning.....	5
2.1	Syfte .....	5
2.2	Revisionskriterier .....	6
2.3	Ansvarig nämnd.....	6
2.4	Metod .....	6
2.5	Kvalitetssäkring.....	6
3	Utgångspunkter för granskningen .....	7
3.1	Bakgrund .....	7
3.2	Kommunal verksamhet i aktiebolag .....	7
3.3	Uppsikt enligt Kommunallagen.....	9
3.4	”Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag - erfarenheter och idéer” 10	
4	Förutsättningar för styrning av Umeå kommuns bolag - Ansvar.....	11
4.1	Inledning.....	11
4.2	Umeå kommunföretag AB (UKF) .....	11
4.3	Kommunstyrelsen .....	12
4.4	Företagspolicy .....	13
4.5	Bolagsordning.....	18
4.6	Ägardirektiv.....	19
5	Ägarstyrning och uppsikt.....	22
	<b>5.2 Bedömning</b> .....	26
6	Svar på revisionsfrågorna .....	28
	Bilaga 1 - Bolagsstyrningsrapport .....	1

## 1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning med syftet att bedöma huruvida kommunstyrelsen har stärkt och tydliggjort sin styrning och uppsikt över kommunkoncernen

De av fullmäktige direkt eller indirekt ägda bolagen är organiserade i en aktiebolagsrättslig koncern under moderbolaget Umeå Kommunföretag AB och består f.n. av 23 dotterbolag<sup>1</sup> och 9 intressebolag. Fullmäktige beslutade 2002 om en företagspolicy som utgör ett ramverk för förhållandet mellan kommunen och bolagen. I företagspolicyn behandlas bl.a. ägarfrågor och styrning av moderbolaget och dotterbolagen.

En slutsats i granskning är att företagspolicyn i dagens situation inte i alla avseenden är ändamålsenlig. Den avspeglar inte den skärpning av kommunstyrelsens uppsiktsansvar som infördes i kommunallagen fr.o.m. 2013 och senare års utveckling av principer för kommunal ägarstyrning. Enligt vår bedömning så behandlar dessutom företagspolicyn ägarfrågor och ägarstyrning till viss del på ett både otydligt och inkonsekvent sätt. Företagspolicyn gör t.ex. hänvisningar till att kommunstyrelsen ska utöva den ägarroll som överförts/delegerats enligt kommunstyrelsens reglemente. Av kommunstyrelsens reglemente framgår dock inte att fullmäktige överlämnat någon beslutanderätt i förhållande till bolagen eller någon annan ägarroll än att kommunstyrelsen ska tillvarata kommunens intressen vid bolagsstämmor. Samtidigt anger företagspolicyn att fullmäktige delegerar den praktiska hanteringen av ägarfrågorna till kommunstyrelsen utan närmare definition samtidigt som fullmäktige förbehåller sig ett antal frågor. Dessutom framgår att övriga ägarfrågor, rörande ägarstrategier och samordning i ett effektivitetsperspektiv för de delägda bolagen förs ner på kommunstyrelsen.

Sammantaget blir bilden av kommunstyrelsens formella ägarroll otydlig och motsägelsefull. Trots att det, enligt vår bedömning, inte har framkommit stöd för att kommunstyrelsen har befogenhet att besluta om ägardirektiv så beslutade kommunstyrelsen om moderbolagets ägardirektiv i februari 2015. I övrigt, bortsett från att tillvarata kommunens intressen vid bolagsstämmor, har det inte framkommit att kommunstyrelsen i praktiken svarar för ägarstyrning av bolagskoncernen.

Företagspolicyn klargör att styrningen av dotterbolagen sker genom moderbolaget som också utfärdar ägardirektiv till dotterbolagen. Samtidig framgår det av policyn att moderbolaget "utövar den av kommunstyrelsen delegerade ägarrollen i förhållande till dotterbolagen". Vad som menas med detta har dock inte närmare definierats. Enligt vår mening uppstår det därmed en otydlighet kring moderbolagets roll.

Ägardirektiven, med undantag för de ekonomiska målen, anger på ett relativt övergripande sätt mål och inriktning för bolagen samtidigt som vi inte har noterat att det finns en tydlig process för att operationalisera och integrera ägardirektiven i bolagens interna styrning. Det är en svaghet enligt vår bedömning att ägardirektiven inte delas upp i generella ägardirektiv som gäller för samtliga bolag och bolagsspecifika ägardirektiv. I vissa avseenden brister dessutom ägardirektiven i enhetlighet samtidigt som de inte omfattar väsentliga områden som t.ex. kommunala policier och intern styrning och kontroll.

Uppföljningen av ägardirektiven utgår dels från den rapportering som bolagen gör i delårsrapporter, årsredovisning och bolagsstyrningsrapporter, dels från de

---

<sup>1</sup> Nio dotterbolag och 14 dotterdotterbolag.

informationsmöten som kommunstyrelsen har med bolagen och den årliga "bolagsdagen" i kommunfullmäktige. En synpunkt på återrapporteringen av ägardirektiven är att den görs relativt summariskt och omfattar inte direktiven i sin helhet. Bedömningen är därför att uppföljningen av dessa inte är helt ändamålsenlig.

Utgångspunkten för ägarstyrningen är att kommunfullmäktige i formell mening utgör ägaren av kommunens bolag. I egenskap av ägare beslutar fullmäktige om bolagsordning, fastställer företagspolicy, utser styrelser i bolagen samt tar ställning till frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. I konsekvens med dessa förutsättningar och med hänvisning till att fullmäktige enligt kommunallagen ska besluta om mål och riktlinjer för verksamheten bör också fullmäktige besluta om både ägardirektiv till moderbolaget och till koncernens dotterbolag.

Företagspolicyn anger att bolagsstyrelserna ska bemannas under beaktande av kompetens och förutsättningar för ett bra samarbete ledamöterna emellan. I praktiken nomineras ledamöterna av de politiska partierna i fullmäktige. För att säkerställa erforderlig kompetens och engagemang i bolagsstyrelserna bör det finnas en definierad strategi och principer för nominering och tillsättande av styrelseledamöter i kommunens bolag.

I förhållande till den granskning av kommunstyrelsens uppsikt som gjordes 2015 har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder för att förbättra uppsikten över de kommunala bolagen. Det gäller framförallt att bolagens verkställande direktörer inom UKF kommer till kommunstyrelsen för att rapportera om verksamheten och svara på frågor. Kommunstyrelsen fattade också beslut 2016 om bolagens verksamhet i förhållande till det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna. Det framgår dock inte att beslutet delgivits till fullmäktige. Innehållet i och tillvägagångssättet för genomförandet av kommunstyrelsens uppsikt har inte av kommunstyrelsen definierats närmare. För att den kommunala modellen för bolagsstyrning ska kunna fungera effektivt är det nödvändigt att kommunstyrelsens uppsikt över bolagen stärks. Framförallt kan uppsikten bedrivas på ett mer medvetet, förebyggande och effektivt sätt genom att kommunstyrelsen definierar vad uppsikten innebär och vad den ska riktas emot samt tydliggör allmänna och specifika krav på informationsinhämtningen och hur dialog ska föras med kommunens bolag.

En sammanfattande bedömning, i syfte att skapa förutsättningar för en effektiv styrning av kommunens bolag, är att det i hög grad är angeläget att företagspolicyn uppdateras eller att en helt ny tas fram. Av särskild vikt är att tydliga riktlinjer för ägarstyrningen läggs fast tillsammans med ansvarsfördelningen mellan olika organ/nivåer för styrningen av kommunens bolag. Det bör då klargöras vilken uppgift, ansvar samt vilka beslutsmandat som respektive nivå har. I policyn bör det även framgå vilka generella ägardirektiv som ska gälla för kommunens direkt och indirekt ägda bolag. Det gäller t.ex. hur bolagen ska förhålla sig till av kommunfullmäktige beslutade policies, program och riktlinjer (inklusive intern kontroll). Detsamma gäller också vad som ska rapporteras till vem och om bolagsstyrningsrapport ska lämnas, vad den ska innehålla och hur den ska hanteras i koncernen innan den lämnas till kommunstyrelsen.

Med utgångspunkt från en förväntad fortsatt tillväxt i Umeå kommun och de investeringsbehov som följer därav är det väsentligt att utifrån en långsiktig investeringsplanering både för kommunen och dess bolag överväga finansieringsalternativ. Kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar för detta med hänvisning till styrelsens ledande och samordnande roll.

Med bakgrund av det som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- ▶ Gör en översyn av företagspolicyn.
  - ▶ Tydliggör i policyn ansvarsfördelningen för ägarstyrningen mellan kommunstyrelsen och moderbolag. Det är en fördel om hela ansvarskedjan och dess innehåll från kommunfullmäktige till dotterbolag görs tydlig.
  - ▶ Säkerställ att fullmäktige beslutar om ägardirektiven till moderbolaget. Överväg att låta fullmäktige även besluta om dotterbolagens ägardirektiv.
- ▶ Utarbeta generella ägardirektiv som gäller för samtliga bolag som komplement till de bolagsspecifika ägardirektiven. De generella ägardirektiven kan med fördel ingå i företagspolicyn.
  - ▶ I de generella ägardirektiven bör införas krav om att bolagen ska följa kommunens policies och riktlinjer samt modell för intern kontroll.
- ▶ Överväg om beredning av och beslut om specifika ägardirektiv ska integreras i kommunens ordinarie budgetprocess.
- ▶ Kraven på bolagens rapportering bör göras tydligare i ägardirektiven.
- ▶ Åtterrapporeringen av verksamheten i förhållande till ägardirektiven bör förbättras.
  - ▶ Utveckla innehållet i bolagsstyrningsrapporten och överför kravet på bolagsstyrningsrapport i form av ägardirektiv
- ▶ Överväg strategi och principer för bolagsstyrelsernas sammansättning.
- ▶ Utveckla och förtydliga vad kommunstyrelsens uppsikt av bolagen ska omfatta och hur den ska genomföras.
  - ▶ Vad uppsikten ska inriktas mot.
  - ▶ Vilken information som behövs för att fullgöra uppsikten.
  - ▶ Vilka möten/dialoger som behövs inom ramen för uppsikten.
- ▶ Kommunstyrelsen bör årligen i samband med årsredovisningen lämna en kortfattad redogörelse till kommunfullmäktige över uppsiktens genomförande.
- ▶ Utarbeta en strategi för finansiering av investeringsbehovet som är en konsekvens av Umeå kommuns tillväxt.
- ▶ Utforma en rutin för samberedning.

## 2 Inledning

En väsentlig del av kommunens verksamhet sker i aktiebolagsform och en stor del av kommunens tillgångar finns i kommunens bolag.

Under år 2015 genomförde Umeå kommuns revisorer en granskning av kommunstyrelsens utövande av den lagstadgade uppsiktsplikten. En del av granskningen omfattade kommunstyrelsens styrning av Umeå kommunföretag AB och dess dotterbolag. Syftet med granskningen var att bedöma huruvida kommunstyrelsen hade en ändamålsenlig uppsikt över bolagen inom kommunkoncernen. Inom ramen för granskningen besvarades revisionsfrågan huruvida styrelsen utövade en tillräcklig och effektiv uppsikt över nämnderna och bolagen.

Vid granskningen presenterades ett antal rekommendationer i syfte att stärka och tydliggöra styrelsens uppsiktsplikt. Med utgångspunkt från granskningen rekommenderades kommunstyrelsen att:

- „ Säkerställa att styrelsen följer kommunallagens och reglementets krav att årligen pröva och bedöma den verksamhet som bedrivs i bolagen samt rapportera detta till kommunfullmäktige.
- „ Årligen göra en bedömning av om nämndernas och bolagsstyrelsernas interna kontroll är tillräcklig.
- „ Överväga att som ett komplement till ägardirektiven besluta om en dokumenterad rutin för utövandet av uppsikt över bolagen alternativt uppdatera företagspolicyn. Det bör regleras vilken information som kommunstyrelsen ska få om bolagen samt när under året detta ska ske. Det kan handla om såväl skriftlig information som besök i verksamheterna. Den bör även reglera kommunstyrelsens rapportering till kommunfullmäktige.

I sin risk- och väsentlighetsanalys för 2016 har kommunens revisorer samt kommunkoncernens lekmannarevisorer identifierat ett behov av att följa upp tidigare granskning. Detta både ur ett kommunrevisionsperspektiv och ur ett lekmannarevisionsperspektiv. Granskningen föreslås genomföras som en samgranskning mellan kommunrevisionen och lekmannarevisionen.

### 2.1 Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida kommunstyrelsen har stärkt och tydliggjort sin styrning och uppsikt över kommunkoncernen.

#### 2.1.1 Revisionsfrågor

Följande frågor belyses i granskningen:

- „ Bedöms kommunens ägardirektiv till bolagen vara ändamålsenliga och följs dessa upp på ett ändamålsenligt sätt?
- „ Finns strategier för att tillsättandet av bolagsstyrelser skapar effektiv styrning av bolagen?
- „ På vilket sätt utvärderar kommunstyrelsen ändamålsenligheten i kommunkoncernens bolagsstruktur, på en övergripande nivå?
- „ Inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt, hur säkerställs och hur följs lagligheten upp i de verksamheter som bedrivs i kommunkoncernen. Med laglighet avses berörda lagstiftningar inom kommunkoncernens olika verksamhetsområden.

- „ På vilket sätt utvärderar kommunstyrelsen sin ägarstyrning av bolagen samt moderbolagets styrning av sina dotterbolag?
- „ Har kommunstyrelsen utarbetat en övergripande strategi för finansiering av bolagskoncernen för att klara framtida planerad tillväxt i kommunen?

## **2.2 Revisionskriterier**

Granskningen har utgått i huvudsak från följande revisionskriterier:

- „ Kommunallagen
- „ Kommunstyrelsens reglemente.
- „ Gällande styrdokument inom kommun och kommunkoncern
- „ ”Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag - erfarenheter och idéer”, SKL 2006.

## **2.3 Ansvarig nämnd**

Granskningen omfattar kommunstyrelsens uppsikt över Umeå kommunföretag AB samt dess dotterbolag AB Bostaden i Umeå samt Umeå Energi AB.

## **2.4 Metod**

Granskningen har genomförts med stöd av intervjuer och genomgång av relevanta dokument.

- „ Ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsen/Umeå kommunföretag AB
- „ Stadsdirektör
- „ Ekonomidirektör.
- „ Styrelseordförande i AB Bostaden i Umeå
- „ Styrelseordförande i Umeå Energi
- „ VD i Umeå kommunföretag
- „ VD i AB Bostaden i Umeå
- „ VD i Umeå Energi

Exempel på dokument som har granskats är:

- „ Kommunstyrelsens reglemente.
- „ Umeå kommuns företagspolicy.
- „ Bolagsordningar.
- „ Ägardirektiv.
- „ Bolagsstyrningsrapporter.

## **2.5 Kvalitetssäkring**

Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade haft möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta.

## 3 Utgångspunkter för granskningen

### 3.1 Bakgrund

Granskningen har som huvudsakligt syfte att bedöma om ägarstyrning och uppsikt av de kommunala företagen utövas på ett ändamålsenligt sätt. Kravet på uppsikt finns definierat i kommunallagen medan motsvarande krav på ägarstyrning saknar rättslig reglering. Däremot finns regler om de kommunalt ägda företagen i kommunallagen. I detta avsnitt ges en kortfattad beskrivning av utgångspunkterna för ägarstyrning och uppsikt.

### 3.2 Kommunal verksamhet i aktiebolag

#### 3.2.1 Kommunallagen

I 1991 års kommunallag infördes regler (3 kap. 16 – 18 §§) om de kommunalt ägda företagen. I 3 kap. 16 § kommunallagen anges förutsättningarna för att överlämna kommunala eller landstingskommunala angelägenheter till ett aktiebolag. Bestämmelsen innebär att den verksamhet som överlämnas till bolaget ska falla inom den kommunala kompetensen och att risken för kompetensöverskridande ska vara liten.

Kommunfullmäktige åläggs i 3 kap. 17 och 18 §§ vissa skyldigheter gällande hel- och delägda företag. En ändring av 3 kap. 17 § gjordes fr.o.m. 2013 som då fick följande lydelse.

Om en kommun lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier, ska fullmäktige:

- „ fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
- „ se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
- „ utse samtliga styrelseledamöter och
- „ 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.

De förändringar som infördes fr.o.m. 2013 gäller i första hand krav på att det kommunala ändamålet förs in i bolagsordningen. De kommunala principer som utgör ram för verksamheten ska anges i bolagsordningen. Att fullmäktige ska få möjlighet att ta ställning innan viktigare beslut fattas måste anges i bolagsordningen.

Någon förändring har inte gjorts av 3 kap. 18 § KL. Vid delägda bolag;

- „ ska fullmäktige se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

När det enbart är kommuner eller landsting som är delägare anses bestämmelserna i 17 § gälla fullt ut gentemot samtliga deltagande kommuner och landsting. Om kommunen eller ett landsting ingår delägarskap med privaträttsliga intressenter följer att tillämpningen av 17 § blir beroende av storleken på de offentliga intressenternas ägande.

#### 3.2.2 Aktiebolagslagen

Aktiebolagslagen gäller fullt ut även för kommunalt hel- eller delägda bolag. Någon speciallagstiftning för bolag med offentliga ägare finns inte. I aktiebolagslagen regleras



bl.a. styrelsens och VD:s uppgifter. Lagen reglerar även vad en bolagsordning måste innehålla. I 10 kap. 1 § punkt 3 föreskrivs att bolagsordningen ska innehålla "föremålet för bolagets verksamhet, angivet till sin art". I 8 kap. 41 § andra stycket framgår att en ställföreträdare för bolaget inte får följa en anvisning av bolagsstämman eller något annat bolagsorgan om anvisningen strider mot aktiebolagslagen, årsredovisningslagen eller bolagsordningen. I 11 kap. regleras rätten att i ett aktiebolag utse lekmannarevisorer för granskning om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om bolagets interna kontroll är tillräcklig.

I ett kommunalt aktiebolag finns följande bolagsorgan:

- „ Bolagsstämman - är bolagets högsta beslutande organ där aktieägarna utövar sin rätt att besluta i bolagets angelägenheter. Här kan ägarens - kommunens - representant lämna särskilda direktiv till bolaget.
- „ Bolagets styrelse - svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets verksamhet.
- „ Bolagets verkställande direktör - sköter den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och anvisningar som meddelas av styrelsen i t.ex. arbetsordning och VD-instruktion.
- „ Auktoriserad revisor - granskar bolagets årsredovisning och bokföring samt styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning.
- „ Lekmannarevisor – granskar om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om bolagets interna kontroll är tillräcklig.

### **3.2.3 Kommentar**

Kommunallagen utgår ifrån att all kommunal verksamhet bedrivs utifrån ett kommunrättsligt perspektiv. Kommunfullmäktige måste därför säkerställa att så blir fallet. De medel som finns att tillgå för detta ändamål utgörs för bolagens del av bolagsordning, företagspolicy (lokala bolagsstyrningsprinciper) och ägardirektiv.

Det var först genom 1991 års kommunallag som det infördes regler om kommunens engagemang i företag. Uttryckliga motiv till lagregleringen var att markera kommunens ägarroll och därmed rätten att utöva ägarstyrning; öka kommunens insyn och offentlighetsrättsliga förvaltningskontroll av företagen och att motverka kompetensöverskridanden från företagens sida. Syftet med lagstiftningen var att få till stånd en bättre ägarstyrning. I propositionen beskrivs lagstiftarens övergripande syn som att kommunen och dess företag måste ses som en ekonomisk beslutsenhet för vilken fullmäktige har det yttersta ansvaret såväl ekonomiskt som politiskt. Kommunallagens krav på ägarstyrning är dock inte särskilt långtgående. Förändringen av lagstiftningen innebär bl.a. att bolagsordningen, förutom det kommunala ändamålet, ska innehålla de kommunalrättsliga principer (kommunala befogenheter) som ska gälla för verksamheten. Fullmäktiges rätt att ta ställning till viktiga beslut ska även framgå av bolagsordningen. De förändringar som har gjorts i kommunallagen innebär i viss mening en skärpning av kraven på vad som ska framgå av bolagsordningen, men också ett tydliggörande av att bolagen utgör en del av den samlade kommunala verksamheten.

Det är viktigt att notera att varken fullmäktige eller kommunstyrelsen utgör formella bolagsorgan i aktiebolagsrättslig mening. Detta innebär att beslut fattade i dessa kommunala organ inte per automatik blir bindande för företagen. För att företagen skall vara bundna av besluten krävs att de protokollförts på en bolagsstämman. Härigenom blir

besluten ägardirektiv som styrelsen har att verkställa. Formellt är det alltså bolagsstämman och de ombud som utsetts som utgör bryggan mellan kommunen som ägare och företaget som självständig juridisk person. Det är viktigt att stämooombudet ges klara direktiv. Därutöver kan det vara viktigt att sträva efter att komplettera den formella ansvarsfördelningen med mer informella relationer. Detta kan ske genom att inordna de kommunala företagen i kommunens planeringsprocess och löpande genomföra olika typer av möten mellan ägarrepresentanter och representanter för företagen.

Det är både önskvärt och väsentligt att när kommuner väljer att driva verksamhet i bolagsform att de också styr verksamheten i bolagssektorn. Styrningen måste dock ske utifrån det aktiebolagsrättsliga regelverket.

### **3.3 Uppsikt enligt Kommunallagen**

Av 6 kapitlet 1 § kommunallagen (KL) framgår sedan tidigare att:

- „ Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.
- „ styrelsen ska ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs av sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i .

I ett tillägg till paragraf 1 infördes fr.o.m. 2013 att:

- „ Styrelsen ska enligt 1 a § i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.
- „ Enligt 1 b § ska styrelsen vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17 och 18 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i dessa bestämmelser.

#### **3.3.1 Kommentar**

En bakgrund till införandet av förstärkt uppsiktsplikt var att regeringen bedömde det som brist att det inte finns något krav på redovisningen av resultatet av uppsiktsplikten vad gäller kompetensenhetligheten i den verksamhet som företagen bedriver. Förslaget innebar att styrelsen i årliga beslut dels ska bedöma verksamheten i förhållande till det ändamål fullmäktige har fastställt, dels verksamheten i förhållande till de kommunala befogenheterna. Uppsiktsplikten kommer då, förutom att redovisas, att leda fram till beslut som kan överklagas enligt 10 kap. KL. Bedömningen är att denna förändring även ska stärka möjligheterna till rättslig prövning av kompetensenhetligheten av de kommunala företagens verksamhet. Om styrelsen bedömer att verksamheten bedrivs i strid med t.ex. den kommunala kompetensen ska styrelsen agera genom att påkalla ett ingripande av fullmäktige. Styrelsen har också ett ansvar att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17 och 18 §§ KL är uppfyllda i fråga om de kommunala bolagen. Om inte, förväntas styrelsen vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att kraven uppfylls.

En väsentlig fråga i sammanhanget är vilken information som styrelsen behöver och hur den ska få del av den för att kunna fatta ett välgrundat årligt beslut. Vilken information som behövs och hur den ska lämnas bör framgå av ett ägardirektiv eftersom styrelsen inte

direkt på grund av kommunallagen kan begära in yttranden och upplysningar på samma sätt som gäller i en fråga om nämnderna enligt 6 kap. 3 §.

En tolkning av den förstärkta uppsiktsplikten och då framförallt av 6 kapitlet 1 b § är att kommunstyrelsen får en mer aktiv roll i förhållande till bolagen. Kommunstyrelsen ska vid behov agera så att bolagens verksamhet svarar mot ändamål och kommunala befogenheter. För att kunna fullgöra denna uppgift måste styrelsen löpande följa bolagens genomförande i förhållande till ändamål och kommunal kompetens. Uppsikten blir ett medel för att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet i bolagen.

Generellt gäller att kommunstyrelsen måste utöva sin uppsiktsplikt oavsett om det finns en konkret anledning till granskning eller inte. Kommunallagen och dess förarbeten ger i övrigt inga tydliga anvisningar om uppsiktens innehåll, utformning och genomförande. Kommunstyrelsen bestämmer själv formerna för hur tillsynen ska gå till. Exempelvis kan den bestå av krav på kontinuerliga ekonomiska rapporter, stickprovsvisa granskningar.

Det finns inget hinder att ledamöter i kommunstyrelsen också är ledamöter i styrelsen för ett kommunalt bolag. Detta trots att de därigenom i praktiken kan sägas delta i en kontroll av sin egen funktion i bolaget eller nämnden. Kommunstyrelsen kan inte uppfylla sin uppsiktsplikt endast genom att dess ledamöter också är ledamöter i styrelsen för ett kommunalt bolag eller ledamöter i en annan nämnd. En sådan personunion fritar alltså inte kommunstyrelsen från skyldigheten att utöva uppsikt

Kommunstyrelsen måste, för att på ett effektivt sätt kunna leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, ha uppsikt över de kommunala företagens genomförande av sina respektive uppdrag och av nämndens/styrelsens styrning och kontroll. Ett generellt krav är att uppsiktsplikten måste kunna genomföras på ett medvetet, förebyggande och kontinuerligt sätt.

Kommunstyrelsen måste göra sin egen tolkning/bedömning av vad som innefattas i begreppet uppsikt. En konsekvens blir då att viktiga förutsättningar för en effektiv uppsikt är att:

- „ Kommunstyrelsen klargjort vad som menas med uppsikt och vad den i huvudsak ska omfatta.
- „ Det finns tydliggjort vilken information som behövs för uppsikten i allmänhet och vilken särskild information som kan behövas från vissa bolag.
- „ Det finns rutiner för hur nödvändig information regelmässigt ska fångas in samt forum för dialog mellan kommunledning och berörd nämnd/styrelse.
- „ Informationen analyseras och hanteras, samt att vid behov vidtas åtgärder.

### **3.4 ”Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag - erfarenheter och idéer”**

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) gav 2006 ut en skrift – ”Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag - erfarenheter och idéer” som var resultatet av den ”God sed” process som förbundet har bedrivit. Syftet med skriften är att lyfta fram goda erfarenheter från bolagsstyrning i den kommunala bolagssektorn för att stödja kommunernas arbete med ägarstyrning. Ett ändamål med principerna är att understryka vikten av transparens för den kommunala bolagssektorns legitimitet. Det är ett demokratiskt intresse att politiker och allmänhet kan få information om och bilda sig en uppfattning om hur kommunala företags verksamhet bedrivs.

En utgångspunkt enligt principerna för att kommunen driver verksamhet antingen i förvaltnings- eller bolagsform är om den är nyttig för medborgaren och om den faller inom den kommunala kompetensen. Väljer kommunen att driva verksamhet i aktiebolag är det viktigt att kommunen är en aktiv ägare. Att vara aktiv ägare innebär bland annat att löpande utvärdera verksamheten och verksamhetsformen, bolagets strategier och mål, hur dessa passar i kommunens övriga verksamhet samt hur bolagsverksamheten sköts av bolagsstyrelse och företagsledning. Det organ i kommunen som utövar ägarrollen och bolagsstyrelsen ska föra en återkommande dialog om ändamålet med verksamheten och hur det ska komma till uttryck. Det sammantagna syftet för den kommunala verksamheten oavsett driftform är att skapa nytta för kommuninnevånarna, vilket i sig motiverar att verksamheterna samordnas så långt det är möjligt och lämpligt.

Enligt principerna utgör bolagsordningen, där det kommunala ändamålet med verksamheten återfinns, det viktigaste styrinstrumentet för kommunägda bolag. Bolagsordningens regler om syfte och verksamhetsföremål ger sällan uttömmande svar när det gäller att avgöra hur ändamålet skall förverkligas i bolagets verksamhet. Kommunen bör i ägardirektiv utveckla hur ändamålet med verksamheten ska uppnås. Sådana ägardirektiv kan omfatta både verksamhetsmål och ekonomiska mål. Den formella styrningen i bolagsordning och ägardirektiv är dock inte tillräcklig för ett aktivt ägarskap. Det krävs också informell styrning i form av samråd och dialog mellan kommunen och bolagen. Dialog mellan ägare och bolag bör ske återkommande. Genom dialog kan ägarens förväntningar på bolaget tydliggöras och ägarens uppfattning om innebörden i bestämmelserna i bolagsordning och ägardirektiv kan utvecklas.

I principerna lyfts det fram som viktigt att kommunen har tänkt igen systemet för att styra de kommunägda bolagen. Ansvar för bolagsstyrningen ligger ytterst hos kommunfullmäktige. Kommunstyrelsens formella roll utifrån kommunallagen är att utöva uppsikt över bolagssektorn.

### **3.4.1 Kommentar**

SKL:s principer kan fungera som en utgångspunkt och vägledning för kommunerna för hur de kan utforma ägarstyrningen. Det finns ingen skyldighet för kommunerna att följa principerna. Samtidigt kan konstateras att principerna anger viktiga förutsättningar för att bolagen ska kunna integreras i den kommunala verksamheten och styras i syfte att på ett effektivt sätt uppnå sitt ändamål. Principerna bör därför kunna tjäna som en viktig utgångspunkt då kommunen utformar sina principer för styrning av bolagen, d.v.s. företagspolicy eller motsvarande.

## **4 Förutsättningar för styrning av Umeå kommuns bolag - Ansvar**

### **4.1 Inledning**

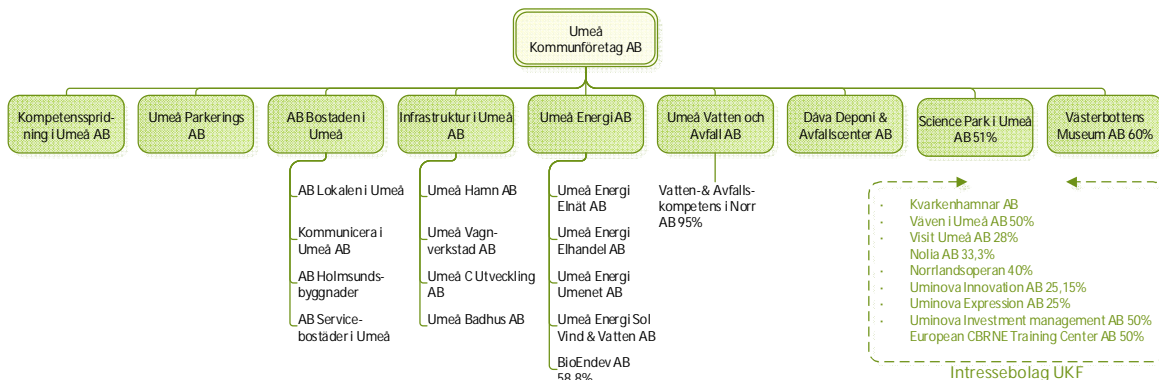
I detta avsnitt redovisas hur systemet för bolagsstyrning har utformats i Umeå kommun med utgångspunkt från relevanta styrdokument

### **4.2 Umeå kommunföretag AB (UKF)**

Bolagen i kommunen har organiserats i en aktiebolagsrättslig koncern med moderbolag och dotterbolag. Kommunen är endast direktägare av UKF som i sin tur äger moderbolag och dotterbolag.

I Umeå Kommunföretag ingår 9 direktägda bolag (varav ett delägt), 14 indirekt ägda bolag (varav två delägda) och 9 intressebolag.

Figur 1 – Koncernstruktur Umeå Kommunföretag AB



Under senare delen av 2016 har vissa förändringar i bolagsstrukturen skett. Fullmäktige fattade den 26 september 2016 beslut om att bilda bolaget Dåva Terminal AB. Bolaget blir ett dotterbolag till INAB. Senare, den 31 oktober 2016, beslöt fullmäktige att INAB:s dotterbolag Umeå Badhus AB och Umeå C Utveckling AB ska fusioneras in i moderbolaget. Den 28 november togs beslut i fullmäktige att bilda ett parkeringsbolag som dotterbolag till AB Bostaden med namnet AB Bostaden Parkering i Umeå.

I Umeå kommun finns vid sidan av UKF ytterligare två intressebolag: Midway Alignment AB och NLC Ferry AB/OY samt dessutom Umeå Folkets Husförening u.p.a.

Under 2016 har två bolag avvecklats respektive sålts: Kulturhuvudstadsbolaget och Hörnefors Företagscentrum. Enligt vad som framgått av intervjuerna finns ingen fast punkt i kommunstyrelsens eller moderbolagets agenda för utvärdering av koncernens bolagsstruktur. Utan det är en bedömning som löpande görs både på koncernnivå och i kommunstyrelsen. En viss vägledning för utvärderingen finns i företagspolicyn där det framgår motiv till varför kommunen bedriver en viss verksamhet i bolagsform. UKF har dessutom i sitt ägardirektiv att utveckla effektiviteten i koncernen vilket även innefattar en effektiv intern bolagsstruktur.

### 4.3 Kommunstyrelsen

I genomgången av kommunstyrelsens reglemente har huvudinriktningen varit att identifiera uppgifter och ansvar som har ett samband med de kommunägda bolagen.

Kommunstyrelsen är enligt reglementet kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet.

Av reglementet framgår bl.a. att i kommunstyrelsens styrfunktion ingår att:

- Ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag, 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,

- „ 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.
- „ Löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17 och 18 §§ KL är uppfyllda beträffande de aktiebolag kommunen innehar aktier i.
- „ Årligen innan mars månad i beslut pröva om den verksamhet som bedrivits i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger enligt 3 kap. 17-18 §§ under föregående kalenderår har varit förenligt med de fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet skall delges fullmäktige snarast. Finner styrelsen att brister förelegat, ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Under övriga åligganden framgår att:

- „ Kommunstyrelsen regelmässigt till fullmäktige ska rapportera hur verksamheten i kommunen och de bolag som kommunen helt eller delvis äger utvecklas och hur den totala ekonomiska ställningen är under året.

Kommunstyrelsen har enligt reglementet följande utskott; arbetsutskott, näringslivs- och planeringsutskott och personalutskott.

#### **4.3.1 Bedömning**

Enligt kommunallagen är det kommunfullmäktige som utövar ägarrollen i förhållande till de kommunala bolagen. Fullmäktige är dock i praktiken knappast ett lämpligt forum för att fullgöra denna funktion. Därför har det ansetts som lämpligt att överlåta den strategiska och operativa ägarrollen till kommunstyrelse och/eller i förekommande fall moderbolagets styrelse.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår inte direkt att kommunfullmäktige överlämnat till kommunstyrelsen att fullgöra en ägarroll i förhållande till de kommunala bolagen eller att kommunstyrelsen har ansvar för ägarstyrning. Det framgår inte heller i reglementet att fullmäktige delegerat någon beslutanderätt till kommunstyrelsen i förhållande till bolagen. Enligt reglementet ska dock kommunstyrelsen tillvarata kommunens intressen vid bolagsstämmor, vilket kan ses som en i ägarrollen ingående uppgift. Reglementet klargör dock inte vad som ingår i uppgiften att tillvarata kommunens intressen, t.ex. om det ingår att utse stämмоombud och utfärda instruktioner för hur ombudet ska rösta.

Reglementet definierar den uppsiktsskyldighet som kommunstyrelsen har i förhållande till de kommunala företagen enligt kommunallagen samt att kommunstyrelsen till fullmäktige ska rapportera hur bolagens verksamhet och ekonomi utvecklas.

Utifrån hur reglementet beskriver kommunstyrelsens ledningsfunktion är det enligt vår mening otydligt om ledningsfunktionen också omfattar bolagen. Det borde så fall framgå av reglementet att det även gäller bolagen.

#### **4.4 Företagspolicy**

Umeå kommuns företagspolicy, antogs av kommunfullmäktige (2002-01-28 § 6). Företagspolicyn lägger fast de regler som skall gälla för relationen mellan kommunen och dess direkt och indirekt ägda bolag samt hur frågor som gäller bolagen skall hanteras inom kommunen i ett helhetsperspektiv. Syftet med policyn är också att i så hög grad som möjligt utveckla gemensamma förhållningssätt och en gemensam kultur.

I policyn redovisas de främsta motiven till varför kommunen driver verksamhet i bolagsform. Policyn ger även uttryck för en mer aktiv ägarroll kopplad till bildandet av en bolagskoncern. Tanken är att moderbolaget ska utöva en aktiv ägarstyrning i dialog med bolagen. Syftet är att uppnå en bättre samordning och ytterst en ökad effektivitet.

Nedan följer ett antal utdrag från företagspolicyn som behandlar ansvar för ägarfrågor och styrning av koncernen och dess dotterbolag:

- „ Kommunens styrning av dotterbolagen sker genom moderbolaget. Vad avser delägda bolag sker styrningen genom KS i den proportion ägandet anger.
- „ Utöver uppsiktsplikten har kommunstyrelsen att utöva den ägarroll som överförts/delegerats enligt kommunstyrelsereglementet. Kommunstyrelsen utövar ägarrollen i bolagskoncernen genom att ägardirektiv läggs fast vid moderbolagets bolagsstämma.
- „ Moderbolaget i sin tur utövar den av kommunstyrelsen delegerade ägarrollen mot respektive dotterbolag genom att bl.a. utfärda ägardirektiv som läggs fast vid respektive dotterbolags bolagsstämma.
- „ Med stöd av KL delegerar KF den praktiska hanteringen av ägarfrågorna rörande bolagen till KS genom ett förvaltningsuppdrag.
- „ När det gäller av fullmäktige förbehållna frågor hänvisas till vilka ärenden enligt 3 kap. 9 § kommunallagen av principiell beskaffenhet eller annars större vikt som KF beslutar i och som följaktligen inte får delegeras, t.ex. mål och riktlinjer för företagets verksamhet. Därutöver förbehåller sig fullmäktige de frågor angående företagen ”som kan sägas vara av tung politisk natur”. En redovisning av vilka ärendeslag som är av denna karaktär framgår av policyn.
- „ Övriga ägarfrågor, rörande ägarstrategier och samordning ur ett effektivitetsperspektiv, förs ner på kommunstyrelsen, vad gäller delägda företag. Frågorna hanteras i kommunstyrelsens arbetsutskott.
- „ Beträffande företag som tillhör bolagskoncernen bereds och beslutas motsvarande frågor av moderbolagets styrelse. Ledamöterna i kommunstyrelsens arbetsutskott skall fortsättningsvis också utgöra moderbolagets styrelse. Fördelning mellan fullmäktige och kommunstyrelse samt frågan om utskott behandlas i kommunstyrelsereglementet.

Företagspolicyn anger olika styrdokument som används vid bolagsstyrning och däribland exempel på områden som flerdimensionella ägardirektiv kan omfatta. I ett särskilt avsnitt anges att följande av fullmäktige beslutade dokument ska vara kända och beaktade av bolagsstyrelser och verkställande ledning, vilket innebär praktisk tillämpning i största möjliga utsträckning. En hänvisning görs också i form av vilka dokument som är speciellt viktiga. Av företagspolicyn framgår dock inte vilka dokument som avses.

I det avsnitt som avser styrelseval- och styrelsearbete så sägs att mot bakgrund av bolagsstyrelsens rättsliga funktion som förvaltningsansvarig skall kommunens bolagsstyrelser bemannas även under beaktande av kompetens när det gäller företagsförvaltning och goda förutsättningar för ett bra samarbete ledamöterna emellan. Möjligheter att välja en eller några ledamöter enbart med utgångspunkt i kompetens och utan hänsyn till partitillhörighet skall också prövas. Av intervjuerna har framgått att bolagsstyrelserna i huvudsak är tillsatta med politiker. Det är partierna som nominerar ledamöter till bolagsstyrelserna som sedan utses av fullmäktige. I praktiken är det upp till respektive parti att intentionerna i företagspolicyn beaktas vid nomineringen av ledamöter till bolagspolicyn.

När det gäller stämooombud så framgår det av företagspolicyn att kommunstyrelsen utfärdar fullmakt och instruktion vid bolagsstämma i moderbolaget samt att styrelsen i moderbolaget gör motsvarande för dotterbolagen. Vem som ska utse stämooombud för respektive bolag framgår inte i företagspolicyn.

Företagspolicyn tar även upp kommunstyrelsens uppsiktsplikt, stämooombudens uppgift, revision m.m. När det gäller uppsikt så anger företagspolicyn att kommunstyrelsen avgör själv hur uppsiktsplikten skall fullgöras och dokumenterar detta. Vidare skall den information som inhämtas dokumenteras på lämpligt sätt och fullmäktige skall på sätt kommun-styrelseordningens anger översiktligt informeras om förhållandena i företagssektorn.

Kommunstyrelsen har enligt policyn ett ansvar för att verka för samordning inte enbart mellan de kommunala företagen utan också mellan kommunen och dessa. Detta samordningsansvar skall komma till uttryck i kommunstyrelseordningens. I granskningen har vi inte närmare undersökt om företagspolicyn har överförts som ägardirektiv till respektive bolag, vilket är en förutsättning för att bolagen ska vara skyldiga att följa företagspolicyn.

Enligt uppgift har en uppdatering av företagspolicyn varit på gång och att ett förslag på en ny företagspolicy har tagits fram men inte förts fram som ett beslutsärende.

#### **4.4.1 Bedömning**

Aktiebolagslagen uppställer inga krav på styrning från ägarens sida. Inte desto mindre förfogar ägaren över bolagen i kraft av ägarretten. Äganderätten utgör i sig grunden för styrning av kommunens bolag. Styrningen ska i sin tur säkerställa att bolagen kan vara till nytta för kommunen och dess innevånare. De är också en del av den kommunala organisationen och ska därför också samordnas med den för att optimera samhällsnyttan.

När det finns ett kommunalt moderbolag som äger andra kommunala bolag då uppstår en aktiebolagsrättslig koncern. Moderbolagets styrelse får då ett överordnande ansvar. Med detta följer att moderbolaget också får ett stort mått av egen beslutskraft i förhållande till dotterbolagen. Den enda rättsliga begränsningen ligger i skyldigheten att enligt kommunallagen inhämta fullmäktiges yttrande innan beslut fattas i frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Bildandet av en bolagskoncern aktualiserar därför i särskild ordning behovet av en väl genomarbetad företagspolicy eller principer för styrning av bolagen samt av tydliga ägardirektiv (som fastställs av fullmäktige). Uppgiftsfördelningen mellan moderbolaget och kommunstyrelsen bör ägnas särskild uppmärksamhet. Ägarfrågorna kan t.ex. delas upp i politiska och strategiska frågor i kommunstyrelsen och operativa frågor i moderbolagets styrelse. I praktiken kan gränsdragningen mellan KS och moderbolagets styrelse vara svår att utforma och tillämpa. Det är dock viktigt att kommunen aktivt och genomtänkt tar ställning till hur ägarfrågorna skall fördelas mellan de olika organen. Oavsett hur ägarfrågorna delas upp har kommunstyrelsen kvar sin uppsiktsskyldighet över verksamheten i både de direkt och indirekt ägda bolagen.

Ytterligare en aspekt på ägarfrågorna är att det inom UKF finns fyra dotterbolag som i sin tur är ägare av dotterdotterbolag, d.v.s. UKF äger i dessa fall moderbolag. Frågan är vilken roll förväntas dotterbolaget, som samtidigt är ett moderbolag, ha i förhållande till sina dotterbolag; vilka ägarfrågor ska t.ex. moderbolaget under UKF hantera.



Umeå kommuns företagspolicy antogs för mer än 14 år sedan. Den är inte i alla avseenden anpassad till dagens situation. Det gäller t.ex. i förhållande till den skärpning av kommunstyrelsens uppsiktsansvar som infördes i kommunallagen fr.o.m. 2013 och till senare års utveckling av principer för kommunal ägarstyrning men även i förhållande till revideringar som har gjorts av kommunstyrelsens reglemente.

Enligt vår bedömning så behandlar företagspolicyn ägarfrågor och ägarstyrning till viss del på ett både otydligt och inkonsekvent sätt, vilket följande utgör ett exempel på:

- „ Kommunstyrelsen ska utöva den ägarroll som överförts/delegerats enligt KS reglemente genom att ägardirektiv läggs fast vid moderbolagets bolagsstämma. Den ägarroll som framgår av reglementet är att KS ska tillvarata kommunens intressen vid bolagsstämmor och den praktiska hanteringen av ägarfrågorna. Vår bedömning är att det inte i klartext framgår att kommunstyrelsen har rätt att besluta om ägardirektiv till moderbolaget. När beslutanderätt delegeras ska det klart och tydligt framgå vilken beslutanderätt som överförs och till vem. Skrivningen om ”att ägardirektiv läggs fast vid moderbolagets bolagsstämma” snarare är ett konstaterande än en delegering från fullmäktige. Delegering av den praktiska hanteringen av ägarfrågor blir också otydlig eftersom den inte har definierats och vad som menas med praktisk hantering. Någon beslutanderätt enligt kommunallagen kan knappast innefattas i praktisk hantering. Samtidigt hänvisas i företagspolicyn att fullmäktige förbehåller sig rätten att besluta i ärenden enligt 3 kap. 9 §. Av denna paragraf följer att det inte är tillåtet för fullmäktige att delegera beslutanderätt avseende mål och riktlinjer för verksamheten. Ägardirektiv som syftar till att förtydliga bolagens ändamål är enligt vår bedömning en fråga av principiell beskaffenhet som följaktligen inte kan delegeras till kommunstyrelsen. Enligt vår tolkning av kommunstyrelsens reglemente och av företagspolicyn har inte heller kommunfullmäktige delegerat rätten att fatta beslut om moderbolagets ägardirektiv till kommunstyrelsen.
- „ För moderbolagets del gäller enligt företagspolicyn att den utövar den av kommunstyrelsen delegerade ägarrollen mot respektive dotterbolag genom att bl.a. utfärda ägardirektiv som läggs fast på respektive dotterbolags bolagsstämma. En fråga som aktualiseras här är om det eventuellt kan vara en felskrivning i policyn, d.v.s. att det ska stå den till kommunstyrelsen delegerade ägarrollen istället för av kommunstyrelsen delegerade ägarrollen? Detta med hänvisning till att det inte av något dokument som vi tagit del av framgår att kommunstyrelsen till moderbolaget delegerat en äganderoll. Sammantaget finns här en påtaglig otydlighet i företagspolicyn. Däremot blir det i meningens ovan tydligt att moderbolaget utfärdar dotterbolagens ägardirektiv. I detta sammanhang vill vi dock lyfta frågan om det är förenligt med kommunallagens bestämmelser att överlämna rätten att besluta om ägardirektiv för dotterbolagen till moderbolaget.
- „ Efter det avsnitt i företagspolicyn som avser av fullmäktige förbehållna frågor framgår att övriga ägarfrågor, rörande ägarstrategier och samordning ur ett effektivitetsperspektiv, förs ner på kommunstyrelsen, vad gäller delägda företag. Här blir det plötsligt mer eller mindre klart vilka ägarfrågor som förts ned på kommunstyrelsen och att det gäller delägda bolag (företag) samt att det är kommunstyrelsens arbetsutskott som ska hantera dessa frågor. Vad som menas med ”förs ner” definieras dock inte. Innebär det att bereda och besluta eller enbart beredning? Att arbetsutskottet ska hantera dessa frågor framgår dock inte av arbetsutskottets arbetsordning. När det gäller moderbolaget är det dock tydligt att dess styrelse ansvarar för att bereda och besluta om ägarstrategier och samordning.

Enligt företagspolicyn ska kommunstyrelsens arbetsutskott utgöra styrelse i moderbolaget. Samtidigt sägs att fördelningen mellan fullmäktige och kommunstyrelse samt frågan om utskott behandlas i kommunstyrelsereglementet. Enligt vår bedömning behandlas inte fördelningen mellan KS och fullmäktige i reglementet på annat sätt än att KS ska tillvarata kommunens intressen på bolagsstämman och rapportera till fullmäktige bolagens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunstyrelsen har rätt att utfärda fullmakt och instruktion vid bolagsstämma i moderbolaget samt styrelsen i moderbolaget i dotterbolagen. Vi vill dock påpeka att om instruktionen omfattar hur ombudet skall rösta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars större vikt är det fullmäktige som ska ha rätten att utfärda instruktion.

Bolagsstyrelsens uppgifter och formalia kring styrelsens arbete m.m. framgår av ABL. I företagspolicyn redovisas vissa utgångspunkter för valet av styrelseledamöter. Det som inte framgår i företagspolicyn är utgångspunkter eller strategier för bolagsstyrelsernas sammansättning, d.v.s. vad som motiverar och i vilken grad som styrelseledamöterna ska utses på politiska respektive professionella meriter. En bedömning är att det bör övervägas att förtydliga strategi och utgångspunkter för hur styrelserna ska bemannas.

I företagspolicyn anges att ett antal (följande) av fullmäktige beslutade dokument ska tillämpas av bolagen i största möjliga utsträckning tillsammans med vissa speciellt viktiga dokument utan att det framgår vilka dokument det är frågan om. Enligt vår uppfattning är det i detta fall frågan om en märklig ofullständighet i policyn.

Företagspolicyn ger ingen tydlig bild av att bolagen är ett medel för att tillgodose medborgarnyttan tillsammans med övrig kommunal verksamhet och därmed en integrerad del av den kommunala verksamheten. Vi har inte noterat i kommunstyrelsens reglemente att samordningsansvaret mellan de kommunala företagen och kommunen kommit till uttryck annat än att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter.

En sammanfattande bedömning är att det i hög grad är angeläget att företagspolicyn uppdateras eller att en helt ny version tas fram. Av särskild vikt är att tydliga riktlinjer för ägarstyrningen läggs fast tillsammans med ansvarsfördelningen mellan olika organ/nivåer för styrningen av kommunens bolag. När det gäller fördelningen av ansvar och roller är det väsentligt att den definieras för:

- „ Kommunfullmäktige.
- „ Kommunstyrelsen.
- „ UKF AB.
- „ Moderbolag inom UKF AB.
- „ Dotterbolag.

Det bör då klargöras vilken uppgift, ansvar samt vilka beslutsmandat som respektive nivå har. I policyn bör det även framgå vilka generella ägardirektiv som ska gälla för kommunens direkt och indirekt ägda bolag. Det gäller t.ex. hur bolagen ska förhålla sig till av kommunfullmäktige beslutade policier, program och riktlinjer (inklusive intern kontroll). Detsamma gäller också vad som ska rapporteras till vem och om bolagsstyrningsrapport ska lämnas vad den ska innehålla och hur den ska hanteras i koncernen innan den lämnas till kommunstyrelsen. Fördelen med att använda generella ägardirektiv är att

bolagens ägardirektiv blir mer specifika och i huvudsak relaterade till respektive bolags ändamål.

## 4.5 Bolagsordning

Under 2015 gjordes en översyn av bolagskoncernens bolagsordningar. Anledningen till översynen var bl.a. de förändringar som gjorts av 3 kap. 17 § i kommunallagen. Ändringen i KL fr.o.m. 1 januari 2013 innebar i korthet att det av bolagsordningen i ett kommunalt bolag ska framgå ändamål med verksamheten, de kommunala befogenheterna och kommunfullmäktiges rätt att ta ställning till beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Ett syfte med förändringen var också att uppnå en högre grad av enhetlighet avseende layout och innehållsmässig utformning av vissa paragrafer, t.ex. inspektionsrätt, styrelse, ärenden på årsstämma, firmatecknare och bolagsstämmans kompetens.

Den 29 februari 2016 beslutade kommunfullmäktige om reviderade bolagsordningar för koncernens bolag.

Vid genomgång av bolagsordningarna för moderbolaget och fyra av dotterbolagen; Umeå Energi AB, AB Bostaden, INAB och UMEVA AB, framgår att ändamålet med respektive bolags verksamhet beskrivs på ett övergripande sätt. Vad som innefattas i den kommunala kompetensen skiljer sig åt mellan bolagen. För Umeå Energi anges självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen och lokaliseringsprincipen medan det för INAB och Bostaden AB hänvisas till lokaliseringsprincipen samt affärsmässiga principer (för INAB gäller det fastighetsförvaltningen) och för UKF både självkostnads- och lokaliseringsprincipen. I ändamålet för UMEVA står bl.a. att bolaget får sköta drift av allmän VA-anläggning samt kommunal avfallshantering i annan kommun, så länge det sker på affärsmässiga grunder och att ekonomin särredovisas från annan verksamhet. Verksamheten ska bedrivas med beaktande av de kommunala självkostnads-, lokaliserings-, och likställighetsprinciperna.

Fullmäktiges rätt att ta ställning till beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt framgår av bolagsordningarna. Det kan noteras att kommunstyrelsens inspektionsrätt tillsammans med lekmannarevisorernas är inskriven i bolagsordningarna.

När det gäller ändamålet med bolagets verksamhet finns det anledning att redovisa vad som har angetts som ändamål med UKF. *”... verka som moderbolag i koncernen, samordna verksamheten inom koncernen Umeå Kommunföretag, biträda företagen med management och ledningstjänster, göra utbildningsinsatser, biträda med finansieringsfrågor, att kunna tillhandahålla Umeå tätortsbefolkning ett konkurrenskraftigt och miljöeffektivt transportalternativ samt att med personal och lokaler medverka till utvecklingen av unga entreprenörer”.*

### 4.5.1 Bedömning

Bolagsordningen för UKF visar på en ambition att samordna koncernens bolag och att biträda bolagen med management och ledningstjänster därigenom bl.a. effektivisera styrning och resursutnyttjande. Samtidigt ger inte bolagsordningen uttryck för att moderbolaget har ett uppdrag när det gäller ägarstyrningen av koncernens bolag. UKF har som moderbolag dessutom ansvar för att tillhandahålla kollektivtrafik till Umeå kommuns tätortsbefolkning och för utveckling av unga entreprenörer. Frågan bör övervägas om att renodla moderbolagets uppgift till att svara för operativ ägarstyrning och samordning av kommunens bolag.

Ändamålen med kommunens moderbolag och de indirekt ägda bolag vars bolagsordningar studerats är relativt övergripande formulerade och behöver förtydligas i ägardirektiv.

De krav som riktas på vad bolagsordningen ska innehålla framgår i Aktiebolagslagen (ABL) och vad som därutöver gäller för kommunala bolag av kommunallagen. I kommunala bolag ska bolagsordningarna innehålla det kommunala ändamålet, de kommunala befogenheterna samt att KF får ta ställning innan viktigare beslut fattas. Sammanfattningsvis är bedömningen att bolagsordningarna i sin nuvarande lydelse omfattar de krav som kommunallagen ställer fr.o.m. 2013. Samtidigt finns enligt vår bedömning vissa tveksamheter när det gäller hur de kommunala befogenheterna beskrivs i de bolagsordningar som har studerats.

Kommunens direkt och indirekt ägda bolag är bundna av de kommunalrättsliga principerna som framgår av 2 kap. och 8 kap. 3c § kommunallagen, såvida inte lag eller rättspraxis för viss verksamhet eller åtgärd medger undantag. Kommunens bolag har inte som huvudsakligt syfte att generera vinst till ägaren, vilket då bör framgå av bolagsordningen och när undantag finns på vilken affärsmässig grund som verksamheten ska bedrivas. När det t.ex. gäller Umeå Energi så lyder sannolikt en del av verksamheten under ellagen som ska bedrivas på affärsmässig grund. Enligt ellagen behöver sådan verksamhet inte ta hänsyn till självkostnads- och likställighetsprincipen och behöver inte beakta lokaliseringsprincipen. För UMEVA blir det otydlig när det framgår att de får sköta drift av VA-anläggning och kommunal avfallsanläggning på affärsmässig grund samtidigt som det står i meningen direkt efter att verksamheten ska bedrivas enligt de kommunala principerna.

## **4.6 Ägardirektiv**

### **4.6.1 Utformning och innehåll**

Under slutet av 2014 genomfördes en översyn av bolagskoncernens ägardirektiv. Ägardirektiven har tagits fram i dialog med berörda bolag. Koncernchefen har varit ansvarig för beredningen av ägardirektiven.

Kommunstyrelsen beslutade den 10 februari 2015 att fastställa ägardirektiv för UKF. Ägardirektiven för dotterbolagen har fastställts av UKF:s styrelse.

Ägardirektiven för UKF, Umeå Energi och Bostaden har ingått i granskningen. Dessutom har vi tagit del av ägardirektiven för UMEVA och INAB. Till en del finns en gemensam struktur för ägardirektiven. Samtliga ägardirektiv som granskats innehåller följande områden: kommunernas direktivrätt, kommunens ledningsfunktion, fullmäktiges ställningstagande, förvaltningsberättelse, granskningsrapporten, information och ägardialog, samråd med moderbolaget, ägarens/kommunens vision, finanspolicy och företagspolicy.

Av direktiven framgår att i förvaltningsberättelsen ska redovisas hur verksamheten bedrivits och utvecklats mot bakgrund av det i bolagsordningen och dessa direktiv angivna syftet och ramarna med densamma. Uttalandet ska vara så utformat att det kan läggas till grund för kommunstyrelsens uppsikt och beslut enligt 6 kap. 1 och 1 a § kommunallagen samt till lekmannarevisorns granskning.

När det gäller information och ägardialog framgår att ägaren fortlöpande ska hållas informerad av bolaget om dess verksamhet. Bolaget ska initiera möten med kommunen

om omständigheterna så påkallar. Bolaget ska till kommunstyrelsen redovisa bolagets ställning och resultat per tertial. Bolaget ska därvid uppmärksamma kommunstyrelsen på viktigare omständigheter och förändringar som kan inverka på bolagets verksamhet. Kommunstyrelserna ska utan dröjsmål få del av protokoll från bolagsstämma, protokoll från styrelsesammanträde och bolagets årsredovisning med revisionsberättelse och granskningsrapport från lekmannarevisor. Bolagets styrelse, VD och andra nyckelpersoner i bolaget ska delta vid möte med företrädare för kommunen minst en gång per år (ägardialog).

Bolagens resultatbudget/resultatprognos inklusive rullande investeringsplan för kommande treårsperiod som fastställts av bolagets styrelse inför nytt räkenskapsår skall inrapporteras till moderbolaget senast den 15 december. Bolagen skall vid utgången av varje tertial rapportera ekonomiskt utfall och nyckeltal enligt anvisningar och tidplan som fastställs av moderbolaget.

Samtliga helägda bolag inom UKF-koncernen som ingår i Umeå kommuns internbank ska följa av fullmäktige antagna "Riktlinjer för Umeå Kommunkoncernens finansiella verksamhet". En ny finanspolicy antogs av fullmäktige den 19 december 2016.

Bolagen ska stödja uppfyllandet av Umeå kommuns vision och följa den av fullmäktige antagna företagspolicyn.

Samtidigt finns det skillnader mellan bolagen beträffande vissa direktiv, d.v.s. om de finns med eller inte. Nedan framgår skillnader mellan bolagen beträffande innehållet i respektive direktiv.

Tabell 1 - Skillnader i direktiv mellan bolagen

Rubrik	UKF	Umeå Energi	Bostaden	INAB	UMEVA
Intern kontroll.					
Riktlinjer från UKF					
Utvärdering av styrelsearbetet					
Särskilt ägardirektiv					

För två av bolagen, Bostaden och INAB, framgår direktiv avseende intern kontroll där det framgår att styrelsen har ett ansvar för den interna kontrollen och för att informera sig om och utvärdera bolagets system för intern kontroll. Styrelsen ska årligen avge en rapport till UKF ... "hur den interna kontrollen till den del den avser den finansiella rapporteringen är organiserad och hur väl den har fungerat under senaste räkenskapsåret".

Umeå Energi och INAB har enligt respektive ägardirektiv att följa de instruktioner och riktlinjer för verksamheten som UKF:s styrelse beslutar även om särskilda ägardirektiv inte anmäls vid bolagsstämma.

Två av bolagen har särskilda ägardirektiv. Flest särskilda direktiv har Umeå Energi där flertalet avser bredbandsnätet. Uppfyllelsen av särskilda ägardirektiv ska återrapporteras tertialvis.

#### **4.6.2 Ägardirektiv avseende ändamål, verksamhet och ekonomi**

I detta avsnitt ges några exempel på vad som ingår i direktiven.

När det gäller UKF så anges som övergripande mål att bolaget ska stödja Umeå kommuns utveckling utifrån politiska visioner och mål. UKF har till uppgift att bl.a. svara för den operativa och administrativa ägarstyrningen. Som ett led i detta uppdrag ska UKF se till att varje enskilt dotterbolag årligen upprättar uppföljningsbara verksamhetsmässiga och ekonomiska mål. Resultatet av uppföljning och utvärdering skall redovisas i årsredovisningen. Det ekonomiska målet för UKF anges som skäligen avkastning på insatt kapital. Avkastningen bestäms av kommunstyrelsen.

Umeå Energi skall främja kommunens utveckling och med stor hänsyn till miljön på kort och lång sikt trygga en uthållig energiförsörjning för i första hand Umeå kommuns invånare. Umeå Energi skall vara energiföretaget som utgår från varje kunds unika behov av säkra, prisvärda och miljöanpassade produkter och tjänster. De ekonomiska målen avser förräntning, soliditet, kassaflöde och självfinansieringsgrad.

Bostaden har till uppgift att vara Umeå kommuns organ för att utveckla Umeås bostadsmarknad och medverka till att utveckla Umeå Kommun till en attraktiv bostads-, näringslivs- och universitetsort. Bostaden är en aktiv del i att kommunens mål och visioner uppnås inom sina verksamhetsområden och ska bidra till att den av fullmäktige antagna planen för stadsutveckling kan genomföras. Det ska ske utifrån ett långsiktigt hållbart perspektiv ekonomiskt, socialt och ekologiskt. Mål och resultat för de tre hållbarhetsperspektiven ska ingå i de årliga redovisningarna till ägaren. Bostadens ekonomiska mål är kopplade till långsiktig direktavkastning och belåningsgrad

#### **4.6.3 Bedömning**

Huvudsyftet med ägardirektiv är att möjliggöra en aktiv styrning av bolagen genom att i ägardirektiven precisera ändamålet, d.v.s. syftet som ägaren vill uppnå med verksamheten som bedrivs i bolaget. Ägardirektiven skall också underlätta för ägaren att följa upp verksamheten och för kommunstyrelsen att utöva uppsikt.

Ägardirektiven till moderbolaget har fastställts av kommunstyrelsen och till dotterbolagen av UKF. Med hänvisning till vad som tidigare redovisats i rapporten, har vi inte funnit stöd i de underlag som vi har tagit del av, att kommunstyrelsen har den befogenheten. Eftersom syftet med ägarstyrning i kommunala bolag ytterst handlar om att genomföra fullmäktiges uppdrag till bolagen bör det övervägas att fullmäktige fastställer både ägardirektiv till moderbolaget och dotterbolagen. Grunden för ägarstyrningen blir tydligare om det är fullmäktige som i direktivform fastställer uppdragen till samtliga bolag i koncernen. Moderbolagets ansvar för ägarstyrning tar då sin utgångspunkt från av fullmäktige fastställda ägardirektiv för respektive bolag i koncernen.

Enligt ägardirektiv till moderbolaget har det till uppgift att svara den operativa och administrativa ägarstyrningen som dock inte tydligt relaterar till bolagets ändamål enligt bolagsordningen. I ett ägarstyrningsperspektiv bör det tydligare framgå att moderbolaget har till uppgift att säkerställa att ägardirektiven omsätts i operativa mål och att moderbolaget ska följa upp genomförande och återrapportera till kommunstyrelsen och till fullmäktige.

Ägardirektiven anger på ett relativt övergripande sätt mål och inriktning för bolagens verksamhet. De direktiv som avser ekonomi är dock mer precisa. Med hänvisningen till hur direktiven är utformade krävs att de tolkas av bolagen och omvandlas till mål på kort och lång sikt. Det har inte framkommit i granskningen att det finns en koncerngemensam process för hur ägardirektiven operationaliseras i bolagens interna styrning.

Kraven på intern kontroll riktas inte till samtliga bolag. Detsamma gäller utvärdering av styrelsens arbete. Umeå Energi och INAB har ett direktiv om att följa de instruktioner och riktlinjer för verksamheten som UKF:s styrelse beslutar. Någon närmare analys av direktivet görs inte i denna granskning annat än att konstatera att direktiv till ett bolag kan knappast vara så omfattande att de i realiteten tar ifrån styrelsen eller VD deras funktioner som bolagsorgan. Direktiv kan vara alltför ingripande på olika grunder t.ex. om de är generella eller principiellt utformade eller om de har lång livslängd. När styrelsen mottar ett direktiv från bolagsstämman ska den pröva om direktivet strider mot någon aktiebolagsrättslig regel, princip, bolagets intresse eller funktionsfördelningsreglerna i ABL.

Enligt ägardirektiven ställs krav på återrapportering tertialvis i de fall särskilda ägardirektiv har utfärdats. För övrigt framgår inte att verksamheten ska återrapporteras i förhållande till ägardirektiven annat än i förvaltningsberättelsen och då utifrån angivet syfte och ramarna för densamma.

En övergripande slutsats när det gäller utformningen av ägardirektiven är att de bolagsspecifika direktiven skulle vinna i tydlighet om de i huvudsak inriktades mot ändamålet, verksamhetsuppdraget och de ekonomiska målen. Generella ägardirektiv bör användas för t.ex. fullmäktiges ställningstagande, förvaltningsberättelse, granskningsrapporten, information och ägardialog, samråd med moderbolaget, ägarens/kommunens vision, finanspolicy, kommunens policies inklusive riktlinjer för intern kontroll, etc. En lämplig form för de generella ägardirektiven är att de läggs in i kommunens företagspolicy eller motsvarande.

En annan aspekt på ägardirektiven är att de kan behöva integreras med mål och strategiprocessen som tillämpas i kommunen, vilket kan bidra till att stärka integreringen av bolagen med kommunens verksamhet i övrigt. Direktiven kan då ingå i kommunens budget och beslutas av fullmäktige i samband med att budgeten fastställs. Därefter hanteras direktiven formellt via stämooombuden och beslutas av respektive bolagsstämman.

## **5 Ägarstyrning och uppsikt**

### **5.1.1 Utgångspunkt**

I granskningen har framkommit, med hänvisning till; företagspolicy, moderbolagets bolagsordning och ägardirektiv, att det i Umeå kommun finns en ambition att aktivt styra bolagen och att utveckla effektiviteten i koncernen samt att bolagen ska bidra till att uppnå kommunens vision och mål. Intentionen är också enligt företagspolicyn att bolagsverksamheten ska samordnas med den kommunala verksamheten i övrigt. Ansvar för den operativa ägarstyrningen har moderbolagets styrelse som också utgör kommunstyrelsens arbetsutskott. Samtidigt är den ägarroll i förhållande till bolagskoncernen som kommunstyrelsen har oklart definierad enligt gällande styrdokument. Kommunstyrelsen beslutar dock om ägardirektiv till moderbolaget och har ansvar för samordning av bolagsverksamheten med övrig kommunal verksamhet och skyldighet, enligt kommunallagen, att ha uppsikt över bolagen.

### **5.1.2 Styrning och samordning inom UKF**

Moderbolagets styrelse följer fortlöpande upp via rapporter, prognoser och delårsbokslut hur ekonomin utvecklas i koncernens dotterbolag. Bolagens verkställande direktörer närvarar minst en gång per år på styrelsemöten med moderbolaget för att redovisa och informera om sina respektive bolags verksamhet. Frågor av principiell betydelse eller

annars av större vikt tas upp i moderbolagets styrelse innan de går vidare via kommunstyrelsen till fullmäktige.

Enligt ägardirektiv ska bolagen till moderbolaget rapportera resultatbudget/resultatprognos inklusive investeringsplan samt varje tertiäl ekonomiskt utfall och nyckeltal.

Moderbolagets VD har månadsmöten med dotterbolagens verkställande direktörer då bl.a. aktuella frågor i ett ägar- och bolagsperspektiv förutom ekonomisk rapportering inklusive prognoser behandlas. En annan mötesform utgörs av ordförandeträffar som genomförs mellan moderbolagets styrelseordförande och dotterbolagens ordförande. Vid dessa möten medverkar även UKF:s VD. Förutom rapportering hanteras då samordningsfrågor och andra bolagsövergripande frågor.

UKF:s styrelse får protokollen från dotterbolagens styrelsesammanträden. Samtliga protokoll, underlag och rapporter från bolagen finns samlade i ett för koncernen gemensamt digitalt styrelseuppföljningssystem.

### **5.1.3 Rapportering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige**

De krav som finns på rapportering framgår av ägardirektiven. Bolagen ska per tertiäl till kommunstyrelsen rapportera bolagets ställning och resultat. Därutöver ska de överlämna protokoll från bolagsstämma och styrelsesammanträden samt årsredovisning inklusive revisionsberättelse och granskningsrapport. Av bolagsordningarna framgår att kommunstyrelsen har rätt att när som helst granska bolagens verksamhet och räkenskaper och i övrigt inspektera verksamheten.

Utöver de krav på rapportering som framgår av ägardirektiven tar finansdirektören månadsvis fram en finans- och krafthandelsrapport. I rapporten redovisas internbankens finansiella positioner där bl.a. kommunföretagens upplåning framgår samt en kraftrapport.

Enligt den mål- och strategiprocess som tillämpas i Umeå kommun ska nämnderna bl.a. besluta om internkontrollplaner (i oktober). Det finns en gemensam mall för riskbedömning i förhållande till mål/krav som inkluderar plan aktiviteter/åtgärder för att minimera eller eliminera risker. Enligt UKF:s VD och finansdirektören kommer bolagen att använda och rapportera enligt Umeå kommuns modell för intern kontroll. Sedan tidigare har bolagen enligt uppgift till finansdirektören rapporterat upprättade riskanalyser.

I årsredovisningens förvaltningsberättelse ska bolagen redovisa hur verksamheten bedrivits och utvecklats mot bakgrund av det i bolagsordningen och i ägardirektiv angivna syftet och ramarna med densamma. I Umeå kommuns förvaltningsberättelse lämnas en kortfattad redovisning av moderbolaget och dotterbolagen utifrån rubrikerna; årets händelser, miljö och hållbar utveckling, måluppfyllelse, framtiden och nyckeltal. Rapporteringen av måluppfyllelsen är begränsad och kopplar inte på ett tydligt sätt till ägardirektiven. I kommunens delårsrapport redovisas inte någon uppföljning av bolagens mål eller ägardirektiv.

I de fall som bolag getts särskilda ägardirektiv ska de vid utgången av varje tertiäl rapportera uppnådd måluppfyllelse i förhållande till dessa. Vi har inte i denna granskning noterat att en sådan rapportering har gjorts under 2016 av Umeå Energi i förhållande till de särskilda ägardirektiven.

Sedan ett par år tillbaka upprättar bolagen en särskild bolagsstyrningsrapport som tillställs kommunstyrelsen. Kravet på att upprätta bolagsstyrningsrapporter ha inte överförts i form



av ägardirektiv. Bolagsstyrningsrapporten behandlas av kommunstyrelsen i samband med årsredovisningen. I bolagsstyrningsrapporten presenterar respektive bolag sammanfattningsvis hur styrningen i huvudsak fungerat under året under följande rubriker: bolagets verksamhet, styrelse och vd, intern kontroll och riskhantering och revision. Kommunstyrelsen behandlade bolagsstyrningsrapporterna för 2015 vid sammanträdet den 22 mars 2016 och beslöt att bolagen under 2015 hade bedrivit sin verksamhet på ett sätt som var förenligt med det kommunala ändamålet och i enlighet med de kommunala befogenheter som gäller för verksamheten. Det framgår inte av protokollet att beslutet har delgivits fullmäktige. Enligt kommunstyrelsens reglemente ska beslutet delges fullmäktige snarast.

Av ägardirektiven framgår också att respektive bolags styrelse, VD och andra nyckelpersoner i bolaget ska delta vid möte med företrädare för kommunen minst en gång per år (ägardialog). Det har inte framkommit att andra former av "ägardialoger" eller motsvarande genomförs än vad som framgår nedan i form av "bolagsdag" och kommunstyrelsens "informationsmöten" med verkställande direktörer.

En gång per år, vid den s.k. bolagsdagen i februari, får kommunfullmäktige information från verkställande direktörer i de kommunala bolagen om årets verksamhet och framtida utmaningar. År 2016 genomfördes informationen i fullmäktige den 29 februari. Förutom UKF medverkade 6 dotterbolag som under tre timmar inklusive frågestund presenterade respektive bolag.

Från och med 2016 har det införts att respektive helägt och delägt bolag kommer till kommunstyrelsen för en föredragning och frågestund. I presentation ingår nulägesbeskrivning, framtida utmaningar och avstämning mot ägardirektiv. Under 2016 framgår det av kommunstyrelsens protokoll att sådan bolagsinformation har genomförts vid sammanträden i april, maj, augusti, september och december. Sammanlagt under 2016 har 8 bolag medverkat vid kommunstyrelsens sammanträden.

I stadsdirektörens ledningsgrupp ingår inte representanter för bolagskoncernen d.v.s. på kommunnivå finns inte en "koncernledningsgrupp". UKF:s vd deltar dock i finanskommittén och stadsdirektör och ekonomidirektör deltar vid UKF:s styrelsemöten.

Vid intervjuer har framkommit synpunkter på att det inte finns en särskild beredningsordning för ärenden som berör både kommunens nämnder och bolag.

#### **5.1.4 Kommunstyrelsens uppsikt**

Revisorerna gjorde 2015 en granskning av kommunstyrelsens utövande av uppsikten enligt kommunallagen. Granskningen innefattade även uppsikten över kommunens bolag. Följande rekommendationer gavs då i förhållande till kommunstyrelsens uppsikt över bolagen.

- Säkerställa att styrelsen följer kommunallagens och reglementets krav att årligen pröva och bedöma den verksamhet som bedrivs i bolagen samt rapportera detta till kommunfullmäktige.
- Årligen göra en bedömning av om nämndernas och bolagsstyrelsernas interna kontroll är tillräcklig.
- Överväga att som ett komplement till ägardirektiven besluta om en dokumenterad rutin för utövandet av uppsikt över bolagen alternativt uppdatera företagspolicyn. Det bör regleras vilken information som kommunstyrelsen ska få om bolagen samt när under året detta ska ske. Det kan handla om såväl skriftlig information som

besök i verksamheterna. Den bör även reglera kommunstyrelsens rapportering till kommunfullmäktige.

I förhållande till rekommendationerna kan noteras i enlighet med vad som har framgått tidigare i rapporten att kommunstyrelsen för verksamhetsåret 2015 beslutade att bolagen hade bedrivit sin verksamhet på ett sätt som var förenligt med det kommunala ändamålet och i enlighet med de kommunala befogenheter som gäller för verksamheten. Av protokollet framgick inte att beslutet anmäldes till fullmäktige.

Det har i granskningen inte framgått att kommunstyrelsen prövar eller bedömer om bolagens interna kontroll är tillräcklig. Bolagen ska dock tillämpa och rapportera i enlighet med den modell för intern kontroll som gäller i kommunen. Kravet har dock inte formaliserats i form av ägardirektiv till bolagen.

Kommunstyrelsen har inte att dokumentera en rutin för uppsikt över bolagen. En förändring som har vidtagits för att förbättra förutsättningen för kommunstyrelsens uppsikt är att fr.o.m. 2016 bjuds bolagens verkställande direktörer in för presentation enligt en given agenda där det också finns utrymme för frågor.

Den formella uppföljningen till kommunstyrelsen baseras i huvudsak på styrelseprotokoll, bolagens rapportering enligt kraven i ägardirektiven, bolagsstyrningsrapporter, lekmannarevisorernas granskningsrapporter.

Kommunstyrelsen följer inte i särskild ordning upp lagligheten i de verksamheter som bedrivs i bolagskoncernen. Frågan finns med men är inte föremål för systematisk utvärdering.

#### *5.1.4.1 Strategi för finansiering*

Någon övergripande strategi för finansiering av bolagskoncernens investeringar kopplad till den förväntade tillväxten i Umeå kommun har inte tagits fram. Vid en fortsatt befolkningstillväxt i kommunen kommer kommunen sannolikt att behöver göra investeringar i lokaler för verksamhet, nya bostäder och av den kommunala infrastrukturen i övrigt. Det ökade investeringsbehovet berör både de kommunala företagen och kommunen i övrigt.

Vi har inte i granskningen noterat att det finns en ekonomisk långtidsprognos för de t.ex. närmaste 10 till 15 åren med strategier för att hantera förväntade investeringsbehov.

Umeå kommun har tre finansiella mål: Oförändrad skatt, investeringar ska långsiktigt finansieras med egna medel samt skatter och avgifter ska över tid finansiera verksamheten till 100 procent.

I enlighet med "Regel och riktlinjer för finansiell verksamhet" gäller att styrelsen för Umeå Kommunföretag AB ska besluta om att tillstyrka maximala kreditnivåer för vart och ett av de företag som ingår i UKF-koncernen. Kommunfullmäktige ska enligt samma regelverk slutligen besluta om en maximal kreditnivå för kommunkoncernen, d.v.s. för UKF-företagen, kommunen själv och av kommunen direktägda företag och organisationer.

Ovanstående styrdokument som också gäller för de kommunala företagen har ersatts av en ny "Finanspolicy för Umeå kommunkoncern" som fullmäktige beslutade om den 19 december 2016 då beslutet också togs om upplåning och kreditlimiter för 2017. Den nya finanspolicyn innebär ingen större förändring i förhållande till den nya. Syftet med

översynen har varit att förtydliga dokumentstrukturen och intentionerna med finansförvaltningen.

## 5.2 Bedömning

I Umeå kommun finns en ambition att aktivt styra bolagen och att utveckla effektiviteten i koncernen samt att bolagen ska bidra till att uppnå kommunens vision och mål samt samordnas med den kommunala verksamheten i övrigt. Enligt vår bedömning har kommunstyrelsen enligt vad som framgår av företagspolicy och av reglementet en ottydligt definierad ägarroll i förhållande till de kommunägda bolagen. En ägarroll som kommunstyrelsen i praktiken fullgör är att besluta om moderbolagets ägardirektiv. Vår tolkning av de styrdokument som vi har tagit del av är att kommunstyrelsen inte har befogenhet att besluta om ägardirektiv till moderbolaget. I övrigt är kommunstyrelsen i huvudsak inriktad på uppsikt över bolagen.

UKF:s styrning av dotterbolagen utgår från att moderbolagsstyrelsen beslutar om dotterbolagens ägardirektiv. Det har inte framgått att det finns en bolagsgemensam styrmodell i koncernen där det t.ex. fastställs en gemensam koncernplan. Den tillämpade styrningen i koncernen av bolagen bygger i stor utsträckning på löpande rapportering, möten och dialog. Uppföljningen av bolagens verksamhet görs i förhållande till ägardirektiven men den baseras inte på en tydlig rapportering där respektive bolags samtliga ägardirektiv följs upp, samtidigt som graden av måluppfyllelse framgår. Det handlar mer om att stämna av om bolagen går i rätt riktning i förhållande till ändamålet och ägardirektiven.

Hur uppföljning och återrapportering av verksamheten i förhållande till ägardirektiven är utformad har en avgörande betydelse för att det ska bli möjligt att kunna bedöma i vilken grad bolagskoncernen förverkligar sitt uppdrag i enlighet med ändamål och ägardirektiv. Nuvarande återredovisning som den är utformad är inte tillräcklig i detta avseende. En slutsats i granskningen är att återredovisningen av genomförandet av ägardirektiven utgör ett utvecklingsområde.

De bolagsstyrningsrapporter som vi har tagit del av och som avser 2015 ger en mycket kortfattad beskrivande information om verksamheten i förhållande till ägardirektiv och om den interna kontrollen. Enligt vår bedömning ger inte bolagsstyrningsrapporterna ett tillräckligt underlag för att bedöma om verksamheten har bedrivits i enlighet med ändamålet och om den interna kontrollen har varit tillräcklig. Motsvarande bedömning görs beträffande den redovisning som bolagen gör i samband med delår och i årsredovisningens förvaltningsberättelse. Att bolagsstyrningsrapporter har införts är dock i grunden positivt. Kravet på bolagsstyrningsrapport bör dock överföras i form av ett ägardirektiv samtidigt som det är vår rekommendation att bolagsstyrningsrapporterna utvecklas så att det tydligare framgår krav på vad som ska redovisas i dessa. Exempel på vad bolagsstyrningsrapporterna bör omfatta framgår av "Bilaga 1 – Bolagsstyrningsrapport".

För att bolagskoncernen på ett resurseffektivt sätt ska kunna förverkliga syftet och målen som framgår av ägardirektiven krävs att det finns en sammanhängande styrprocess och en tydlig ansvars- och rollfördelning när det gäller ägarstyrning. Dessutom är det nödvändigt att kommunstyrelsens uppsiktsplikt i förhållande till bolagen genomförs på ett effektivt sätt. Inom bolagskoncernen bör det därför finnas en gemensam process för att tydliggöra ägardirektivens inriktningsmål och omsätta dem i måttsatta mål på kort och medellång sikt. För närvarande finns det i första hand en sådan tydlighet i styrprocessen beträffande de ekonomiska målen.

I förhållande till den granskningen av kommunstyrelsens uppsikt som gjordes 2015 har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder för att förbättra uppsikten över de kommunala bolagen. Det gäller framförallt att bolagens verkställande direktörer inom UKF kommer till kommunstyrelsen för att rapportera om verksamheten och svara på frågor. Kommunstyrelsen fattade också beslut 2016 om bolagens verksamhet i förhållande till det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna. Det framgår dock inte att beslutet redovisats för fullmäktige.

Även om kommunstyrelsen har förstärkt uppsikten över bolagssektorn under 2016 är det viktigt att innehållet och tillvägagångssättet för genomförandet av uppsikten definieras och dokumenteras. Förändringarna i kommunallagen betonar särskilt kommunstyrelsens ansvar för uppsikten. Uppsikten syftar även till att granska verksamheternas effektivitet och legalitet som normalt kräver mer information och underlag än vad som förmedlas i den ordinarie uppföljningen. Ytterligare ett krav är att uppsikten genomförs på ett proaktivt sätt vilket bl.a. kräver att kommunstyrelsen gör egna analyser bolagens förutsättningar att genomföra ändamålet med verksamheten. Slutsatsen är att kommunstyrelsen måste definiera vad uppsikten innebär i förhållande till bolagen och vad den ska inriktas på och hur styrelsen i sin helhet ska kunna få tillgång till den information som är väsentlig för uppsikten. För närvarande har kommunstyrelsens ledamöter sannolikt i varierande grad tillgång till information om bolagens genomförande av sina uppdrag bl.a. beroende på att kommunstyrelsens arbetsutskott utgör moderbolagsstyrelse. Vidare innebär det att de i praktiken deltar i uppsikten av sig själva. I ett uppsiktsperspektiv är det en fördel om kommunstyrelsen har ett i förhållande till bolagen stort mått av oberoende.

För att betona vikten av kommunstyrelsens utvecklar former för en ändamålsenlig uppsikt bör kommunstyrelsen årligen i samband med årsredovisningen lämna en kortfattad redogörelse till kommunfullmäktige över uppsiktens genomförande.

I tjänstemannaorganisationen finns inget forum för samordning av Umeå kommunkoncern i sin helhet. Bolagskoncernen är t.ex. inte representerad i kommunens ledningsgrupp. Med tanke bl.a. på det gemensamma uppdraget som nämnder och bolag har att förverkliga kommunens vision och för att skapa förutsättningar för en effektiv samordning inom Umeå är det viktigt att det finns gemensamma forum där både kommun och bolag är representerade.

För beredning av ärenden som berör kommunens bolag och som är föremål för kommunala beslut samt ärenden som berör både kommunala nämnder och bolag bör det finnas en rutin för samberedning. Rutinen bör omfatta ärenden som då ska beslutas av koncernstyrelsen eller av dotterbolagens styrelser och avse hur samberedning ska genomföras innan beslut i respektive organ.

Med utgångspunkt från en förväntad fortsatt tillväxt i Umeå kommun och de investeringsbehov som följer därav är det väsentligt att utifrån en långsiktig investeringsplanering både för kommunen och dess bolag överväga finansieringsalternativ. Kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar för detta med hänvisning till styrelsens ledande och samordnande roll.

## 6 Svar på revisionsfrågorna

I detta avsnitt ges kortfattade svar på granskningens revisionsfrågor.

Fråga	Svar
Bedöms kommunens ägardirektiv till bolagen vara ändamålsenliga och följs dessa upp på ett ändamålsenligt sätt?	Ägardirektiven anger på ett relativt övergripande sätt mål och inriktning för bolagen samtidigt som vi inte har noterat att det finns en tydlig process för att operationalisera och integrera ägardirektiven i bolagens interna styrning. Det är en svaghet enligt vår bedömning att ägardirektiven inte delas upp i generella ägardirektiv som gäller för samtliga bolag och bolagsspecifika ägardirektiv. I vissa avseenden brister dessutom ägardirektiven i enhetlighet samtidigt som de inte omfattar väsentliga områden som t.ex. kommunala policier och intern styrning och kontroll. Den uppföljning som görs av ägardirektiven utgår dels från den rapportering som bolagen gör i delårsrapporter, årsredovisning och bolagsstyrningsrapporter, dels från de informationsmöten som kommunstyrelsen har med bolagen och den årliga "bolagsdagen" i kommunfullmäktige. En synpunkt på återrapporteringen av ägardirektiven är att det görs relativt summariskt och omfattar inte direktiven i sin helhet. Bedömningen är därför att uppföljningen av dessa inte är helt ändamålsenlig.
Finns strategier för att tillsättandet av bolagsstyrelser skapar effektiv styrning av bolagen?	Nej, det finns ingen uttalad strategi för tillsättande av bolagsstyrelser. Företagspolicyn anger dock att bolagsstyrelserna ska bemannas under beaktande av kompetens och förutsättningar för ett bra samarbete ledamöterna emellan. I praktiken nomineras ledamöterna av de politiska partierna i fullmäktige.
På vilket sätt utvärderar kommunstyrelsen ändamålsenligheten i kommunkoncernens bolagsstruktur, på en övergripande nivå?	Fortlöpande görs rimlighetsbedömningar av bolagsstrukturen och kommunens engagemang i olika bolag i både moderbolagets styrelse och i kommunstyrelsen. Regelrätta utvärderingar förekommer dock inte.
Inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt, hur säkerställs och hur följs lagligheten upp i de verksamheter som bedrivs i kommunkoncernen?	Kommunstyrelsen följer inte i särskild ordning upp lagligheten i de verksamheter som bedrivs i bolagskoncernen. Frågan finns med men är inte föremål för systematisk uppföljning.
På vilket sätt utvärderar kommunstyrelsen sin ägarstyrning av bolagen samt moderbolagets styrning av sina dotterbolag?	Kommunstyrelsen har inte utvärderat sin ägarstyrning eller moderbolagets styrning. Indirekt bedömer dock kommunstyrelsen moderbolagets styrning i och med att de bedömer om moderbolaget bedrivit sin verksamhet inom ramen för det kommunala

Fråga	Svar
	ändamålet. Kommunstyrelsen har samtidigt ansvar för uppsikt av moderbolaget och av hur det genomför sitt styruddrag enligt ägardirektivet.
Har kommunstyrelsen utarbetat en övergripande strategi för finansiering av bolagskoncernen för att klara framtida planerad tillväxt i kommunen?	Nej, kommunstyrelsen har inte utarbetat en specifik strategi för finansiering av bolagskoncernens framtida investeringbehov

Stockholm den 21 december 2016

Gunnar Uhlin  
EY

## **Bilaga 1 - Bolagsstyrningsrapport**

Nedanstående är ett utdrag från skriften "Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag - erfarenheter och idéer" som 2006 gavs ut av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

### ***Information i årsredovisning eller bolagsstyrningsrapport***

De kommun- och landstingsägda bolagen skall i en särskild bolagsstyrningsrapport eller i årsredovisningen lämna följande information:

- 1) Om utvärdering av styrelsen och verkställande direktören genomförts.
- 2) Om styrelseledamöterna eller verkställande direktören har uppdrag, aktier, andelar eller andra intressen i företaget som bolaget har affärsförbindelser med eller som är verksamt i samma bransch som bolaget.
- 3) Hur styrelsearbetet bedrivits, inkluderande eventuell arbetsfördelning, antal sammanträden, genomsnittlig närvaro samt vem som varit sekreterare vid styrelsens sammanträden.
- 4) Hur den interna kontrollen, både vad gäller uppfyllande av bolagets syfte, av ägaren beslutade verksamhetsmål och finansiell rapportering, är organiserad och hur väl den fungerat under senaste räkenskapsåret.
- 5) Hur bolagets risker bedömts och följts upp.
- 6) Hur bolaget kommunicerar med revisorerna och lekmannarevisorerna.
- 7) Vilka ärenden som bolaget överlämnat till kommunen eller landstinget för att bereda kommun- eller landstingsfullmäktige tillfälle att ta ställning.

Kommun- eller landstingsfullmäktige skall avgöra om rapporteringen och information skall ske i årsredovisningen eller i en särskild bolagsstyrningsrapport. Kommun eller landstingsfullmäktiges beslut skall utformas som ett ägardirektiv.