

Styrning och kontroll över kommunala bolag samt bolagens följsamhet till ägardirektiv

Mjölby kommun

Bostadsbolaget i Mjölby AB

Fastighetsaktiebolaget Mjölby Industribyggnader

Gallerian i Mjölby AB

Januari 2023

Bo Rehnberg

Carin Hultgren




Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mjölby kommun samt lekmannarevisorerna i tre av kommunens bolag har det genomförts en gemensam granskning inom området ägarstyrning, ägarkontroll och bolagens följsamhet till ägarens direktiv.

Granskningen tar utgångspunkt från revisorernas uppdrag som regleras i kommunallagen (kapitel 12) och aktiebolagslagen (kapitel 10). Granskningen har inriktats mot följande områden:

1. Binda bolagen till kommunalrättsliga principer
2. Ägarstyrning genom kommunstyrelse och moderbolag
3. Dialog mellan ägare och bolag
4. Återrapportering från bolag till ägare
5. Kommunstyrelsens förstärkta uppsiktsplikt

Utifrån genomförd granskning görs följande revisionella bedömning hur respektive revisionsobjekt hanterar granskningsområdet:

Revisionsobjekt	Ändamåls- enlighet	Intern kontroll
Kommunstyrelsen		
Bostadsbolaget i Mjölby, Fastighetsaktiebolaget Mjölby Industribyggnader samt Gallerian i Mjölby		

För att utveckla området bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen initierar en översyn av bolagsordningar och ägardirektiv i syfte att säkerställa att dokumenten är förenliga med krav i kommunallagen.
- Att kommunstyrelsen prövar om bolagsordning och ägardirektiv ska kompletteras med en bolagspolicy. Här kan områden regleras som inte omfattas i befintliga styrdokument.
- Att kommunstyrelsen och bolag säkerställer att återrapportering från bolagen sker enligt beslutade direktiv.
- Att kommunstyrelsen preciserar vilka underlag som ska ligga till grund för kommunstyrelsens beslut rörande den förstärkta uppsiktsplikten.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Avgränsning	4
1.5 Metod	4
2. Granskningsresultat	5
2.1 Binda bolagen till kommunalrättsliga principer	5
2.2 Ägarstyrning genom kommunstyrelsen	7
2.3 Dialog mellan ägare och bolag	9
2.4 Återrapportering från bolag till ägare	10
2.5 Kommunstyrelsens fullgörande av förstärkt uppsiktsplikt	12
3. Samlad bedömning	14
Rekommendationer	14
Bilagor	16

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunallagen ger kommuner 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 ägarstyrning 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.

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen och följande bolag: Bostadsbolaget i Mjölby, Fastighetsaktiebolaget Mjölby Industribyggnader samt Gallerian i Mjölby.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att pröva och bedöma om styrning, kontroll och följsamhet avseende kommunala bolag sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer? Fokus på kommunstyrelsens beredning i frågan.
2. Har kommunstyrelsen säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? Fokus på ägardirektiv och planer.
3. Finns en fungerande dialog mellan ägare och bolag? Fokus på förekomst och efterlevnad av direktiv
4. Sker rapportering från bolag till ägare i enlighet med gällande direktiv?
5. Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet?

Revisionsfråga 1, 4 och 5 utgör underlag för om granskningsområdet hanteras på ett *ändamålsenligt sätt*. Övriga revisionsfrågor används för att pröva om den *interna kontrollen* inom området är tillräcklig.

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallag (2017:725) 6:1, 6:9, 10:3
- Aktiebolagslagen (2005:551) 8:4
- Styrande dokument, främst bolagsordning, ägardirektiv och policy

1.4 Avgränsning

Granskningen omfattar följande bolag: Bostadsbolaget i Mjölby (100% helägt av kommunen), Fastighetsaktiebolaget Mjölby Industribyggnader - FAMI (100 % helägt av kommunen) samt Gallerian i Mjölby (100 % helägt av FAMI). Urval av bolag har skett utifrån en bedömning av väsentlighet och risk.

Granskningen avgränsas i huvudsak till kalenderåret 2022. I övrigt se avsnitt "Syfte och revisionsfrågor".

1.5 Metod

Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevanta styrdokument samt kompletterande intervjuer med företrädare för kommunen respektive kommunägda bolag. Följande har intervjuats:

- Kommundirektör, Mjölby kommun
- Kommunsekreterare, Mjölby kommun
- VD, Bostadsbolaget i Mjölby
- VD, Fastighetsaktiebolaget Mjölby Industribyggnader
- VD, Gallerian i Mjölby

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

2. Granskningsresultat

2.1 Binda bolagen till kommunalrättsliga principer

*Revisionsfråga 1: Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer?
Fokus på kommunstyrelsens beredning i frågan.*

Iakttagelser

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 fullmäktige ges möjlighet att binda företagen till vissa kommunalrättsliga ramar/principer. Ansvar för att bereda ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige vilar på kommunstyrelsen.

Mjölby kommun har valt att bedriva delar sin verksamhet i aktiebolagsform. Om kommunen är majoritetsägare ska aktiebolaget bindas – genom fullmäktigebeslut – till ett antal kommunalrättsliga ramar/principer.

I *bilaga* presenteras en sammanställning i vilken grad kommunstyrelsen säkerställt att företagen bundits till gällande ramar/principer. Av sammanställningen framgår följande:

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

Inom *område 4 och 5* har företagen i allt väsentligt bundits till kommunalrättsliga principer.

När det gäller följsamhet till *område 3* noteras att bolagsordning för Galleriabolaget inte säkerställer att fullmäktige ska utse styrelseledamöter i bolaget. Mer om denna iakttagelse återfinns i avsnitt 2.2.

Med kommunala befogenheter (*område 2*) avses om bolagen ska tillämpa kommunallagens principer i fråga om lokalisering, självkostnad samt likställighet. Dessa

principer ska i normalfallet gälla för kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform. Om verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund kan ägaren *inte* koppla bolaget till självkostnadsprincip respektive likställighetsprincip. Däremot kan bolagen alltjämt bindas till lokaliseringsprincip.

Granskningen visar att det råder oklarhet vilka kommunalrättsliga befogenheter som gäller för granskade bolag. Vi noterar följande:

- Bostadsbolaget har i ägardirektiv bundits till likställighetsprincipen. Bolaget kan dock inte tillämpa denna princip eftersom bolaget enligt lag ska bedrivas på affärsmässig grund.
- Det finns en otydlighet om FAMI respektive Gallerian ska tillämpa likställighetsprincip/självkostnadsprincip eller om verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund. Enligt lag om kommunala befogenheter (2009:47, kap 3:6) kan en kommun/kommunalt bolag som bedriver fastighetsverksamhet vara bunden att bedriva verksamheten på affärsmässig grund. Vi kan inte se att ägaren klargjort om detta gäller för granskade bolag.

När det gäller kommunalt ändamål (*område 1*) noteras att det i en (1) bolagsordning - FAMI - sker en sammanblandning mellan *föremålet* (medlet, vad bolaget ska ägna sig åt) respektive *ändamålet* (syfte, nyttighet som bolaget ska tillhandahålla medborgarna). Otydlighet inom området riskerar försvåra såväl för bolaget att fullgöra sina uppdrag som för kommunstyrelsen att fullgöra sin förstärkta uppsikt över verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Inom *område 6* har lagstiftaren klargjort att allmänhetens insyn i offentligt finansierad verksamhet är lika viktig när den upphandlas av ett kommunalt bolag som när den upphandlas av en kommunal nämnd. Bolaget ska bindas till denna princip genom bolagsordning eller ägardirektiv. Vår granskning visar att kommunstyrelsen inte säkerställt denna insyn i fall bolagen väljer att överlåta någon del av en kommunal angelägenhet till privat utförare.

Granskningen kan inte finna att kommunstyrelsen under innevarande mandatperiod prövat om bolagens styrdokument är förenliga med vad som anges i lagstiftning.

Bedömning

Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen endast *delvis* säkerställt att granskade bolag bundits till kommunalrättsliga ramar/principer. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsens förslag till bolagsordningar är förenliga med kommunallagen i fråga om att fullmäktige ska utse lekmannarevisorer och få ta ställning i viktiga frågor inom bolagen.
- Bolagsordningarna kan förtydligas när det gäller val av styrelseledamöter, kommunala befogenheter och kommunalt ändamål.
- Fullmäktige har inte givits möjlighet att säkerställa allmänhetens insyn i de fall bolagen väljer att överlåta vården av kommunala angelägenheter till privata utförare.

Ovan redovisade brister kan även ses som framtida utvecklingsområden.

En ökad tydlighet inom området förenklar förutsättningarna för kommunstyrelsen att fullgöra sin uppsiktsplikt.

2.2 Ägarstyrning genom kommunstyrelsen

Revisionsfråga 2: Har kommunstyrelsen säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? Fokus på direktiv och planer.

lakttagelser

Kommunstyrelsen ansvarar för att leda och samordna kommunens samlade verksamhet. I styrelsens uppdrag ingår även att bereda ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige samt att ajourhålla de styrdokument som beslutas av fullmäktige. Fullmäktiges styrning inom området sker främst genom bolagsordning och ägardirektiv.

I *bilaga 2* redovisas en sammanställning av ägarens styrning av kommunens bolag.

Ägardirektiv

Granskningen visar att kommunstyrelsen har formulerat förslag till ägardirektiv för bostadsbolaget respektive fastighetsbolaget. Under innevarande mandatperiod har det skett en revidering av ägardirektiv för bostadsbolaget (2021). FAMI:s ägardirektiv har inte justerats sedan 2006.

Beslut om ägardirektiv kan beslutas av annat organ än fullmäktige. Ägardirektiv i en större kommunkoncern kan exempelvis beslutas av moderbolagets styrelse. I mindre kommuner fastställs ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag vanligtvis av fullmäktige. Ett skäl till detta är att säkerställa en enhetlig styrning av verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Granskningen visar att ägardirektiv för Gallerian har beslutats av FAMI:s styrelse år 2019. Vi kan inte se att kommunen delegerat befogenhet till fastighetsbolaget att fastställa ägardirektiv för dotterbolag. Här noteras att vid tidpunkt för beslut av FAMI:s ägardirektiv (2006) saknade FAMI dotterbolag.

I övrigt registreras att kommunstyrelsen i april 2019 utsett styrelseledamöter i Galleriabolaget för mandatperioden 2019-2022. Av kommunallagen framgår att val av styrelseledamöter i helägda bolag ska fattas av kommunfullmäktige. Detta ärende kan varken delegeras till kommunstyrelsen eller FAMI:s styrelse.

Planer

Kommunallagen ger uttryck för att kommunal verksamhet ska styras genom planer för verksamhet och ekonomi. Följande planer ska upprättas:

- Verksamhetsplan (1 år)
- Resultatbudget (3 år)
- Balansbudget (1 år)
- Investeringsbudget (1 år)

- Kassaflödesbudget (1 år)
- Driftbudget (1 år)

I ägarrollen ingår att se till att bolagens styrdokument är förenliga med de krav som ställs i lagstiftning. Vår granskning visar att kommunstyrelsen *inte* säkerställt att bolagets planer innehåller de delar som anges i kommunallagen. Följande har noterats:

- Enligt ägardirektiv ska bostadsbolaget upprätta verksamhetsplan. Motsvarande krav ställs inte på FAMI respektive galleriabolaget.
- Samtliga bolag är bundna till att upprätta budget. Ägarens direktiv säkerställer inte att budgeten motsvarar vad som anges i kommunallagen (se punktlista ovan).

Direktiv inför årsstämmor

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att tillvarata kommunens intressen vid bolagsstämmor och dylikt i de företag som kommunen äger. Detta sker genom att utse ombud till årsstämman samt utforma ombudsinstruktion.

Vi kan inte se att kommunstyrelsen på övergripande nivå fattat beslut om hur den ska fullgöra detta uppdrag. Det är genom beslut på årsstämman som ägaren (kommunen) formellt kan utöva styrning över ett aktiebolag.

Mandatperiod: 2019-2022

Granskningen visar att kommunstyrelsens agerande kommit till uttryck i ett antal enskilda beslut. Följande har noterats:

- Kommunstyrelsen har i mars 2019 utsett ombud till årsstämmor i Bostadsbolaget och FAMI för perioden 2019-2022.
- Kommunstyrelsen fastställer årligen ombudsinstruktion till stämooombud i följande bolag: Bostadsbolaget, FAMI samt delägda bolaget Mjölby-Svartådalen Energi. Instruktion för årsstämma 2022 har beslutats av styrelsen i mars 2022 (§48).

Vi kan inte se att ägaren (kommunen) delegerat till fastighetsbolaget att utse stämooombud och utforma ombudsinstruktion till årsstämma i helägda dotterbolag.

Granskningen visar följande:

- FAMI har 2019 fattat beslut att stämooombud och ombudsinstruktion till Gallerian ska beslutas av FAMI:s styrelse.
- FAMI:s styrelse har varken utsett stämooombud eller utfärdat ombudsinstruktion till årsstämma 2022 i Galleriabolaget.

I övrigt framhålls att styrningen över FAMI och Galleriabolaget under mandatperioden även skett genom den betydande personunion som funnits mellan kommunstyrelsen respektive bolagsstyrelser i berörda bolag.

Mandatperiod: 2023-2026

Kommunstyrelsen har i december 2022 utsett stämooombud till årsstämmor bostadsbolaget, FAMI samt Galleriabolaget för perioden 2023-2027.

Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsens styrning inom granskningsområdet *endast delvis* är tillräcklig. Bedömningen baseras på följande:

- Det finns förvisso ägardirektiv för samtliga granskade bolag. En brist med upprättade ägardirektiv är att de saknar enhetlig utformning samt att det råder otydlighet vilka organ som har mandat att utfärda ägardirektiv.
- Koncernens rutin att utse stämooombud och utfärda ombudsinstruktion till årsstämma i Gallerian har inte varit tillförlitlig under mandatperioden. Granskningen indikerar att rutinen förbättrats från mandatperiod 2023-2026. För direktägda bolag har rutinen fungerat på ett bättre sätt under period 2019-2022.
- Kommunstyrelsen har inte säkerställt att ägarstyrningen sker enligt kommunallagen (val av styrelseledamöter, budget och verksamhetsplan).

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen utvecklar ägarstyrningen inom samtliga granskade områden.

2.3 Dialog mellan ägare och bolag

Revisionsfråga 3: Finns en fungerande dialog mellan ägare och bolag? Fokus på förekomst och efterlevnad av direktiv

lakttagelser

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att fullgöra ägarrollen för kommunägda bolag. Ägarrollen fullgörs dels genom formell styrning i form av bolagsordning, ägardirektiv samt att utforma ombudsinstruktion. Det finns även ett behov att skapa forum för mer informella kontakter mellan ägare och bolag. En del i detta är att etablera en kontinuerlig dialog mellan parterna.

Av ägardirektiv framgår att företrädare för ägare respektive bolag ska löpande genomföra samtal. Formerna för hur dessa samtal (när, vem, vad, hur) ska bedrivas har inte närmare reglerats av ägaren. Direktiv för detta kan exempelvis återfinnas i företags-/bolagspolicy eller motsvarande.

Dialog mellan ägare och bolag sker framför allt genom att företrädare för bolagen återkommande bjuds in till kommunstyrelsens möten. Under 2022 har detta skett vid två tillfällen (mars, oktober). Bolagen har representerats av VD och i vissa fall av styrelseordförande. Träffarna har dokumenterats i kommunstyrelsens protokoll. Ärendena har även delgivits fullmäktige för kännedom.

I intervjuer framkommer att syftet med mötena i första hand är att informera kommunstyrelsen om bolagens verksamhet och ekonomi. Träffarna ses som en viktig del i kommunstyrelsens uppsikt. Mer som kommunstyrelsens uppsikt återfinns i avsnitt 2.5.

Granskningen visar att ägaren - på motsvarande sätt - inte genomför återkommande möten för att diskutera mer strategiska frågor för bolagen. Bolagen upplever att dialog kring dessa frågor är ett utvecklingsområde.

Under innevarande mandatperiod har det i viss grad funnits en personunion mellan bolagsstyrelser och kommunstyrelse/kommunfullmäktige. Unionen upplevs skapa förutsättningar för bolagen att kunna framföra angelägna frågor till ägaren.

På verksamhetsnivå sker inga formaliserade träffar mellan företrädare för bolagen och ägaren. Till exempel är bolagens VD:ar inte med i en koncernövergripande ledningsgrupp. Företrädare för bolagen upplever dialogen på verksamhetsnivå i stort är tillräcklig. Här noteras att dialogen sker genom ett mer informellt arbetssätt.

Bedömning

Vi gör bedömningen att det *i stort* finns en fungerande dialog mellan ägare bolag. Bedömningen baseras på följande:

- Företrädare för bolag och ägare upplever att det finns en fungerande dialog mellan parterna.
- En brist är att kommunstyrelsen i låg grad preciserat formerna för hur dialog mellan ägare och bolag ska genomföras.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att i större utsträckning formalisera dialogen mellan parterna. Detta kan exempelvis regleras i en övergripande bolagspolicy. Styrelsen bör även pröva om det årligen ska genomföras strategiträffar mellan ägare och bolag.

2.4 Återrapportering från bolag till ägare

Revisionsfråga 4: Sker rapportering från bolag till ägare i enlighet med gällande direktiv?

lakttagelser

I bolagens uppdrag ingår att återrapportera till ägaren hur de fullgör tilldelade uppdrag. Formerna för återrapportering regleras vanligtvis i ägardirektiv.

Rapportering från dotterbolag till moderbolag

Av avsnitt 2.2 framgår att ägardirektiv för Gallerian Mjölby har i april 2019 fastställts av moderbolaget FAMI. Granskningen visar att moderbolaget inte närmare reglerat hur dotterbolaget ska återrapportera till moderbolaget.

Granskningen visar att FAMI:s styrelse återkommande under 2022 fått muntlig lägesrapportering från Galleriabolaget. Rapporteringen har lämnats av bolagets VD. Styrelsen har vid samtliga tillfällen valt att tacka för lämnad redogörelse.

Av aktiebolagslagen kap 8:4 framgår att moderbolagets styrelse fortlöpande ska bedöma bolagskoncernens ekonomiska situation. Vi kan inte finna att FAMI:s styrelse fullgjort detta uppdrag under granskningsperioden.

Rapportering från bolag till kommun

Enligt direktiv ska rapportering från bolag till kommun främst omfatta följande:

1. Delårsrapport och årsredovisning
2. Revisionsberättelse och granskningsrapport

3. Protokoll från styrelsemöten och årsstämma

Rapporteringsdirektiv för bolagen har upprättats vid olika tillfällen (2006, 2019, 2021). Vår sammanställning visar att direktiven till bolagen inte är enhetliga. Större krav på rapportering ställs på bostadsbolaget jämfört med övriga. En brist är att ägaren inte närmare preciserat formerna för *hur* rapportering från bolag ska lämnas till ägaren.

Ägaren har i viss grad reglerat vilka uppgifter som ska finnas med i årsredovisning. Förvaltningsberättelsen ska innehålla en redovisning hur bolagets verksamhet har bedrivits och utvecklats mot bakgrund av det kommunala syftet med bolaget.

I *bilaga 3* redovisas resultatet från genomförd granskning. Granskningen visar följande:

Följsamhet till rapporteringsdirektiv	Bedömning
Bostadsbolaget i Mjölby	Gul
Fastighetsaktiebolaget Mjölby Industribyggnader - FAMI	Gul
Gallerian i Mjölby	Gul

Bostadsbolaget har under 2022 delvis återrapporterat enligt direktiv. Avvikelser från direktiv noteras i fråga om rapportering av styrelse-/stämmaprotokoll 2022, innehåll i årsredovisningens förvaltningsberättelse för år 2021 samt budget 2022.

Fastighetsbolaget har delvis rapporterats enligt direktiv. Avvikelse har noterats när det gäller inrapportering av delårsrapport 2022, styrelse-/stämmaprotokoll 2022 samt innehåll i årsredovisningens förvaltningsberättelse för 2021.

Galleriabolaget har delvis rapporterat enligt direktiv. Här noteras samma avvikelser som hos moderbolaget FAMI.

Bedömning

Vår bedömning är att återrapportering från bolag till ägare *delvis* sker enligt utfärdade direktiv. Bedömningen baseras på följande:

- Ofullständig återrapportering har noterats för samtliga granskade bolag.
- Fastighetsbolaget har i sin roll som moderbolag inte reglerat hur dotterbolaget Gallerian ska återrapportera till moderbolaget FAMI. En av moderbolagets huvuduppgifter är att löpande pröva koncernens ekonomiska situation.

För framtiden föreslås att respektive bolag säkerställer att återrapportering sker enligt fastställda direktiv. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att pröva om återrapportering från bolagen ska ges en mer enhetlig utformning.

2.5 Kommunstyrelsens fullgörande av förstärkt uppsiktsplikt

Revisionsfråga 5: Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet?

Iakttagelser

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen utöva en förstärkt uppsiktsplikt gentemot de kommunägda aktiebolagen. Den förstärkta uppsikten innebär att styrelsen årligen ska pröva om bolagets verksamhet varit förenlig med kommunalt ändamål och kommunala befogenheter. Detta gäller samtliga bolag där kommunen - direkt eller indirekt - har ett dominerande inflytande. Om prövningen visar att bolagets verksamhet ej varit förenlig med ägarens direktiv är kommunstyrelsen skyldig att lämna åtgärdsförslag till kommunfullmäktige.

Kommunallagen har inte preciserat när under året som styrelsen ska genomföra denna prövning. Det är lämpligt att detta sker *innan* bolagen genomför årsstämma. Prövningen kan därmed beaktas i den instruktion som ska upprättas av ägaren till stämooombudet.

Granskningen visar att kommunens styrdokument i låg grad reglerar formerna för hur KS ska fullgöra uppsikt över bolagen. Viss begränsad vägledning ges i dels kommunstyrelsens reglemente dels ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag.

Granskning av kommunstyrelsens protokoll visar att styrelsen vid två tillfällen under 2022 - i mars respektive oktober - genomfört en prövning av bolagens följsamhet till kommunalt ändamål och kommunala befogenheter. Prövningen har bland annat omfattat följande bolag:

- Bostadsbolaget
- Fastighetsaktiebolaget Mjölby Industribyggnader (FAMI)
- Gallerian Kvarnen AB

Av beslutet framgår att kommunstyrelsen anser att respektive bolags verksamhet har bedrivits i enlighet med kommunalt ändamål och kommunala befogenheter. Underlag för styrelsens beslut utgörs dels av en muntlig presentation av företrädare för bolaget dels en tjänsteskrivelse upprättad av kommundirektör.

I sammanhanget kan iakttagelse från avsnitt 2.1 återupprepas att bolagens kommunala ändamål och befogenheter i flera avseenden är otydliga.

Enligt direktiv ska respektive bolag ska lämna följande material till ägaren:

- Årsredovisningens förvaltningsberättelse ska innehålla en redovisning hur bolaget bedrivits och utvecklats i förhållande till fastställt kommunalt syfte (ändamål)
- Protokoll från styrelsemöten och årsstämmor

Vi tolkar att detta material ska vara en del av det skriftliga underlag som kommunstyrelsen ska använda i sin uppsiktsplikt. Till följd av att bolagen inte fullgjort sin

rapportering inom området har KS inte kunnat använda materialet som underlag i den prövning som genomförts under 2022.

Bedömning

Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen *i stort* gör en årlig prövning av bolagens verksamhet utifrån de krav som ställs i kommunallagen. Bedömningen baseras på följande:






- Styrelsen har i mars respektive oktober 2022 prövat bolagens följsamhet till kommunalt ändamål och kommunala befogenheter.

Utvecklingsområde som noteras är att beslut om följsamhet till kommunalt ändamål/kommunala befogenheter i ökad grad baseras på dokumenterade underlag.

3. Samlad bedömning

Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsens styrning och kontroll över dess aktiebolag **inte helt** sker på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms **inte helt** vara tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att bostadsbolagets, fastighetsbolagets samt Galleriabolagets **inte helt** har fullgjort sitt rapporteringsuppdrag till ägaren på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms **i allt väsentligt** vara tillräcklig.

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har fullmäktige fastställt företagens kommunalrättsliga villkor/principer? <i>(underlag för att bedöma ändamålsenlighet: KS)</i>	Delvis	
2. Har kommunstyrelsen säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över verksamhet som bedrivs i företagsform? <i>(underlag för att bedöma intern kontroll: KS)</i>	Delvis	
3. Finns en fungerande dialog mellan ägare och bolag? <i>(underlag för att bedöma intern kontroll: KS och bolag)</i>	Ja	
4. Sker rapportering från bolag till ägare i enlighet med gällande direktiv? <i>(underlag för att ändamålsenlighet: moder- och dotterbolag)</i>	Delvis	
5. Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av företagets verksamhet? <i>(underlag för att bedöma ändamålsenlighet: KS)</i>	Ja	

Rekommendationer

För att utveckla området bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen initierar en översyn av bolagsordningar och ägardirektiv i syfte att säkerställa att dokumenten är förenliga med krav i kommunallagen.
- Att kommunstyrelsen prövar om bolagsordning och ägardirektiv ska kompletteras med en bolagspolicy. Här kan områden regleras som inte omfattas i befintliga styrdokument.

- Att kommunstyrelsen och bolag säkerställer att återrapportering från bolagen sker enligt beslutade direktiv.
- Att kommunstyrelsen preciserar vilka underlag som ska ligga till grund för kommunstyrelsens beslut rörande den förstärkta uppsiktsplikten.

2023-01-18

Carin Hultgren

Certifierad kommunal revisor
Uppdragsledare

Bo Rehnberg

Certifierad kommunal revisor
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mjölby kommun samt lekmannarevisorer i granskningen berörda aktiebolag enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2022-05-10. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilagor

Bilaga 1: Binda bolagen till kommunalrättsliga principer

	Bostadsbolaget	FAMI	Gallerian i Mjölby
1. Kommunalt ändamål	Ja, främja bostadsförsörjning i kommunen.	Otydligt. Sammanblandning med föremålet för bolaget.	Ja, lokalförsörjning och stadskärnans attraktionskraft
2. Kommunala befogenheter	Delvis. Affärsmässig grund. Ska även följa lokaliseringsprincip respektive likställighetsprincip.	Delvis: Ska följa lokaliseringsprincipen.	Delvis: Ska följa lokaliseringsprincipen.
3. KF:s val av styrelseledamöter	Ja, 3-7 ordinarie ledamöter.	Ja, 3-7 ordinarie ledamöter.	Nej. Bolagsordningen säkerställer inte att KF utser styrelseledamöter. Styrelsen har 3-7 ordinarie ledamöter.
4. KF:s ställningstagande	Ja	Ja	Ja
5. Lekmannarevisor	Ja, 2 st.	Ja, 1 st.	Ja, 1 st.
6. Insyn i privata utförare	Nej	Nej	Nej
Beslut bolagsordning: organ, datum	Fullmäktige, 2015-04-28	Fullmäktige, 2007-04-24	Fullmäktige, 2019-10-22

Bilaga 2: Direktiv till direkt och indirekt helägda bolag

	Bostadsbolaget	FAMI	Gallerian i Mjölby
Specifikt ägardirektiv	Ja	Ja	Ja
Verksamhet: planer	Ja, ska upprätta verksamhetsplan	Nej, inget krav	Nej, inget krav
Ekonomi: planer	Ja, ska upprätta budget och finansieringsplan	Ja, ska upprätta budget och flerårsplan.	Ja, ska upprätta budget och flerårsplan.
Beslutorgan/ -datum	Fullmäktige, 2021-03-24	Fullmäktige, 2006-12-12	Bolagsstyrelsen FAMI, 2019-06-25

Bilaga 3: Rapportering från bolag till ägare

<i>Från bolag till kommun</i>	Bostadsbolaget	FAMI	Gallerian i Mjölby
Verksamhetsplan	Ja. Bolaget upprättar flerårig affärsplan.		
Budget	Delvis. Inrapporterat budget 2021, ej budget 2022.		
Protokoll för styrelsemöten och årsstämma	Delvis. Inrapporterat protokoll 2021, ej för år 2022.	Nej	Nej
Delårsrapport	Ja, tillsänt kommunen tertialbokslut per 220831	Nej, har inte upprättat tertialbokslut per 220831	Nej, har inte upprättat tertialbokslut per 220831
Årsredovisning	Ja, behandlad av KS/KF 2022	Ja, behandlad av KS/KF 2022	Ja, behandlad av KS/KF 2022
Revisionsberättelse, granskningsrapport	Ja, behandlad av KS/KF 2022	Ja, behandlad av KS/KF 2022	Ja, behandlad av KS/KF 2022