

100 1 000 - 4/5

Ägarens styrning och kontroll över kommunala bolag - Komplettering

Linköpings kommun



Januari 2023

Magdalena Bergfors

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Linköpings kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att pröva och bedöma om styrning, kontroll och följsamhet avseende kommunala bolag sker på ett ändamålsenligt sätt. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att styrning, kontroll och följsamhet avseende kommunala bolag inte helt sker på ett ändamålsenligt sätt.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3? (fokus på kommunstyrelsens beredning)	Delvis 
Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet?	Ja 

Rekommendationer

För att utveckla området lämnas följande rekommendation:

- Att kommunstyrelsen initierar en översyn av bolagsordningar och ägardirektiv i syfte att säkerställa att dokumenten är förenliga med krav i kommunallagen.
- Att kommunstyrelsen överväger om vilka underlag som ska ligga till grund för kommunstyrelsens beslut rörande den förstärkta uppsiktsplikten ska preciseras.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	5
Binda bolagen till kommunalrättsliga villkor och principer	5
lakttagelser	5
Bedömning	6
Kommunstyrelsens fullgörande av den förstärkta uppsiktsplikten	7
lakttagelser	7
Bedömning	8
Samlad bedömning	9
Rekommendationer	9
Bilagor	10
Bilaga 1: Binda bolagen till kommunalrättsliga principer	10

Inledning

Bakgrund

Kommunallagen ger kommuner och regioner möjligheten att lämna över skötseln av vissa kommunala angelägenheter till bland annat aktiebolag. En betydande del av kommunal verksamhet bedrivs idag i bolagsform.

Innan överlämning av en kommunal angelägenhet till ett bolag kan ske måste ägaren bland annat fastställa vilket kommunalt ändamål bolagets verksamhet ska ha samt vilka kommunala befogenheter bolaget ska verka inom.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att utöva uppsikt över all verksamhet som bedrivs i kommunal regi. 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.

Under våren 2022 genomförde KPMG en granskning av kommunstyrelsens ägarstyrning. Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsens ägarstyrning av kommunens bolag utövas i syfte att säkerställa att kommunfullmäktiges mål och uppdrag uppfylls i hela bolagskoncernen samt att övergripande klargöra hur de formella och i vissa fall informella beslutsvägarna ser ut och hur styrningen i bolagskoncernen sker mot kommunfullmäktiges mål.

Genomförd granskning behöver kompletteras för att skapa en helhetsbild över ägarens styrning och kontroll över de kommunala bolag. Den kompletterande granskningen kan även ses som en del i den grundläggande granskningen av kommunstyrelsen och de kommunala bolagen.

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen.

Syfte och revisionsfrågor

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

1. Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3? (fokus på kommunstyrelsens beredning)
2. Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Följande revisionskriterier används i granskningen:

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

Avgränsning

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

Metod

Granskningen har genomförts genom analys av för granskningen relevanta styrdokument.

Representanter från kommunstyrelsen och kommunledningsförvaltningen 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).

Rapporten har kvalitetssäkrats av Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor, enligt PwC:s rutiner för kvalitetssäkring.

Granskningsresultat

Binda bolagen till kommunalrättsliga villkor och principer

Revisionsfråga 1: Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3? (fokus på kommunstyrelsens beredning)

lakttagelser

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

Linköpings kommun har valt att bedriva betydande delar av verksamheten i aktiebolagsform. Om kommunen är majoritetsägare ska aktiebolaget bindas – genom fullmäktigebeslut – till följande kommunalrättsliga ramar/principer:

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

Granskningen visar att kommunstyrelsen lämnat förslag till bolagsordning för de bolag som omfattas av granskningen, det vill säga Linköpings Stadshus AB, AB Stångåstaden, Lejonfastigheter AB, Linköping City Airport AB, Linköping Science Park AB, Resecentrum Mark o Exploatering i Linköping AB, Sankt Kors Fastighets AB, Tekniska verken i Linköping AB samt Visit Linköping & Co AB.

I bilaga 1 presenteras en sammanställning i vilken grad kommunstyrelsen bundit bolagen till ovan angivna ramar/principer. Av sammanställningen framgår följande:

- Inom område 1 och 2 finns ett behov av att förtydliga kommunalt ändamål och vilka specifika kommunala befogenheter som gäller för respektive bolag.
- Inom område 3 har några av bolagen inte bundits till de krav som anges i kommunallagen.
- Inom område 4 och 5 har bolagen fullt ut bundits till de krav som anges i kommunallagen.

- Inom område 6 har bolagen inte knutits till kommunalrättsliga principer.

Med kommunala befogenheter avses om bolagen ska tillämpa kommunallagens principer i fråga om lokalisering, självkostnad och 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 självkostnadsprincipen respektive likställighetsprincipen. Däremot kan bolagen alltså bindas till lokaliseringsprincipen. I lagstiftning (ellagen med mera) regleras inom vilka områden affärsmässiga principer ska gälla. En genomgång av bolagsordningar visar att tre bolag, AB Stångåstaden, Lejonfastigheter AB samt Sankt Kors Fastighets AB, ska bedrivas på affärsmässiga grunder och att vissa delar av ett bolag, Tekniska verken i Linköping AB, ska bedrivas på affärsmässiga grunder.

Enligt lag om kommunala befogenheter (2009:47, kap 1:3, 3:3 och 3:6) kan en kommun/kommunalt bolag som bedriver fastighetsverksamhet vara bunden att bedriva verksamheten på affärsmässig grund. Det förutsätter emellertid att vissa kriterier är uppfyllda.

Granskningen visar att andra kommunala befogenheter i vissa fall nämns i ägardirektiv jämfört med de som anges i bolagsordningen för det specifika bolaget.

I några bolagsordningar sker en sammanblandning mellan föremålet (medlet, vad bolaget ska ägna sig åt) respektive ändamålet (syfte, nyttighet som bolaget ska tillhandahålla invånarna). Otydlighet inom området riskerar försvåra såväl för bolagen att fullgöra sina uppdrag som för kommunstyrelsen att fullgöra sin förstärkta uppsikt över verksamhet som bedrivs i bolagsform.

I *Gemensamt ägardirektiv för kommunägda bolag i Linköpings Stadshuskoncernen*, fastställt av kommunfullmäktige den 10 maj 2019, exemplifieras viktiga ärenden där bolagen ska inhämta fullmäktiges ställningstagande.

Lagstiftaren har 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. Granskningen visar att kommunstyrelsen inte säkerställt denna insyn i de fall bolagen väljer att överlåta någon del av en kommunal angelägenhet till privat utförare.

Bedömning

Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3? (fokus på kommunstyrelsens beredning)

Delvis.

Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsens förslag till bolagsordningar är förenliga med kommunallagen i fråga om att fullmäktige ska utse lekmannarevisorer samt få ta ställning i viktiga frågor inom bolagen.
- Vissa bolagsordningarna kan förtydligas när det gäller kommunalt ändamål, kommunala befogenheter och att fullmäktige ska utse styrelseledamöter.
- Fullmäktige har inte givits möjlighet att säkerställa allmänhetens insyn i de fall bolagen väljer att överlåta skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare.
- Ägarstyrningen är i vissa avseenden motsägelsefull då andra kommunala befogenheter nämns i ägardirektiv jämfört med de som anges i bolagsordningen för det specifika bolaget.

Ovan redovisade brister kan ses som framtida utvecklingsområden. En ökad tydlighet inom området förenklar förutsättningarna för kommunstyrelsen att fullgöra sin uppsiktsplikt.

Kommunstyrelsens fullgörande av den förstärkta uppsiktsplikten

Revisionsfråga 2: Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet?

lakttagelser

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att utöva uppsikt över kommunens samlade verksamhet. Detta gäller inte minst verksamhet som bedrivs genom kommunägda aktiebolag. 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. Om prövningen visar att bolagets verksamhet inte varit förenlig med ägarens direktiv är kommunstyrelsen skyldig att lämna åtgärdsförslag till kommunfullmäktige. Av *Reglemente för Linköpings kommun* som gäller för mandatperioden 2019 till 2022, senast reviderat av fullmäktige den 24 november 2020, framgår att styrelsen ska fatta årliga beslut kring detta senast den 15 april. Detta framgår även av *Gemensamt ägardirektiv för kommunägda bolag i Linköpings Stadshuskoncernen*. Av det gemensamma ägardirektivet framgår även att bolagen ska lämna rapporter och uppgifter i enlighet med kommunfullmäktiges beslut och tidplan som fastställs av kommunstyrelsen.

Granskningen visar att kommunstyrelsen den 22 mars 2022, i särskilda beslutsärenden, gjort en prövning om de helägda bolagen efterlevt kommunalt ändamål och kommunala befogenheter. Beslutsunderlag till ärendena (§§ 82-90) utgörs av tjänsteskrivelser, måluppfyllelser, bokslut, bolagsstyrningsrapporter samt lekmannarevisorernas granskningsrapporter och bedömningar av uppfyllelse av de kommunala uppdragen¹ för respektive bolag.

¹ För beslutsärendet avseende Tekniska verken i Linköping AB (§ 83) saknas lekmannarevisorernas granskningsrapport och bedömning av uppfyllelse av det kommunala uppdraget.

En enig kommunstyrelse finner att respektive bolags verksamhet under verksamhetsår 2021 varit förenlig med fastställda direktiv.

Bedömning

Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet?

Ja.

Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsen har för 2021 gjort en prövning av bolagens följsamhet till kommunalt ändamål och kommunala befogenheter.
- Prövningen har skett i enlighet med vad som anges i lagstiftning och interna styrdokument.

Kommunstyrelsen kan enbart göra prövningen utifrån de kommunala befogenheter som bolagen är bundna av i respektive bolagsordning. Som tidigare nämnts bör därför vilka kommunala befogenheter som gäller klargöras (se även revisionsfråga 1).

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Linköpings kommun genomfört en kompletterande granskning av ägarens styrning och kontroll över kommunala bolag. Granskningens syfte är att pröva och bedöma om styrning, kontroll och följsamhet avseende kommunala bolag sker på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att styrning, kontroll och följsamhet avseende kommunala bolag inte helt sker på ett ändamålsenligt sätt.

Rekommendationer

För att utveckla området lämnas följande rekommendation:

- Att kommunstyrelsen initierar en översyn av bolagsordningar och ägardirektiv i syfte att säkerställa att dokumenten är förenliga med krav i kommunallagen.
- Att kommunstyrelsen överväger om vilka underlag som ska ligga till grund för kommunstyrelsens beslut rörande den förstärkta uppsiktsplikten ska preciseras.

Bilagor

Bilaga 1: Binda bolagen till kommunalrättsliga principer

Område	Linköpings Stads AB	AB Stångåstaden	Lejonfastigheter AB	Linköping City Airport AB	Linköping Science Park AB
1. Kommunalt ändamål	Ja, utöva ägaransvaret för de kommunala företagen inom kommunen i syfte att uppnå samordning och ett optimalt resursutnyttjande och aktivera de kommunala bolagen i kommunens tillväxt.	Ja, tillhandahålla bra och ändamålsenliga bostäder i Linköpings kommun samt och i allmännyttigt syfte främja bostadsförsörjningen.	Otydligt. Sammanblandning med föremålet för bolaget.	Otydligt. Sammanblandning med föremålet för bolaget.	Ja, främja ekonomisk utveckling genom att skapa goda förutsättningar för start av nya kunskapsintensiva teknikföretag i Linköping.
2. Kommunala befogenheter	Verksamheten ska bedrivas med beaktande av likställighetsprincipen.	Verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer.	Verksamheten ska bedrivas med iakttagande av likställighetsprincipen och på affärsmässiga grunder.	Verksamheten ska bedrivas med beaktande av likställighets- och självkostnadsprinciperna.	Verksamheten ska bedrivas med iakttagande av likställighets- och självkostnadsprinciperna.
3. KF:s val av styrelseledamöter	Nej, 11 ledamöter utses på årsstämman	Nej, 11 ledamöter utses på årsstämman	Nej, 11 ledamöter utses på årsstämman	Ja, 3-7 ledamöter	Delvis, 5-9 ledamöter, externa ledamöter utses av KS
4. KF:s ställningstagande	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
5. Läkmanarevisor	Ja, 5 st	Ja, 5 st	Ja, 5 st	Ja, 5 st	Ja, 5 st
6. Allmänheten insyn i verksamhet som lämnas över till privata utförare	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Beslut bolagsordning: organ, datum	Kommunfullmäktige, 2019-03-26	Kommunfullmäktige, 2019-03-26	Kommunfullmäktige, 2019-12-10	Kommunfullmäktige, 2019-03-26	Kommunfullmäktige, 2020-02-25

Område	Resecentrum Mark o Exploatering i Linköping AB	Sankt Kors Fastighets AB	Tekniska verken i Linköping AB	Visit Linköping & Co AB
1. Kommunalt ändamål	Ja, samarbete med kommunens näringsliv och kommunens planverksamhet aktivt medverka till omvandling av området i närheten av det blivande stationsläget för Ostänken.	Otydligt. Sammanblandning med föremålet för bolaget.	Ja, tillhandahålla de tekniska nyttigheter och tjänster som omfattas av verksamhetsföremålet (ledningsbunden infrastruktur och energilösningar, vatten- och avloppsverksamhet, avfallshantering, fjärrvärmeverksamhet, produktion av och handel med el, produktion av samt forskning och utveckling inom biogas).	Ja, på uppdrag av kommunen och på eget initiativ genomföra evenemang m.m. i kommunen, marknadsföra och utveckla kommunen som mötesplats och besöksmål samt medverka i Region Ostergötland satsning att stärka tillväxten i regionen.
2. Kommunala befogenheter	Verksamheten ska bedrivas med beaktande av likställighets- och självkostnadsprinciperna.	Verksamheten ska bedrivas med iakttagande av likställighetsprincipen och på affärsmässiga villkor.	Vatten- och avloppsverksamheten samt avfallshantering rörande hushållsavfall ska bedrivas med beaktande av likställighets- och självkostnadsprinciperna.	Verksamheten ska bedrivas med beaktande av likställighets- och självkostnadsprinciperna.
3. KF:s val av styrelseledamöter	Ja, 3-7 ledamöter	Ja, 11 ledamöter	Nej, 11 ledamöter utses på årsstämma	Ja, 11 ledamöter
4. KF:s ställningstagande	Ja	Ja	Ja	Ja
5. Läkannarevisor	Ja, 5 st	Ja, 5 st	Ja, 5 st	Ja, 5 st
6. Allmänheten insyn i verksamhet som lämnas över till privata utförare	Nej	Nej	Nej	Nej
Beslut bolagsordning: organ, datum	Kommunfullmäktige, 2019-03-26	Kommunfullmäktige, 2019-03-26	Kommunfullmäktige, 2019-03-26	Kommunfullmäktige, 2019-03-26

2023-01-26

Lena Salomon

Magdalena Bergfors

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Linköpings kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 15 december 2022. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.