

# Revisionsrapport

## Ägarstyrning i kommunens bolag

Carl-Åke Elmersjö

Mars 2014

Söderhamns kommun

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Bakgrund .....</b>	<b>1</b>
1.1.	Revisionsfråga .....	1
1.2.	Avgränsning och metod.....	1
<b>2.</b>	<b>Ägarstyrning och uppsikt.....</b>	<b>2</b>
2.1.	Organisation .....	2
2.2.	Bolagsordningarna .....	2
2.3.	Ägardirektiven.....	2
<b>3.</b>	<b>Iakttagelser.....</b>	<b>4</b>
3.1.	Intern kontroll i kommunkoncernen .....	4
3.2.	Förutsättningar för aktiv ägarstyrning.....	4
3.3.	Uppföljning av ägardirektiven.....	4
3.4.	Rollfördelning koncernbolaget - kommunstyrelsen .....	4
3.5.	Rapportering till kommunstyrelsen .....	4
3.6.	Rapportering till kommunfullmäktige .....	5
<b>4.</b>	<b>Revisionell bedömning.....</b>	<b>6</b>
4.1.	Svar på revisionsfrågan .....	6
4.2.	Kommentar till kontrollmål .....	6

# 1. *Bakgrund*

Kommunen har sedan många år en sk. äkta koncern med ett koncernbolag, Söderhamn Stadshus AB. Genom den ombildning av kommunkoncernen som genomfördes 2009, har förutsättningarna för hanteringen av ägarstyrningen förändrats. Söderhamn Stadshus AB är fortfarande formellt ett moderbolag till Söderhamn Nära AB, men bolaget är dock nu att betrakta som ett sk. skrivbordsbolag som inte har någon operativ eller styrande roll i koncernen. Ägarstyrningen och uppsikten hanteras direkt av kommunstyrelsen.

Under 2010-2012 genomfördes en grundlig översyn av ägardirektiven för bolagen.

Denna granskning är inriktad på förutsättningarna för ägarstyrning i de kommunala bolagen, samt hur denna planeras och utövas.

## 1.1. *Revisionsfråga*

Är kommunstyrelsens interna kontroll och ägarstyrning av bolagen i kommunkoncernen tillräcklig?

### **Kontrollmål/granskningsmål**

- Vilka system och rutiner för intern kontroll av kommunkoncernen har kommunstyrelsen beslutat om?
- Finns i koncernbolaget förutsättningar för en aktiv ägarstyrning?
- Finns det mål i ägardirektiven som kan följas upp?
- Följer kommunstyrelsen respektive koncernstyrelsen löpande upp hur ägardirektiven följs och att åtgärder vidtas vid bristande måluppfyllelse?
- Är rollfördelningen mellan koncernstyrelsen och kommunstyrelsen tydlig?
- Vilken återrapportering från bolagen får kommunstyrelsen?
- Lämnas rapport till fullmäktige om måluppfyllelse?

## 1.2. *Avgränsning och metod*

Granskningen har avgränsats till Söderhamns Stadshus AB, Faxeholmen AB och Söderhamn Nära AB.

Insamlandet av data för analys har skett genom intervjuer med ordförande och VD i koncernbolaget, kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen. Vidare har VD och styrelseordförande i de nämnda bolagen intervjuats. Dokument med koppling till koncernbildningen och ägarstyrningen har granskats och information har inhämtats från auktoriserad revisor i koncernbolaget och de nämnda dotterbolagen.

## 2. Ägarstyrning och uppsikt

Kommunstyrelsens särställning markeras i kommunallagen 6 kap 1 § varav framgår att *”Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap 17 och 18 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.”*

Det ovan sagda innebär inte att kommunstyrelsen är någon ”övernämnd” med maktbefogenheter över nämnderna. Den så kallade uppsiktsplikten är begränsad till att göra påpekanden samt lämna råd och anvisningar. Om det bedöms att någon form av ingripande behövs måste kommunstyrelsen vända sig till fullmäktige som är det enda beslutande organet som kan ålägga nämnderna att utföra vissa uppgifter.

När det gäller ägarstyrningen av bolagen så grundas denna dels på vad som sägs i respektive bolagsordning, dels på av kommunfullmäktige givna ägardirektiv som läggs fram för behandling på bolagsstämman av kommunens rösteombud.

### 2.1. Organisation

Söderhamns kommun har ett direktägt helägt bolag, Faxeholmen AB, samt en helägd aktiebolagskoncern med Söderhamn Stadshus AB som moderbolag, med dotterbolaget Söderhamn Nära AB samt dess dotterbolag Söderhamn Elnät AB. Enligt företagspolicyn och beskrivningen av styrmodellen avses samtliga dessa bolag när man talar om ”kommunens helägda bolag”.

### 2.2. Bolagsordningarna

I bolagsordningarna framgår att kommunfullmäktige ska *”beredas möjlighet att ta ställning innan beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas.”* Vad som menas med *”av principiell betydelse eller annars av större vikt”* uttolkas i ägardirektiven.

### 2.3. Ägardirektiven

Kommunfullmäktige beslutade 2010-05-31, § 76, att anta ”Styrmodell – företagspolicy för kommunens helägda aktiebolag” och uppdrog till kommunstyrelsen att upprätta förslag till ägardirektiv grundade på den nya styrmodellen. Kommunstyrelsen har under åren 2010 - 2012 utvecklat nya ägardirektiv i samråd med bolagen. De nya ägardirektiven antogs av kommunfullmäktige 2012-04-23, §§ 73-74. Ägardirektiven är formulerade på liknande sätt för både Faxeholmen AB och Söderhamn Nära – koncernen. Skillnaderna ligger i huvudsak i formuleringen av verksamhetsidé och verksamhetsinriktning.

Ägardirektiven klargör innebörden av företagspolicyn/styrmodellens ambition att styra all kommunal verksamhet på ett likartat sätt oavsett val av organisationsform. Där framgår bland annat att kommunen kan fatta beslut om att viss policy ska gälla för bolaget, utan att det erfordras särskilt ägardirektiv som antas på bolagsstämma.

I ägardirektiven klargörs bland annat hur kommunstyrelsens uppsikt över bolagen ska hanteras. Formerna för rapportering och dialog ska fastställas av kommunstyrelsen i dialog med bolaget. Här framgår också att kommunens centrala ekonomifunktion utfärdar riktlinjer för samordningen av hela kommunkoncernen vad gäller budget, ekonomisk uppföljning och bokslut. Vidare regleras samordningen av kommunkoncernens finansiella flöden mm.

## **3. Iakttagelser**

Nedan kommenteras iakttagelser i granskningen per kontrollmål.

### **3.1. Intern kontroll i kommunkoncernen**

Intern kontroll arbetet i bolagen har utvecklats tydligt det senaste året och det görs tydliga avstämningar utifrån intern kontroll plan för respektive bolag. Det finns dock ingen koncernövergripande intern kontroll plan som gäller för bolagen, utan sådan plan fastställs av respektive styrelse (Faxeholmen AB och Söderhamn Nära AB).

### **3.2. Förutsättningar för aktiv ägarstyrning**

Företagspolicyn och ägardirektiven ger goda förutsättningar för en aktiv ägarstyrning. Det förekommer regelbundna dialogmöten. VD:arna ingår i kommunchefens koncernledningsgrupp och styrelseordförandena i den ordförandegrupp som kommunstyrelsens ordförande leder.

Klimatet i relationen kommunstyrelse - bolag är omvittnat gott.

### **3.3. Uppföljning av ägardirektiven**

Ägardirektiven följs upp i ett eget avsnitt under respektive bolag i kommunens årsredovisning. På ett övergripande plan sker i samband med årsredovisning, och i viss mån vid delårsrapport, även en uppföljning av verksamhetsidé och verksamhetsinriktning.

### **3.4. Rollfördelning koncernbolaget - kommunstyrelsen**

Sedan den nya företagspolicyn/styrmodellen för bolagen antogs 2010 har inte moderbolaget Söderhamn Stadshus AB haft någon praktisk operativ roll i styrning av dotterbolaget. Ägarstyrningen och styrdialogen hanteras av kommunstyrelsen. Detta har ytterligare tydliggjorts genom antagandet av ägardirektiven 2012.

### **3.5. Rapportering till kommunstyrelsen**

Kommunstyrelsen i sin helhet får en regelbunden rapportering från bolagen främst i samband med delårsrapporten och vid överlämnandet av årsredovisningen. Dessa tillfällen föregås av en dialog på tjänstemannanivå och presidiummöten. Därutöver förekommer återkommande såväl formella avrapporteringar och diskussioner med kommunstyrelsen i särskilda ärenden, som mer informella möten. Löpande kontakter sker främst på tjänstemannanivå, men även på politisk nivå.

När det gäller målstyrningen så medverkar bolagen i flertalet av arbetsgrupperna för aktiviteter kopplade till inriktningsmålen.

Den ekonomiska rapporteringen sker nu månatligen för bolagen liksom för nämnderna.

### **3.6. Rapportering till kommunfullmäktige**

Rapporteringen till kommunfullmäktige sker främst i samband med årsredovisningen och delårsrapporten. Vid dessa tillfällen sker också målavstämning. Månadsrapporten till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige inkluderar även bolagen. Övriga tillfällen för rapportering i kommunfullmäktige, liksom i kommunstyrelsen, är situationsstyrt kopplat till vissa ärenden som berör bolagens verksamhet. Exempel på sådana ärenden är biogasutbyggnaden, ägandet i Samkraft, bredbandsstrategin samt rivningar av bostadshus och byggande av trygghetsboenden.

## **4. Revisionell bedömning**

### **4.1. Svar på revisionsfrågan**

Vår bedömning är att kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt och uppföljning av ägarstyrningen i bolagen.

### **4.2. Kommentar till kontrollmål**

De under åren 2010 – 2012 utvecklade nya ägardirektiven ligger till grund för kommunstyrelsens hantering av uppsikten och den aktiva ägarstyrning som bedrivs. Det finns en modell för fortlöpande styrdialog dels på tjänstemannanivå, dels på politisk nivå som i allt väsentligt tillämpas. Därtill förekommer mer informella kontakter återkommande och behovsstyrt kring aktuella ärenden. Här kan initiativen komma såväl från kommunledningen som från bolaget.

I och med att det finns en formell styrrelation aktiebolagsrättsligt kan bemanningen i Söderhamn Stadshus AB med VD i dotterbolaget ifrågasättas, trots att det inte förekommer någon operativ styrdialog den vägen.

### **Rekommendationer**

Den kommunkoncernledningsgrupp som finns på förvaltningschefs-/VD-nivå, och ordförandegruppen på politisk nivå, har längre tillbaka hållit något eller några gemensamma möten per år. Det har inte förekommit i denna mandatperiod. Det kan vara värt att pröva sådana gemensamma möten för att diskutera verksamhetsövergripande frågor som berör bolagen och flertalet förvaltningsområden.

Då det formellt finns en styrrelation mellan Söderhamns Stadshus AB och Söderhamn Nära AB, även om styrningen i praktiken inte ligger där, bör ordförandebemanningen i moderbolaget ses över.



2014-03-13

***Carl-Åke Elmersjö***

*Projektledare/Uppdragsledare*

---