

Ägarstyrning och uppsikt

Sollentuna kommun

Mars 2022





Anders Hägg



Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sollentuna kommun genomfört en granskning av ägarstyrning och uppsikt av kommunens ägda bolag och kommunalförbund. Gransknings syfte är att bedöma om ägarstyrning samt Kommunstyrelsens uppsikt över kommunala bolag och kommunalförbund sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Kommunstyrelsen **inte fullt ut** säkerställt att ägarstyrningen och uppsikten av de kommunala bolagen och kommunalförbunden sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

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 kommunfullmäktige fastställt bolagens villkor/principer enligt krav i lagstiftning? Fokus på Kommunstyrelsens beredning av ärendet.	Delvis 
Är rollfördelningen mellan Kommunstyrelsen och Sollentuna Stadshus AB tydlig? Har Kommunstyrelsen/moderbolaget säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? Fokus på ägardirektiv, budget, planer och mål samt omfattar både formell styrning och informell styrning.	Ja 
Har ägaren (Kommunstyrelsen) säkerställt att ledamöterna i moderbolag och dotterbolag erhåller en adekvat utbildning kopplat till sitt uppdrag?	Ja 
Begär Kommunstyrelsen upplysningar från bolagen och kommunalförbunden samt kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?	Ja 

Revisionsfrågor	Bedömning	
Genomför Kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet utifrån en tydlig och kommunicerad struktur?	Nej	
Är Kommunstyrelsens former för uppsikt ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande? Fokus på kommunens samlade verksamhet (inklusive kommunalförbund).	Delvis	

Rekommendationer

Vi rekommenderar Kommunstyrelsen att

- genomföra en översyn av samtliga bolagsordningar i syfte att tydliggöra såväl det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet som vilka kommunalrättsliga principer (befogenheter) som är vägledande,
- utifrån rollfördelningen mellan Kommunstyrelsen och Sollentuna stadshus AB säkerställa att Kommunstyrelsen som helhet ges goda förutsättningar att utöva såväl sin ägarroll som uppsiktsansvar bl a genom att protokoll från bolag och kommunalförbund anmäls till Kommunstyrelsen,
- säkerställa att en prövning av bolagets verksamhet avseende kommunalt ändamål och kommunala befogenheter genomförs avseende verksamhetsår 2022 och framgent. Förslagsvis fastställer Kommunstyrelsen ett granskningsprogram som kan ligga till grund för den årliga prövningen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Binda bolagen till kommunalrättsliga principer	6
Ägarstyrning genom kommunstyrelse och moderbolag	7
Styrelseutbildning	11
Kommunstyrelsens inhämtande av upplysningar från bolagen	12
Kommunstyrelsens fullgörande av förstärkt uppsiktsplikt	13
Former för uppsikt över kommunens samlade verksamhet (inkl kommunalförbund)	14
Samlad bedömning	18
Rekommendationer	19
Bilaga	

Inledning

Bakgrund

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

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att utöva uppsikt över all verksamhet som bedrivs i kommunal regi, även verksamhet som bedrivs i kommunalförbund. I styrelsens uppdrag ingår även vanligtvis att utöva ägarrollen i de kommunägda företagen. Detta innebär bland annat att bedriva en dialog mellan ägaren och företagen, upprätta styrning i form av direktiv samt bereda fullmäktige möjlighet att avgöra frågor av principiell art. Sollentuna Stadshus AB utövar den operativa ägarrollen för de kommunala företagen och fattar nödvändiga beslut i sådana frågor som rör samordning, ekonomi och efterlevnad utifrån företagsordningar och ägardirektiv.

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

Kommunrevisionen och kommunens lekmannarevisorer har inom ramen för revisionen tidigare år noterat otydligheter kring och indikationer på brister kopplat till ägarstyrningen samt kommunkoncernperspektivet i styrning och uppföljning. I 2022 års väsentlighets- och riskanalys har kommunrevisionen tillsammans med företagens lekmannarevisorer gjort bedömningen att genomföra fördjupade revisionsinsatser.

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen och företagsstyrelsen i moderföretaget Sollentuna Stadshus AB.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om ägarstyrning samt kommunstyrelsens uppsikt över kommunala företag och kommunalförbund sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Har Kommunfullmäktige fastställt företagens villkor/principer enligt krav i lagstiftning? Fokus på Kommunstyrelsens beredning av ärendet.
2. Är rollfördelningen mellan Kommunstyrelsen och Sollentuna Stadshus AB tydlig? Har Kommunstyrelsen/moderföretaget säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? Fokus på ägardirektiv, budget, planer och mål samt omfattar både formell styrning och informell styrning.

3. Har ägaren (Kommunstyrelsen) säkerställt att ledamöterna i moderbolag och dotterbolag erhåller en adekvat utbildning kopplat till sitt uppdrag?
4. Begär Kommunstyrelsen upplysningar från bolagen och kommunalförbunden samt kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?
5. Genomför Kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet utifrån en tydlig och kommunicerad struktur?
6. Är Kommunstyrelsens former för uppsikt ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande? Fokus på kommunens samlade verksamhet (inklusive kommunalförbund).

Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallag (2017:725) 6:1, 6:9, 10:3
- Speciallagstiftning som ställer krav att kommunal verksamhet ska bedrivas på affärsmässig grund. Påverkas av vilka dotterbolag som inkluderas i granskningen.
- Aktiebolagslag (2005:551) 8:4
- Styrande dokument, främst bolagsordning, ägardirektiv och policy.

Avgränsning

Granskningen avgränsas i huvudsak till kalenderåret 2021 och 2022. Vad avser uppsiktspflichten avgränsas den till kommunägda bolag och kommunalförbund. I övrigt se avsnitt "syfte och revisionsfrågor".

Metod

Granskningen sker genom analys av för granskningen relevanta styrdokument samt kompletterande intervjuer med ett urval företrädare för kommunen, moderbolaget, dotterbolag och kommunalförbund.

Granskningsresultat

Binda bolagen till kommunalrättsliga principer

Revisionsfråga 1: Har Kommunfullmäktige fastställt bolagens villkor/principer enligt krav i lagstiftning? (Fokus på kommunstyrelsens beredning)?

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

lakttagelser

Sollentuna kommun har valt att bedriva delar av verksamheten i aktiebolagsform. Där kommunen är majoritetsägare ska företaget bindas – genom fullmäktigebeslut – till ett antal kommunalrättsliga ramar/principer.

Granskningen omfattar följande aktiebolag:

- Sollentuna Stadshus AB (moderbolag)
- Sollentunahem AB (helägt dotterbolag)
- Sollentuna Kommunfastigheter AB (helägt dotterbolag)
- Sollentuna Energi och Miljö AB (helägt dotterbolag)
- AB SOLOM (helägt dotterbolag)

Nedan presenteras en sammanställning i vilken grad Kommunstyrelsen säkerställt att granskade bolag bundits till gällande ramar/principer:

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	Grön
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	Gul
6. Se till att företaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare	Grön

Av sammanställningen framgår att bolagen bundits till kommunalrättsliga principer inom område 3 (utse styrelse), 4 (inhämta KF:s ställningstagande) samt 6 (allmänhetens insyn).

Följande brister/avvikelser har noterats i granskningen:

Samtliga bolagsordningar innehåller ett avsnitt benämnt "ändamål". Vi konstaterar att avsnitten i flertalet fall beskriver föremålet för bolagets verksamhet och inte tydligt det kommunala ändamålet. Med det kommunala ändamålet avses vad verksamheten syftar till att åstadkomma. I bolagsordningarna preciseras heller inte vilka kommunalrättsliga principer som respektive bolag ska följa. I ett flertal fall sker även hänvisning till felaktig paragraf i kommunallagen.

Samtliga bolagsordningar reglerar att det ska finnas lekmannarevisorer i bolaget som ska utses av fullmäktige. I två av bolagen framgår inte hur många lekmannarevisorer som ska utses i bolaget.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms vara **delvis** uppfylld.

Bedömningen baseras dels på att bolagsordningarna endast delvis svarar mot gällande lagstiftning (se ovan punkter 1-6) samt hur Kommunstyrelsen har berett dessa inför fullmäktiges beslut.

Granskningen visar att i flera bolagsordningar är otydliga kring föremålet (medlet, vad bolaget ska ägna sig åt) respektive ändamålet (syfte, nytta som bolaget ska tillhandahålla medborgarna). 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.

Vi rekommenderar att en översyn sker av samtliga bolagsordningar i syfte att tydliggöra såväl det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet som vilka kommunalrättsliga principer (befogenheter) som är vägledande. En sådan översyn skulle sannolikt skapa bättre förutsättningar för den årliga prövning av bolagens verksamhet som ska ske enligt kommunallagen 6 kap 9 §.

Ägarstyrning genom kommunstyrelse och moderbolag

Revisionsfrågor 2:

- a) Är rollfördelningen mellan Kommunstyrelsen och Sollentuna Stadshus AB tydlig?*
- b) Har Kommunstyrelsen/moderbolaget säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? Fokus på ägardirektiv, budget, planer och mål samt omfattar både formell styrning och informell styrning.*

Sollentuna kommun har bildat en bolagskoncern där Sollentuna Stadshus AB (ägs till 100 % av kommunen) är moderbolag och övriga bolag ingår som dotterbolag.

lakttagelser

Rollfördelning mellan Kommunstyrelse och Sollentuna Stadshus AB

Övergripande finns dokumentet *Bolagspolicy för Sollentuna kommuns helägda aktiebolag* som bland annat omfattar området ägarstyrning. Policyn är antagen av Kommunfullmäktige 2019.

Av Sollentuna kommuns bolagspolicy framgår följande:

“Kommunstyrelsen ansvarar, genom delegation från kommunfullmäktige, för ägarrollen i bolagskoncernen och har rätt att besluta i bolagsfrågor som inte är föremål för underställningsplikt.”

“Sollentuna Stadshus AB utövar den operativa ägarrollen för de kommunala bolagen och fattar nödvändiga beslut i sådana frågor som rör samordning, ekonomi och efterlevnad utifrån bolagsordningar och ägardirektiv.”

“Sollentuna Stadshus AB ska i ägardialog lämna kommunstyrelsen information om bolagskoncernens ekonomiska och verksamhetsmässiga utveckling, fullgörande av ägardirektiv samt bolagskoncernens planering och arbete mot kommunens övergripande mål.”

Av Kommunstyrelsens reglemente (2.3.3) framgår att *“styrelsen ansvarar för regelbundna möten mellan styrelsen och bolagsledningarna”*.

Ägardirektiv

Av *Bolagspolicy för Sollentuna kommuns helägda aktiebolag* framgår att ägardirektiv ska upprättas och fastställas för kommunägda aktiebolag. Ägardirektiven ska beslutas av Kommunfullmäktige.

Granskningen visar att för samtliga¹ bolag finns ägardirektiv fastställda.

Budget och verksamhetsplan

I kommunens *bolagspolicy* anges att respektive bolag årligen ska upprätta resultatbudget, balansbudget samt investeringsbudget. Budget för dotterbolagen går via moderbolaget. Bolagen ska även, i samband med inlämning av den ettåriga budgeten, redovisa en översiktlig rullande 10-årig plan för bolagets ekonomiska utveckling inklusive investeringar och finansieringsbehov.

I bolagspolicyn anges även att dotterbolagen har en skyldighet att upprätta verksamhetsplan alternativt affärsplan. Planen ska därefter överlämnas till moderbolaget.

Mål

Av bolagspolicy framgår att kommunens övergripande mål även gäller för bolagen. Vidare anges att ägardirektiven ska innehålla ekonomiska mål för respektive bolag. I bolagsstyrelsernas uppdrag ingår att driva verksamheten så att mål i ägardirektiv uppfylls.

Kommunövergripande mål och policys

Det finns ett antal övriga policys, regler och strategier inom olika områden antagna av fullmäktige. Någon samlad bild hos intervjuade personer i kommunledningen kring vilka av dessa som även omfattar bolagen finns inte. Det uppges vara bolagens ansvar att ha den kännedomen. Efter en översiktlig genomgång av kommunens författningssamling kan följande exempel på policys och regler som omfattar kommunen och bolagen lyftas fram: *Inköps- och upphandlingspolicy, Finanspolicy, Krisledningspolicy* och i viss mån *Regler för visselblåsning*. I vissa dokument anges att bolagen i tillämpliga delar ska beakta kommunens regler, exempelvis *Regler för kontroll av ekonomiska transaktioner*.

Det pågår enligt uppgift en översyn av styrdokumentet inför den nya mandatperioden.

Det fastställs ingen samlad budget för kommunkoncernen. I årsredovisningen för 2021 framgår att arbete med en budget/plan för kommunkoncernen pågår för att kunna lyftas in i årsredovisningen framgent. En sammanställd resultatbudget för kommunkoncernen finns i årsredovisning 2021. I kommunens Mål och budget för 2023 framgår följande mål och uppdrag kopplat till kommunkoncernen och de kommunala bolagen;

- *Kommunkoncernens upplåning, netto av externa lån och kassa, ska inte överstiga 4 miljarder kronor.*
- *Kommunstyrelsen leder arbetet kring utsatta områden och ett antal uppräknade nämnder skall bidra till genomförandet. Sollentunahem AB, Sollentuna kommunfastigheter AB, SEOM AB och AB SOLOM skall involveras i genomförandet av uppdraget.*
- *Kommunstyrelsen leder arbetet med att minska utsläppen från fastigheter och byggande utifrån klimatnämndens beredning. Sollentuna Kommunfastigheter AB och Sollentunahem AB skall bidra till genomförandet.*

Formell och informell styrning

Den formella styrningen över kommunal verksamhet sker i första hand genom bolagsordning, ägardirektiv samt bolagspolicy. Det finns en övergripande struktur för styrning, med avseende på planering/budget och uppföljning, av moderbolag och dotterbolagen som i stort följer den struktur som gäller i övrigt för kommunen.

Viss styrning kan även ske inom ramen för ägardialog. Vi noterar att kommunens bolagspolicy reglerar formerna för ägardialog inom såväl bolagskoncernen (dotterbolag och moderbolag) som mellan bolagskoncern och kommun/kommunstyrelsen. I policyn framgår bl a följande kring ägarstyrningen;

“Stående punkter på agendan vid ägardialogen är att bolagets representanter redovisar:

- *Bolagets verksamhets- och resultatutveckling*
- *Utveckling av bolagets kvalitet och effektivitet*
- *Fullgörande av ägardirektiv*
- *Bolagets planering och arbete mot kommunens övergripande mål”*

Sollentuna Stadshus AB har haft sex (6) protokollförda styrelsemöten under 2022. Dotterbolagen har närvarat vid två tillfällen under året dels för genomgång av årsredovisning dels för genomgång av kommande års budget och affärsplan. Dotterbolagens protokoll anmäls löpande under året. Vid mötena deltar förutom VD oftast även från kommunen (ägaren) strategisk planerare, kommunjurist, finanschef, ekonomichef samt kanslichef. Vi uppfattar att ovan nämnda tjänstepersoner på olika sätt utgör en väsentlig del i den informella styrningen av kommunkoncernen genom olika former av mötesforum och en löpande dialog med bolagen. VD i Sollentuna stadshus AB har även under året möten med dotterbolagens VD:ar, cirka två gånger per termin.

Genomförda intervjuer ger sammantaget en bild av att såväl representanter från kommunen som bolag och kommunalförbund upplever att ägarstyrningen i stort fungerar tillfredsställande. Mötena med moderbolaget uttrycks dock till stor del ha karaktären av rapportering och mindre av dialog. Ett av bolagen uttrycker att rapporteringen till ägaren (kommunen) är tämligen arbetskrävande och att återkopplingen kan förbättras. Det uttrycks även en viss rädsla från bolagen över att i alltför hög grad inlemmas i kommunens processer vilka i många avseende uppfattas som tungrodda och mindre effektiva.

Utifrån genomgång av Kommunstyrelsens protokoll 2022 har vi inte iakttagit att Sollentuna Stadshus eller något av dotterbolagen deltagit vid något av Kommunstyrelsens möten för att informera om verksamheten. Enligt den mötesplan för 2022 som vi tagit del ska dock Kommunstyrelsens ledamöter ha varit inbjudna att lyssna vid bolagens årsstämmor i april 2022. Ägardialogen visavi Kommunstyrelsen synes främst ske genom den personunion som till stor del finns mellan Kommunstyrelsens arbetsutskott och styrelsen för Sollentuna stadshus AB. Ägardialog utövas även genom de träffar som kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören har med bolagens ledningar.

Bedömning

Revisionsfrågorna bedöms vara i stort vara **uppfyllda**.

Bedömningen baseras på att generella ägardirektiv (bolagspolicy) finns för samtliga bolag som omfattas av granskningen. Därutöver finns riktade ägardirektiv för de

granskade bolagen. Rollfördelningen mellan Kommunstyrelsen och Sollentuna stadshus AB är tydliggjord primärt i antagen bolagspolicy. Den bild som framträder i granskningen är dock att Kommunstyrelsens roll i ägardialogen med såväl moder- som dotterbolag är otydlig visavi vad som sägs i Kommunstyrelsens reglemente och bolagspolicy.

Finansiella mål finns fastställda för respektive bolag. Övergripande i kommunens budget för 2023 finns ett finansiellt mål om kommunkoncernens upplåning samt flera av bolagen omfattas även av de utvecklingsuppdrag som finns kopplat till kommunens övergripande mål. Bolagen upprättar resultat-, balans samt investeringsbudget och 10-årig prognos för den ekonomiska utvecklingen. Det saknas dock en sammanhållen och fastställd budget för kommunkoncernen men utvecklingsarbete uppges pågå i syfte att åstadkomma detta. En väsentlig del av Sollentuna kommuns verksamhet såväl till omfattning som inriktning drivs i bolagsform varför det utifrån strategiska skäl måste anses vara motiverat att säkerställa en mer sammanhållen styrning av kommunkoncernen. Pågående utvecklingsarbete med kommunkoncernbudget och de senaste årens utveckling där exempelvis bolagen tydligare bidrar i arbetet mot de kommunövergripande målen bedöms därför vara positivt. Vi uppfattar att det kan finnas utmaningar relaterat till ökad administrativ belastning etc. kopplat till arbetet med att åstadkomma en utvecklad styrning av kommunkoncernen. Politiskt torde det dock vara väsentligt att säkerställa att det finns förutsättningar för att driva verksamheten effektivt oavsett bolags- eller förvaltningsform.

Utifrån vad som framkommit i granskningen bedömer vi även att det utövas en fungerande informell styrning genom löpande dialog på olika nivåer inom kommunkoncernen. Det synes även finnas erforderliga personella resurser inom Sollentuna kommun för att stötta såväl Kommunstyrelsen som moderbolaget i arbetet med ägarstyrningen.

Styrelseutbildning

Revisionsfråga 3: Har ägaren (Kommunstyrelsen) säkerställt att ledamöterna i moderbolag och dotterbolag erhåller en adekvat utbildning kopplat till sitt uppdrag?

lakttagelser

En gemensam styrelseutbildning (halvdag) för bolagen brukar erbjudas vid ett tillfälle i början av varje ny mandatperiod genom moderbolagets försorg. Utbildningen fokuserar på aktiebolagslagen (ABL) och kommunallagen (KL). Respektive VD uppges ansvara för utbildning relaterat till den bransch där bolaget (förbundet) är verksam. Kommunalförbunden Käppalavatten och Norrvatten har ett utbildningsprogram där styrelserna första året bl a erbjuds en gemensam introduktionsutbildning.

Av intervjuerna framgår att olika utbildningsinsatser erbjuds inom såväl bolag som kommunalförbund. Det handlar dels om att delta i utbildningar och konferenser som anordnas av branschorganisationer men även att genom olika specialister (interna och externa) informera om och fördjupa vissa frågeställningar i samband med ordinarie styrelsemöten. Studiebesök inom den egna verksamheten men även hos andra

företag/organisationer verksamma i samma bransch används även som ett sätt att öka kunskapen inom de områden bolaget är verksamt.

I intervjuerna uppger bolagsledningarna att nuvarande nivå och inriktning på utbildningsinsatser i olika form i stort bedöms som tillräcklig. Ett förslag som framfördes för att stärka styrelserollen ytterligare var att, exempelvis ett år in i mandatperioden, genomföra en fördjupad styrelseutbildning kring roller och ansvar samt ägardirektivens ställning i relationen till styrelsens egen politiska ambition eller vilja.

En annan viktig aspekt som lyftes fram i sammanhanget är vikten av att ledamöter nomineras utifrån kunskap och kompetens. Det upplevs som viktigt att ledamöterna har den "tyngd" som krävs för att direkt kunna diskutera frågor med Kommunstyrelsens ordförande eller motsvarande. En fråga som tidigare diskuterats är behovet av att komplettera styrelserna med en expert/extern styrelseledamot. Frågan upplevs för tillfället inte vara föremål för diskussion.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som **uppfylld**.

Utbildningsnivån synes ligga på en tillfredsställande nivå vilket delvis kan vara avhängigt att det finns många erfarna i styrelserna som suttit under längre tid. Läget kan förändras varför en behovsprövning behöver ske över tid.

Kommunstyrelsens inhämtande av upplysningar från bolagen

Revisionsfråga 4: Begär Kommunstyrelsen upplysningar från bolagen och kommunalförbunden samt kontrollerar vidtagna åtgärder i tillräcklig utsträckning?

Iakttagelser

En genomgång har skett av Kommunstyrelsens protokoll för 2022. Utifrån genomgången har vi noterat följande ärenden där Kommunstyrelsen begärt upplysningar eller lämnat särskilda uppdrag till bolagen.

Kommunstyrelsen 2022-09-13 § 126, SEOM får i uppdrag att snabbtreda hur en sänkning av elnätsavgiften kan åstadkommas och därigenom minska elkostnaden för Sollentunas invånare. I utredningen ska även de ekonomiska konsekvenserna för bolaget redovisas samt hur intäktsminskningen kan finansieras. Utredningen ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 1 oktober 2022.

SEOMs svar till Kommunstyrelsen anmäls under meddelanden på sammanträdet 2022-10-17 § 153.

Kommunstyrelsen 2022-11-07 § 1) Sollentuna Kommunfastigheter AB (SKAB) ska i samarbete med Sollentuna Energi och Miljö AB (SEOM) och kommunledningskontoret se över befintliga generatorer inom kommunkoncernen och kartlägga ägande, skick, behov/möjlighet till renovering och livslängd inklusive en kostnadsanalys utifrån kartläggningen. 2) SEOM ska i samarbete med SKAB och kommunledningskontoret

identifiera behov av nya lösningar för reservkraft inom kommunkoncernen och utifrån detta ta fram förslag på placering avseende lagerhållning och drift inklusive en kostnadsanalys för inköp och drift. Arbetet ska basera sig på arbetet i projektgruppen för civilt försvar.

Vi har i övrigt inte identifierat några avvikelser i rapporteringen under året som bedöms ha föranlett att särskilda upplysningar skulle ha inhämtats.

Det uppges i intervjuer förekomma att bolagen får möjlighet att yttra sig i ärenden eller att uppdrag ges till tjänstepersoner. Det finns även aktiva forum inom förvaltningsorganisationen som löpande hanterar avvikelser eller oklarheter etc.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms vara **uppfylld**.

I de fall Kommunstyrelsen begärt upplysningar eller lämnat särskilda uppdrag till bolagen synes detta följas upp. I övrigt har vi inte identifierat några avvikelser i rapporteringen under året där vi bedömer att Kommunstyrelsen borde ha agerat och inhämtat särskilda upplysningar. Vi uppfattar även att det på tjänstepersonnivå löpande finns en dialog där information om avvikelser etc. hämtas in.

Kommunstyrelsens fullgörande av förstärkt uppsiktsplikt

Revisionsfråga 5: Genomför Kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet utifrån en tydlig och kommunicerad struktur?

Enligt kommunallagen 6 kap 9 § 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.

lakttagelser

Vi har tagit del av ett PM upprättat av kommunjuristen och daterat 2022-07-13 vilket behandlar Kommunstyrelsens förstärkta uppsiktsplikt över de kommunala bolagen. PM:et tar upp den rättsliga regleringen, vad Kommunstyrelsen ska pröva samt en genomgång av vad som gäller för respektive bolag.

Mellan 2015 och 2020 redovisades Kommunstyrelsens uppsiktsplikt enligt kommunallagen 6:9 i anslutning till behandlingen av årsredovisningen. För verksamhetsåret 2019 anges i ärendet att kontrollen bl a har utförts genom att

respektive bolag redogjort för sin verksamhet under året (skriftligt). För åren 2020 och 2021 finns ingen motsvarande redovisning.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms **inte** vara uppfylld.

Kommunstyrelsen har inte de två senaste åren (2020 och 2021) genomfört en prövning av bolagens verksamhet utifrån kommunallagen 6:9. Kommunstyrelsen behöver säkerställa att en sådan prövning genomförs avseende verksamhetsår 2022 och framgent. Förslagsvis fastställer Kommunstyrelsen ett granskningsprogram som kan ligga till grund för den årliga prövningen. Granskningsprogrammet kan ta sin utgångspunkt i det PM om förstärkt uppsikt som finns upprättat och kommuniceras med fördel i förväg till berörda bolag årligen.

Former för uppsikt över kommunens samlade verksamhet (inkl kommunalförbund)

Revisionsfråga 6: Är Kommunstyrelsens former för uppsikten över bolagen och kommunalförbunden ändamålsenliga och fungerar de tillfredsställande?

“Enligt kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens [...] angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap 3-6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen [...] är medlem i. KL § 6:1”

Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktsplikten innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Kommunallagen betonar vikten av styrningen av den kommunala verksamheten oavsett juridisk form. Det ska således inte ha någon betydelse om verksamheten bedrivs i förvaltnings- eller förbundsform eller annan form. Det förekommer ofta att det finns personunion mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna men detta fråntar inte kommunstyrelsen skyldigheten att utöva uppsikt över nämnderna och förbunden.

Av författningskommentarerna framgår att styrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med att man har en ledande och samordnande roll. Uppsikten är dock i praktiken begränsad till att lämna råd och anvisningar och påpekanden samt i de fall det anses nödvändigt se till att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs i kommunala förbund. För att hantera denna uppgift utfärdas i praktiken förbundsordningar för de kommunala förbunden där kommunstyrelsens rätt till insyn skrivs in. Uppsiktsplikten gäller även gemensamma nämnder och bolag som kommunen är medlem i eller har ägande i.

lakttagelser

Av Kommunstyrelsens reglemente framgår av punkt 2.3.1 att *“Styrelsen ska ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de bolag och stiftelser 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”*. I reglementet anges även Kommunstyrelsens ansvar för att ägardirektiven är uppdaterade, att regelbundna möten mellan styrelsen och bolagsledningarna sker samt att säkerställa att kraven i bolagsordningarna uppfylls.

Kommunstyrelsen har 2017-11-27 fastställt *“Regler för kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och bolag”*. Dokumentet har sin tyngdpunkt kring uppsikten över nämnderna. Uppsikten delas upp i tre delar, planerad, löpande och särskild uppsikt. Den planerade uppsikten beskrivs ske genom styrprocessen, genom andra perspektiv (utvalda i verksamhetsplaneringen) samt genom dialog. I den löpande uppsikten ligger att följa nämndernas verksamhet, lämna information och utbilda samt göra jämförelser med andra. Den särskilda uppsikten sker på förekommen anledning med krav på särskild rapportering t.ex. vid större ekonomiska avvikelser. Kommunstyrelsen kan även beställa särskilda granskningar vilket skett vid några tillfällen (ex. extern utredning kring arbetsmiljöarbetet mars 2022).

Av reglerna framgår även att Kommunstyrelsen ska ha uppsikt över de direkt och indirekt ägda aktiebolagen. Kommunstyrelsen ska fortlöpande få information om bolagens utveckling. Tertiärrapporteringen till Kommunstyrelsen ska även omfatta bolagen. I övrigt ska bolagen omfattas av den fördjupade uppsikten på motsvarande sätt som den Kommunstyrelsen utövar över nämnderna. Styrelsen ska även ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunalförbund som kommunen är medlem i.

Av Kommunstyrelsens delegationsordning framgår att uppgiften att svara för och genomföra Kommunstyrelsens uppsikt över kommunens bolag är delegerad till KS/AU. Enligt uppgift är detta felaktigt angivet och överensstämmer inte med hur det är tänkt att fungera i praktiken där uppsiktsplikten utövas av Kommunstyrelsen som helhet.

Av reglerna för uppsikten framgår att en sammanfattning av Kommunstyrelsens genomförda uppsikt årligen ska sammanställas i eget avsnitt i Kommunstyrelsens verksamhetsberättelse. I Kommunstyrelsens verksamhetsberättelse för 2021 saknas dock en sådan sammanfattning.

En genomgång har skett av Kommunstyrelsens protokoll för 2022. Av genomgången framkommer att vare sig protokoll från kommunens moderbolag, dotterbolag eller kommunalförbunden anmäls löpande till Kommunstyrelsen. Vi har heller inte noterat att moderbolaget (SSAB) deltagit vid något möte och informerat om verksamheten utifrån uppdrag och ägardirektiv.

Uppsikten över bolagen, utifrån Kommunstyrelsens perspektiv, utövas primärt genom att bolagen är inordnade i kommunens årshjul för styrning, uppföljning och rapportering i form av budgetprocess, tertiär- och delårsrapport samt årsbokslut/årsredovisning. För att

eskalera uppsikten ytterligare krävs särskilda skäl. Det finns en struktur, utifrån den uppföljning av dotterbolagen som sker via moderbolaget (SSAB) samt de träffar som moderbolagets VD samt VD och ordförande har med dotterbolagen, som kan fånga upp frågor som kräver särskild uppmärksamhet. Bolagens VD:ar uppger även i intervju att de har löpande kontakt med kommundirektör/VD i SSAB. Det finns därtill ett flertal arenor på tjänstepersonnivå bl a ekonomichefsträffar där bolagsfrågor bevakas och diskuteras. Ett område där kommunen enligt de intervjuade upplevs ha flyttat fram positionerna är arbetet med den ekonomiska tioårsprognos som upprättas årligen för kommunkoncernen. Prognosen omfattar såväl resultatutveckling, investeringar som lånebehov.

De intervjuade i såväl kommunen som bolagen uppger att uppsikten och dialogen i stort fungerar bra. Återkopplingen från ägaren i samband med olika former av rapportering lyfts dock fram som ett förbättringsområde.

En faktor som uppges påverka hur uppsikten de facto utövas är att det till stora delar råder personunion mellan Kommunstyrelsens arbetsutskott och styrelsen i moderbolaget. Utgångspunkten är här att inte informera om samma sak flera gånger, d.v.s. inte upprepa information som erhållits exempelvis inom ramen för uppdraget i moderbolagets styrelse. Inbyggt i detta finns möjligen en otydlighet mellan ks/au´s ansvar och roll kontra Kommunstyrelsens helhetsansvar för uppsikten. Därutöver finns även den förstärkta uppsikten som ska ske enligt kommunallagen 6 kap. 9 §, se även under revisionsfråga 5.

I fastställda förbundsordningar för kommunalförbunden regleras medlemskommunernas styrning, insyn och kontroll av förbundets verksamhet. Generellt anges frekvens för när ekonomi- och verksamhetsrapporter ska avlämnas och förbundets ansvar för att löpande kommunicera frågor som rör mål, inriktning, omfattning och kvalitet i verksamheten. Vidare anges ansvaret för att informera om principiella händelser (för två av förbunden) eller andra händelser av större vikt samt medlemskommunernas rätt att inhämta erforderliga upplysningar. För Käppalaförbundet finns även krav på att upprätta en investeringsprognos tillsammans med en av medlemskommunerna utsedd samrådsgrupp.

Förbundsordningen för Brandkåren Attunda är daterad 2010 medan motsvarande för Norrvatten och Käppalaförbundet är från 2018 respektive 2022.

För kommunalförbunden anges i intervju att kommunledningskontoret deltar i informationsträffar med övriga medlemskommuner samt att kommunen delges kommunalförbundens budgetar och årsredovisningar vilka inkluderas i kommunens styr- och uppföljningsprocess. Delårsrapporten lämnas som information.

När det gäller Käppalaförbundet uppger såväl intervjuade i kommunen som i förbundet att uppsikten och dialogen nu fungerar bra. För ett antal år sedan var läget annorlunda. I omställningen från en verksamhet som karaktäriserades av "normal drift" gick förbundet i en period då större frågor som nya medlemmar, stora investeringar och ändringar i

förbundsordningen aktualiserades. I det läget uppstod störningar i uppsikten/dialogen mellan ägarkommunerna och förbundet. Dessa "störningar" uppges idag vara åtgärdade. Samrådsmöten där kommundirektörer, VD och ekonomichef deltar används som ett forum där ägarstyrningsfrågor lyfts, framförallt den strategiska investeringsplanen (SIP). När det handlat om strategiskt tunga frågor som höjning av låneramen har förbundet även besökt Kommunstyrelsen/Kommunfullmäktige i medlemskommunerna. Protokoll från samrådsmötena skickas till medlemskommunerna samt även informationsbrev i olika frågor.

I de fall Kommunstyrelsen begärt upplysningar eller lämnat särskilda uppdrag till bolagen synes detta följas upp. I övrigt har vi inte identifierat några avvikelser i rapporteringen under året där vi bedömer att Kommunstyrelsen borde ha agerat och inhämtat särskilda upplysningar (revisionsfråga 4). Kommunstyrelsen har inte de två senaste åren (2020 och 2021) genomfört en prövning av bolagens verksamhet utifrån kommunallagen 6:9 (revisionsfråga 5).

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som **delvis uppfylld**

Bedömningen baseras dels på att uppsiktsplikten är tydliggjord i Kommunstyrelsens reglemente och förbundsordningar. Vi ser det som positivt att styrelsen har fastställt särskilda regler där uppsiktsplikten har konkretiserats i planerad, löpande och särskild uppsikt. Genomförda intervjuer styrker att uppsikten i allt väsentligt fungerar tillfredsställande.

Den organisationsmodell som Sollentuna kommun valt där den operativa ägarstyrningen ligger hos moderbolaget (SSAB) innebär i praktiken att Kommunstyrelsen naturligt får mer av ett uppsiktsansvar. Kommunstyrelsens arbetsutskott och styrelsen i SSAB har till stor del samma sammansättning (personunion) vilket innebär att ks/au's ledamöter utifrån sin styrelseroll i SSAB är väl informerade om stadshuskoncernens verksamhet. Informationen till Kommunstyrelsen kopplat till uppsikten av bolagen synes begränsad till vad som framkommer i den normala uppföljningen i tertialrapporter och årsredovisning. Protokoll från bolagens möten anmäls inte till Kommunstyrelsen. Det kan härigenom finnas en risk för att Kommunstyrelsen möjligheter som helhet att fullgöra uppsikten begränsas.

I granskningen har avvikelser noterats i förhållande till fastställda styrdokument och lagstiftning. Kommunstyrelsens uppsiktsansvar anges felaktigt i delegationsordningen vara delegerat till ks/au. En sammanfattning av genomförd uppsikt saknas i Kommunstyrelsens verksamhetsberättelse för 2021. Den förstärkta uppsikten utifrån kommunallagen 6 kap 9 § paragrafen har inte behandlats av Kommunstyrelsen avseende 2020 och 2021, se även under revisionsfråga fem(5).

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sollentuna kommun genomfört en granskning av ägarstyrning och uppsikt av kommunens ägda bolag och kommunalförbund. Granskningens syfte är att bedöma om ägarstyrning samt Kommunstyrelsens uppsikt över kommunala bolag och kommunalförbund sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Kommunstyrelsen **inte fullt ut** säkerställt att ägarstyrningen och uppsikten av de kommunala bolagen och kommunalförbunden sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Den sammanfattande bedömningen grundar sig på bedömningen för de revisionsfrågor som redovisas i rapporten.

Bedömningen baseras dels på att bolagsordningarna endast delvis svarar mot gällande lagstiftning. Flera bolagsordningar är otydliga kring föremålet (medlet, vad bolaget ska ägna sig åt) respektive ändamålet (syfte, nyttighet som bolaget ska tillhandahålla medborgarna). 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.

Generella ägardirektiv (bolagspolicy) finns för samtliga bolag som omfattas av granskningen. Därutöver finns riktade ägardirektiv för de granskade bolagen. Rollfördelningen mellan Kommunstyrelsen och Sollentuna stadshus AB är tydliggjord primärt i antagen bolagspolicy. Den bild som framträder i granskningen är dock att Kommunstyrelsens roll i ägardialogen med såväl moder- som dotterbolag är otydlig visavi vad som sägs i Kommunstyrelsens reglemente och bolagspolicy.

Finansiella mål finns fastställda för respektive bolag. Övergripande i kommunens budget för 2023 finns ett finansiellt mål om kommunkoncernens upplåning samt flera av bolagen omfattas även av de utvecklingsuppdrag som finns kopplat till kommunens övergripande mål. Bolagen upprättar resultat-, balans samt investeringsbudget och 10-årig prognos för den ekonomiska utvecklingen.

Utifrån vad som framkommit i granskningen bedömer vi även att det utövas en fungerande informell styrning genom löpande dialog på olika nivåer inom kommunkoncernen. Det synes även finnas erforderliga personella resurser inom Sollentuna kommun för att stötta såväl Kommunstyrelsen som moderbolaget i arbetet med ägarstyrningen.

Utbildningsnivån i bolagen (och förbunden) synes ligga på en tillfredsställande nivå vilket delvis kan vara avhängigt att det finns många erfarna i styrelserna som suttit under längre tid. Läget kan förändras varför en behovsprövning behöver ske över tid.

Uppsiktsplikten är tydliggjord i Kommunstyrelsens reglemente och förbundsordningar. Vi ser det som positivt att styrelsen har fastställt särskilda regler där uppsiktsplikten har konkretiserats i planerad, löpande och särskild uppsikt. Genomförda intervjuer styrker att uppsikten i allt väsentligt fungerar tillfredsställande. Informationen till Kommunstyrelsen kopplat till uppsikten av bolagen synes dock begränsad till vad som framkommer i den normala uppföljningen i tertialrapporter och årsredovisning. Protokoll från bolagens möten anmäls inte till Kommunstyrelsen. Det kan härigenom finnas en risk för att Kommunstyrelsen möjligheter som helhet att fullgöra uppsikten begränsas.

I granskningen har avvikelser noterats i förhållande till fastställda styrdokument och lagstiftning. Kommunstyrelsens uppsiktsansvar anges felaktigt i delegationsordningen vara delegerat till ks/au. En sammanfattning av genomförd uppsikt enligt styrelsens riktlinjer saknas i Kommunstyrelsens verksamhetsberättelse för 2021. Den förstärkta uppsikten utifrån kommunallagen 6 kap 9 § paragrafen har inte behandlats av Kommunstyrelsen avseende 2020 och 2021.

Rekommendationer

Vi rekommenderar Kommunstyrelsen att

- genomföra en översyn av samtliga bolagsordningar i syfte att tydliggöra såväl det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet som vilka kommunalrättsliga principer (befogenheter) som är vägledande,
- utifrån rollfördelningen mellan Kommunstyrelsen och Sollentuna stadshus AB säkerställa att Kommunstyrelsen som helhet ges goda förutsättningar att utöva såväl sin ägarroll som uppsiktsansvar bl a genom att protokoll från bolag och kommunalförbund anmäls till Kommunstyrelsen,
- säkerställa att en prövning av bolagens verksamhet avseende kommunalt ändamål och kommunala befogenheter genomförs avseende verksamhetsår 2022 och framgent. Förslagsvis fastställer Kommunstyrelsen ett granskningsprogram som kan ligga till grund för den årliga prövningen.

Bilaga

Dokumentförteckning

Bolagspolicy (generella ägardirektiv)
Ägardirektiv för de kommunala bolagen
Bolagsordningar för de kommunala bolagen
Förbundsordningar för kommunalförbunden
Kommunstyrelsens reglemente
Kommunfullmäktiges och Kommunstyrelsens handlingar och protokoll
Protokoll och handlingar för moderbolag och dotterbolag inom SSAB-koncernen
Mål och Budget 2022 samt ramar för 2023-2024
Årsredovisning 2021, tertialrapport 1 och 2 2022
Relevanta delar av kommunens författningssamling

Intervjuade personer

Kommundirektör/VD - Sollentuna Stadshus AB
Kommunjurist - Sollentuna kommun
Strategisk rådgivare (ansvarig för ägarstyrningsfrågor) - Sollentuna kommun
Ekonomichef - Sollentuna kommun
Finanschef - Sollentuna kommun
Budgetchef - Sollentuna kommun
VD - Sollentunahem
CFO - Sollentunahem
VD - SEOM
Ekonomichef - SEOM
VD - Käppalaförbundet
Ekonomichef - Käppalaförbundet

2023-03-23

Henrik Fagerlind

Anders Hägg

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Sollentuna kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 20220615. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.