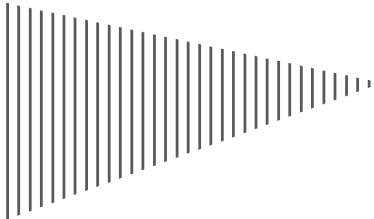


# Granskning av kommunens ägarstyrning

Svalövs kommun



Negin Nazari & Tyko  
Ager  
14 juni 2022

## Innehåll

<b>1. Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Inledning</b> .....	<b>4</b>
2.1. Bakgrund .....	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor .....	4
2.3. Genomförande och avgränsning .....	5
2.4. Revisionskriterier .....	5
<b>3. Granskningsresultat</b> .....	<b>6</b>
3.1. Styrande dokument .....	7
3.2. Roller, mandat, forum för samverkan och uppföljning .....	8
3.3. Kommunstyrelsens prövning av bolagens verksamhet.....	11
3.4. Bedömning.....	11
<b>4. Slutsats</b> .....	<b>13</b>
<b>5. Källförteckning</b> .....	<b>15</b>
<b>6. Revisionskriterium</b> .....	<b>16</b>
6.1. Kommunallag (2017:725).....	16
6.2. Aktiebolagslag (2005:551) .....	16
6.3. Lag om offentlig upphandling (2016:1145).....	16
6.4. Bolagspolicy .....	17
6.5. Bolagsordning Svalövs Kommunhus AB.....	18
6.6. Ägardirektiv Svalövs Kommunhus AB.....	18
6.7. Dotterbolagens bolagsordning och ägardirektiv .....	18
6.8. Kommunstyrelsens reglemente .....	20

# 1. Sammanfattning

---

EY har på uppdrag av de förtroendevalde revisorerna i kommunen granskat kommunens ägarstyrning av de kommunala bolagen. Området har uppmärksamats i och med en nybildad bolagskoncern där ett moderbolag och nya dotterbolag har bildats. Granskningens syfte har varit att bedöma huruvida kommunens ägarstyrning är ändamålsenlig för den nuvarande bolagskoncernen.

Granskningen har genomförts utifrån följande revisionsfrågor:

- ▶ Sker ägarstyrningen i de kommunala bolagens verksamhet i enlighet med kommunallagen och ABL?
- ▶ Finns en kommunal bolagspolicy eller motsvarande som anger former för styrningen av bolagen?
- ▶ Finns det en tydlig gränsdragning vad gäller roller och mandat?
- ▶ Finns det forum för dialog och samverkan?
- ▶ Genomför kommunstyrelsen sin årliga prövning av bolagen i enlighet med kommunallagen?

Under granskning framkom att det inte fanns en bred politisk enighet till grund för bildandet av de nya bolagen. Koncernbildningen motiveras genom att i kommunal regi tillhandahålla och utveckla *kostnadseffektiv* infrastruktur, service, samhällsutveckling med mera för kommunens invånare. Moderbolaget är bildat för ändamålet att stärka styrningen av de verkställande kommunala bolagen.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunens ägarstyrning över kommunens bolag till stor del är ändamålsenlig. Kommunens bolagspolicy tillsammans med upprättade styrdokument såsom bolagsordning och ägardirektiv gör att den formella styrningen bör fungera väl. Genomförd dokumentgranskning visar att ägarna följer de krav som finns enligt lag och rättspraxis gällande ägarstyrning.

Vid granskningstillfället hade kommunstyrelsen ännu inte prövat bolagens verksamhet för året 2021.

Samtliga revisionsfrågor har i granskningen besvarats med ett *ja*, förutom vad gäller *dialog och samverkan* där vi ser att det finns en tydlig struktur för dialog mellan moderbolag och dotterbolag men inte mellan kommunstyrelsen och dotterbolagen. Den dialogen sker istället via moderbolaget.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ säkerställa att bolagen har kännedom om vilka kommunala styrdokument som ska följas,
- ▶ tillse att bolagsstämmorna fastställer de styrande dokumenten,

- ▶ säkerställa att avtal inte strider mot kraven avseende interna upphandlingar,
- ▶ fortsatt tydliggöra vad som ligger till grund för prövningen av bolagens prövning, samt
- ▶ utvärdera om ledamöterna får tillräcklig information för att fullfölja sin uppsikt gentemot bolagen.

## 2. Inledning

---

### 2.1. Bakgrund

Kommuner kan välja att förlägga stora ekonomiska värden och verksamheter i kommunala bolag. Verksamheten i de kommunala bolagen omfattas normalt av samma regelverk och samma krav som den kommunala förvaltningen, detta avser exempelvis offentlighet och sekretess samt offentliga upphandlingar.

Den kommunala styrningen av bolagens verksamheter skiljer sig dock åt jämfört med styrningen av nämndsorganisationen. De kommunala bolagen styrs såväl av aktiebolagslagen (ABL) som av kommunallagen (KL). Detta faktum gör att kommunalt ägda bolag måste ta hänsyn till kommunaljuridiska aspekter som vanliga aktiebolag inte berörs av. Kommunens styrning av bolagen behöver därför anpassas till såväl ABL som KL. Ägarens primära styrning sker genom beslut på bolagsstämmorna, utseende av ledamöter i styrelsen och styrdokument i form av bolagsordning och ägardirektiv. Ett exempel på styrningen är att de kommunala bolagen inte omfattas av kommunfullmäktigebeslut annat än om dessa anförs som ett ägardirektiv på bolagsstämman. Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen årligen pröva om verksamheten i de kommunala bolagen bedrivs i enlighet med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Svalövs kommun hade sedan tidigare enbart två kommunala bolag<sup>1</sup> och har under 2020/2021 bildat ett moderbolag och flera nya bolag. Vidare har AB SvalövsLokaler<sup>2</sup> delats upp i två bolag: Svalövs Kommunservice AB och Svalövs Samhällslokaler AB. Större delen av samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsområden, förutom de delar som avser myndighetsutövning, har från den 1 januari 2022 flyttats över till Svalövs Kommunservice AB.

Mot bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsanalys har revisorerna valt att granska kommunens ägarstyrning, hur den fungerar idag och planerna för den framtida ägarstyrningen när bolagskoncernen är på plats.

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma huruvida kommunens ägarstyrning är ändamålsenlig.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Sker ägarstyrningen i de kommunala bolagens verksamhet i enlighet med kommunallagen och ABL?

---

<sup>1</sup> AB SvalövsBostäder och AB SvalövsLokaler.

<sup>2</sup> AB SvalövsLokaler har därefter avvecklats och finns inte längre kvar som bolag i koncernen.

- ▶ Finns en kommunal bolagspolicy eller motsvarande som anger former för styrningen av bolagen?
- ▶ Finns det en tydlig gränsdragning vad gäller roller och mandat?
- ▶ Finns det forum för dialog och samverkan?
- ▶ Genomför kommunstyrelsen sin årliga prövning av bolagen i enlighet med kommunallagen?

### **2.3. Genomförande och avgränsning**

Granskningen grundas på dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, kommundirektör, vd för moderbolaget samt vd och ordförande för AB SvalövsBostäder, Svalövs Kommunservice AB och Svalövs Samhällslokaler AB.

Vi har granskat kommunens bolagspolicy, bolagsordningar, ägardirektiv, administrativa avtal och serviceavtal inom bolagskoncernen samt sammanträdesprotokoll och stämmoprotokoll.

### **2.4. Revisionskriterier**

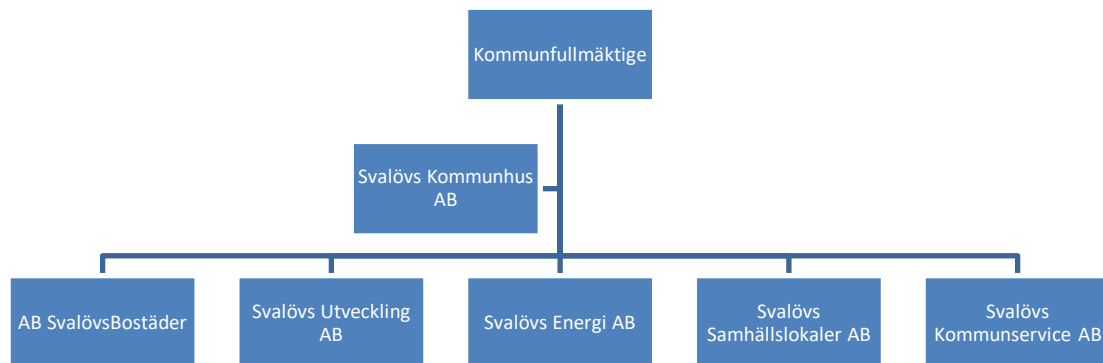
Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se avsnitt 6.

- ▶ Kommunallag (2017:725)
- ▶ Aktiebolagslag (2005:551)
- ▶ Lag om offentlig upphandling (2016:1145)
- ▶ Bolagsordning
- ▶ Ägardirektiv
- ▶ Bolagspolicy
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente

### 3. Granskningsresultat

---

Bolagskoncernen består av sex kommunala bolag inräknat moderbolaget. Bolagskoncernens organisation framgår av illustrationen nedan:



Enligt uppgift är motiven för bolags- och koncernbildningen att använda aktiebolag som associationsform för att i kommunal regi tillhandahålla och utveckla kostnadseffektiv infrastruktur, service med mera för samhällsutveckling. Moderbolaget, Svalövs Kommunhus AB, är bildat för ändamålet att stärka styrningen. Av intervjun med KS presidium framkom att det inte fanns en bred politisk enighet som låg till grund för bildandet av de nya bolagen.

I Svalövs Kommunhus AB:s styrelse sitter fem ordinarie och tre suppleanter. Samtliga styrelseledamöter (ordinarie och ersättare) är även ledamöter (ordinarie eller ersättare) i kommunstyrelsen, varav fem av dem även har en plats i kommunstyrelsens arbetsutskott.

I AB SvalövsBostäders, Svalövs Samhällslokaler AB:s och Svalövs Kommunservice AB:s styrelser finns det låg grad av personunion mellan styrelser och kommunstyrelser. Däremot är det samma personer som sitter i de båda styrelserna för Svalövs Samhällslokaler AB och Svalövs Kommunservice AB.

Mellan kommunen och respektive bolag finns ett administrativt avtal upprättat. Avtalen vi har tagit del av är inte undertecknade men det framgår av dem att de är giltiga från och med 1 januari 2022. Avtalen fastställer att kommunen åtar sig att tillhandahålla följande administrativa tjänster inklusive system i form av:

- ▶ Ekonomi, bokföringsrelaterade tjänster
- ▶ Personal och HR relaterade tjänster
- ▶ Kansli och administrativa tjänster
- ▶ IT relaterade tjänster
- ▶ Upphandlingsrelaterade tjänster

- ▶ Växel och telefonirelaterade tjänster
- ▶ Trygghet och säkerhetsrelaterade tjänster

Kostnaden är angiven i en separat bilaga, som vi inte har tagit del av. Vidare framgår att såväl tjänsterna som kostnaden är föremål för omförhandling löpande under året vid behov av utökning eller ändring av tjänsteerbjudandet. Avtalen har ingen fastställd avtalsperiod utan gäller tillsvidare med sex månaders skriftlig uppsägningstid.

Det finns även ett serviceavtal mellan moderbolaget och respektive dotterbolag giltiga från och med 1 januari 2022. Avtalen vi har tagit del av är inte undertecknade. Avtalen fastställer att Svalövs Kommunhus AB åtar sig att tillhandahålla managementtjänster inom:

- ▶ Ledning och verksamhetsstyrning
- ▶ Administration och finans
- ▶ Strategisk rådgivning och affärsutveckling
- ▶ Bolagsdagar och utbildning

Vad gäller kostnaden för tjänsterna anges att *priset för en tjänst bestäms genom att man utgår från kostnaden för att tillhandahålla tjänsten med tillägg för ett armlängdsmässigt vinstpåslag*. Svalövs Kommunhus AB ska i samband med budgeten fastställa kostnader för året som ligger till grund för faktureringen av managementtjänsterna. Avtalen har ingen fastställd avtalsperiod utan gäller tillsvidare med tre månaders skriftlig uppsägningstid.

Enligt uppgift är serviceavtalen signerade digitalt och de administrativa avtalen ska undertecknas inom kort.

### 3.1. Styrande dokument

Inom bolagskoncernen finns en övergripande bolagspolicy vilken fastställer formerna för kommunens ägarstyrning. För respektive bolag finns därtill ägardirektiv samt bolagsordning (för mer information se avsnitt 6).

Av bolagspolicyn framgår dess syfte, tillämpningsområde, ägarroll och ägarstyrning inom bolagskoncernen samt gemensamma bolagsprinciper.

Av bolagspolicyn framgår att bolagen ska följa de policys och styrdokument som ägaren upprättar och fastställer. Vidare framgår att ägaren har en informations- och meddelandeskyldighet till bolagen för att säkerställa att sådana dokument är kända för bolagen. Detta avser både moderbolaget och de dotterbolag där ägaren har ett bestämmande inflytande i, annars ska de verka för att intentionerna i dokumenten, i tillämpliga delar, följs och inarbetas i bolagets egna direktiv och riktlinjer.

Av intervjuerna framkom att bolagsstämmorna har antagit de styrande dokument som ska gälla för bolagen. Vid en genomgång av stämmoprotokollen från 2021 framgår att respektive bolagsstämma har fastställt bolagspolicyn och ägardirektiv.



Däremot har stämmorna inte beslutat om övriga kommunala styrdokument som bolagen ska följa.

### 3.2. Roller, mandat, forum för samverkan och uppföljning

I respektive bolags ägardirektiv är det fastställt i vilka frågor bolagen ska ge kommunfullmäktige möjlighet att ta ställning innan styrelsen fattar beslut. Dessa är till stor del överensstämmande för bolagen och avser när:

- ▶ Åtgärder som innebär ny eller ändrad inriktning av verksamheter.
- ▶ Ingående av avtal/överenskommelser, till exempel avyttring eller anskaffning av tillgångar, som medför väsentlig förändring av balansräkningen, eller som avser en betydande del av koncernens verksamhet. Detta gäller även ställande av säkerhet utöver sådan för anskaffning av lokaler (för Svalövs Kommunhus AB avser detta även bostäder).
- ▶ Ingående av avtal/överenskommelser, vilka är av principiell betydelse för Svalövs kommun.
- ▶ Annan fråga som med hänsyn till frågans art får anses var av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Beslut om investeringar, omstruktureringar, anskaffning och avyttringar upptill tre<sup>3</sup> respektive fem<sup>4</sup> procent av bolagets balansomslutning samt organisationsförändringar av administrativ karaktär ska inte betraktas som beslut av principiell beskaffenhet eller av större vikt.

Samtlig intervjuade uppgav att om det uppstår frågor som kan uppfattas vara i gränslandet skulle frågan stämmas av hos moderbolaget om kommunfullmäktige ska få ta ställning innan beslut fattas. Vilket också är det som framgår i bolagspolicyn, nämligen om *tveksamhet uppstår huruvida ställningstagande krävs, ska dotterbolagen samråda med moderbolaget, och moderbolaget med kommunstyrelsen.*

Även i bolagspolicyn ges exempel på frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt är såsom:

- ▶ Ändring av bolagsordning.
- ▶ Ändring av aktiekapital.
- ▶ Fusion, bildande, förvärv och avyttring av bolag.
- ▶ Avveckling av verksamhet.

---

<sup>3</sup> AB SvalövsBostäder och Svalövs SamhällsLokaler AB.

<sup>4</sup> Svalövs Kommunhus AB och Svalövs Kommunservice AB.

- ▶ Start av ny verksamhet<sup>5</sup>.

### **3.2.1. Forum för dialog**

Forum för dialog och samverkan sker enligt uppgift dels i den dagliga kontakten mellan tjänstepersoner i bolagen dels i etablerade former såsom ägarsamråd och bolagsdag. Ägarsamråden med dotterbolagen förs av moderbolaget. Vi har tagit del av protokollet från ägarsamrådet mellan moderbolaget och dotterbolaget AB SvalövsBostäder som genomfördes i januari 2022. Vid mötet avhandlades bolagets aktuella situation, ekonomi, personal, administrativa tjänster samt en kortare punkt för övriga frågor. Kommunstyrelsen har inte tagit del av protokollet från ägarsamrådet som en anmälan/information men finns att tillgå via kommunens diariesystem. Övriga bolag har inte genomfört ett ägarsamråd med moderbolaget ännu. Av intervjuerna framkom att samtliga bolag deltog vid en bolagsdag som moderbolaget sammankallade till. Vid bolagsdagen redogjorde respektive vd för sin verksamhet. Bolagsdagen dokumenterades och distribuerades därefter till samtliga bolagsstyrelser. Kommunstyrelsen deltog inte vid bolagsdagen och tog inte del av dokumentationen som upprättades. Däremot sammanställdes informationen och presenterades för kommunstyrelsen i samband med resultatdagen (mer om detta i nästa stycke).

Forumet ägarmöte genomförs inte mellan kommunstyrelsen och moderbolaget eftersom styrelsemedlemmarna i moderbolaget även är ledamöter i kommunstyrelsen. Av intervjuer framkom att kommunstyrelsen möter bolagen vid den så kallade resultatdagen då kommunstyrelsen träffar samtliga nämnder och bolag. Vid dessa tillfällen representerar moderbolaget hela bolagskoncernen i dialogen med kommunstyrelsen.

Dialogen mellan moderbolaget och dotterbolagen sker dels i ägarsamråd dels i vd-träffar mellan moderbolagets verkställande direktör och dotterbolagens verkställande direktörer. Utöver detta deltar även verkställande direktör i moderbolaget även vid dotterbolagens styrelsemöten.

Styrelseordförande i Svalövs Kommunservice AB tillika ordförande i Svalövs Samhällslokaler AB framhåller vid intervju att kommunikationen mellan bolagen kan förbättras. Vidare uppger ordförande att han, nu när koncern är i full gång, ser fram emot att samverkan och kommunikation ytterligare blir tätare och bättre.

### **3.2.2. Uppföljning**

Moderbolaget har tagit fram en rapportinstruktion som fastställer när och vilken uppföljning som ska lämnas till moderbolaget av dotterbolagen. Rapportinstruktionen är daterad till den 7 juli 2021 och fastställd av moderbolagets

---

<sup>5</sup> Med ny verksamhet avses nytt affärs- eller verksamhetsområde som inte omfattas av gällande bolagsordning, eller som på annat sätt skiljer sig väsentligt från befintlig verksamhet.

vd. Av rapportinstruktionen framgår att bolagen ska lämna en bolagsrapport per tertial; tertial 1, tertial 2 och årsrapport. Av instruktionen framgår vad bolagen ska informera om, rapporterna ska innehålla rubrikerna ekonomi, målstyrning, verksamhetsaktuella frågor, intern kontroll, koncernnytta och övrigt. Av rapportinstruktionen framgår även vilka övriga rapporter bolagen ska tillhandhålla moderbolaget. Dessa är; budget inkluderande affärsplan, aktiviteter för kommande budgetår, affärsplan, arbetsordning för styrelse, vd-instruktion, årsredovisning, revisionsberättelse, granskningsrapport och samtliga styrelseprotokoll.

Enligt uppgift kommer de första bolagsrapporterna att komma moderbolaget tillhanda efter tertial 1 2022. Bolagsrapporterna kommer att lämnas vidare till kommunstyrelsen.

Av bolagspolicyn framgår att bolagen årligen ska, i samband med avlämning av årsredovisning, redovisa hur verksamheten bedrivits och utvecklats mot bakgrund av ägardirektiven i en särskild bolagsstyrningsrapport för respektive bolag. Rapporten ska innehålla:

- ▶ Utvärdering av styrelsen och verkställande direktör.
- ▶ Hur styrelsearbetet bedrivits.
- ▶ Hur den interna kontrollen är organiserad samt hur väl den fungerat.
- ▶ Hur bolagets risker bedömts och följts upp.
- ▶ Vilka ärenden som bolaget överlämnat till kommunstyrelsen för avgörande om kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas.
- ▶ Uppföljning avseende Svalövs kommuns ändamål, ägardirektiv och övriga styrdirektiv.
- ▶ Uppföljning och rapportering av de ekonomiska finansiella målen.

Vid tid för granskningen har endast Svalövs Kommunhus AB hunnit anta sin bolagsstyrningsrapport för 2021. I denna återfinns rubrikerna; bakgrund, principer för bolagsstyrning, uppfyllelse av bolagsordning och ägardirektiv, system för intern kontroll och riskhantering samt innehav i bolaget. Vidare finns ett avsnitt som redogör för styrelse, vd och styrelsearbetet. I rapporten saknas en utvärdering av styrelsen och verkställande direktör samt om det har funnits ärenden som bolaget har överlämnat till kommunstyrelsen för avgörande om kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas. Vid sakgranskningen framkom att dessa delar redogörs för i en bilaga som tillhör bolagsstyrningsrapporten. I bilagan anges de ärenden som har lämnats till kommunfullmäktige. Däremot framgår det inte att en utvärdering av styrelsen och verkställande direktör har genomförts. Det står dock att verksamheten har bedrivits och utvecklats med det fastställda ändamålet och i enlighet med de kommunala befogenheterna samt att styrelsen har genomfört 10 protokollförda sammanträden under 2021.

Enligt uppgift ska övriga bolag hantera sina bolagsstyrningsrapporter vid sina kommande möten. Bolagsstyrningsrapporterna lämnas till kommunstyrelsen som information. Kommunstyrelsen tar även likt moderbolaget löpande del av styrelsernas protokoll.

### 3.3. Kommunstyrelsens prövning av bolagens verksamhet

Vid granskningens genomförande har kommunstyrelsen ännu inte prövat bolagens verksamhet för året 2021, vilket också blir den första prövningen av de nybildade bolagen Svalövs Samhällslokaler AB och Svalövs Kommunservice AB. Prövningen som avsåg bolagens verksamhet 2020 genomförde kommunstyrelsen den 12:e april 2021. Då prövades AB SvalövsLokaler, AB SvalövsBostäder och Svalövs Kommunhus AB. För samtliga bolag beslöt kommunstyrelsen att verksamheten som hade bedrivits var förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och hade utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Respektive bolag hanterades i ett enskilt ärende och beslut. Beslutsunderlagen som låg till grund för kommunstyrelsens beslut var för respektive bolags årsredovisning. Vid sammanträdet lämnade ekonomichefen en redogörelse för respektive bolag.

### 3.4. Bedömning

Det är vår bedömning att befintlig bolagspolicy tydligt anger former för styrning av bolagen. Även bolagsordning och ägardirektiv för respektive bolag är viktiga verktyg i ägarstyrningen inom bolagskoncernen och bidrar sammantaget till en tydlig struktur förankrad i styrande dokument. Likt ägardirektiven som fastställs av bolagsstämman bör bolagsstämmorna även anta övriga kommunala styrdokument som bolagen ska följa. Ägaren har enligt bolagspolicy en informations- och meddelandeskyldighet till bolagen för att säkerställa att sådana dokument är kända för bolagen. Detta ställer krav på att kommunen/moderbolaget säkerställer att dotterbolagen har kännedom om vilka styrdokument som bör följas av bolagen. Enligt vår bedömning räcker det inte med att ange att bolagen ska följa relevanta styrdokument eller motsvarande, det innebär risk för godtycke. Det måste vara tydligt för bolagen vilka dokument som avser dem.

Vad gäller avtalen för administrativa tjänster, mellan kommunen och bolagen, och managementtjänster, inom bolagskoncernen, rekommenderar vi kommunen och moderbolaget att utreda huruvida avtalen är förenliga med lag och praxis gällande lagen om offentlig upphandling. För att kunna använda sig av undantaget för intern upphandling, det vill säga att kunna genomföra koncerninterna transaktioner utan att upphandla dessa enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), krävs att den upphandlande organisationen kontrollerar den part som den ingår avtal med, så kallat kontrollkriteriet, och avtalsparten måste dessutom bedriva huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den upphandlande organisationen, så kallat verksamhetskriteriet. För verksamhetskriteriet gäller att den andel av verksamheten som bedrivs mellan de aktuella organisatoriska enheterna måste vara mer än 80 procent. Om undantaget inte är tillämpligt för respektive bolag kan, enligt vår bedömning, inte heller avtal utan bortre tidsgräns (så kallade tillsvidareavtal) tecknas, då detta strider mot praxis kopplat till LOU.

Gränsdragningen vad gäller roller och mandat är enligt vår bedömning till stor del tydlig. I respektive ägardirektiv är det fastställt vilka frågor bolagen ska ge kommunfullmäktige möjlighet att ta ställning innan styrelsen fattar beslut. Samtliga

intervjuade anger därtill att om frågor uppstår där det finns osäkerhet kring beslutsfattande mandat kan frågan med enkelhet stämmas av hos moderbolaget. Enligt vår bedömning är etablerade styrande dokument behjälpliga för gränsdragningen vad gäller roller och mandat, och det framställs därtill finnas en tillgänglighet för att lyfta frågor av liknande art.

Vi noterar att det finns forum för både dialog och samverkan inom bolagskoncernen. Grunderna för en god samverkan mellan moderbolag och dotterbolag är enligt vår bedömning på plats. Det sker ägarsamråd mellan moderbolag och dotterbolag där ett flertal informationspunkter avhandlas och i form av en bolagsdag där moderbolaget kallar samtliga dotterbolag då respektive vd redogör för sin verksamhet. Vi bedömer dock att tänkt dialog och samverkan mellan bolagen och kommunstyrelsen bör observeras under bolagskoncernens inledande fas. Kommunstyrelsen bör även utvärdera om de får tillräcklig information för att fullfölja sin uppsikt gentemot bolagen. Vi gör den bedömningen även med vetskapen om att kommunstyrelsen i dagsläget har tillgång till styrelseprotokoll och att de kommer att ta del av bolagsstyrningsrapporter och framöver även bolagsrapporterna.

Vår bedömning är att ägarstyrningen sker i enlighet med gällande lag och rättspraxis. Vid tiden för granskningen har kommunstyrelsen ännu inte prövat bolagens verksamhet för 2021 och vi kan därmed inte göra en fullgod bedömning beträffande den nybildade bolagskoncernen. Vi vill i sammanhanget även framhålla vikten av att kommunstyrelsen fortsatt tydliggör vad som ligger till grund för prövningen och att det bör vara mer än enbart bolagens årsredovisning.

Sammantaget anser vi att det finns en struktur som kan skapa bra förutsättningar för ägarstyrningen inom bolagskoncernen.

## 4. Slutsats

Den sammanfattande bedömningen är att kommunens ägarstyrning över kommunens bolag till stor del är ändamålsenlig. Kommunens bolagspolicy tillsammans med upprättade styrdokument såsom bolagsordning och ägardirektiv gör att den formella styrningen bör fungera väl. Genomförd dokumentgranskning visar att ägarna följer de krav som finns enligt lag och rättspraxis gällande ägarstyrning.

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Sker ägarstyrningen i de kommunala bolagens verksamhet i enlighet med kommunallagen och ABL?</li> </ul>	Ja, då ägarstyrningen sker genom bolagsordning och ägardirektiv. Vidare genom att bolagspolicy och ägardirektiv fastställs vid årsstämma och att kommunstyrelsen prövar bolagens verksamhet.
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Finns en kommunal bolagspolicy eller motsvarande som anger former för styrningen av bolagen?</li> </ul>	Ja, befintlig bolagspolicy anger tydligt formerna av styrning för de kommunala bolagen.
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Finns det en tydlig gränsdragning vad gäller roller och mandat?</li> </ul>	Ja, i respektive ägardirektiv är det fastställt vilka frågor bolagen ska ge kommunfullmäktige möjlighet att ta ställning innan styrelsen fattar beslut.
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Finns det forum för dialog och samverkan?</li> </ul>	Ja, genom ägarsamråd mellan moderbolag och dotterbolag där ett flertal informationspunkter avhandlas och i form av en bolagsdag där moderbolaget kallar samtliga dotterbolag där respektive vd redogör för sin verksamhet.  Nej, vad gäller mellan kommunstyrelsen och dotterbolagen, utan dialogen går via moderbolaget.
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Genomför kommunstyrelsen sin årliga prövning av bolagen i enlighet med kommunallagen?</li> </ul>	Ja, vad gäller för året 2020. Vid tiden för granskningens genomförande hade kommunstyrelsen ännu inte prövat de nya bolagen inom bolagskoncernen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ säkerställa att bolagen har kännedom om vilka kommunala styrdokument som ska följas,
- ▶ tillse att bolagsstämmorna fastställer de styrande dokumenten,
- ▶ säkerställa att avtal inte strider mot kraven avseende interna upphandlingar,

- ▶ fortsatt tydliggöra vad som ligger till grund för prövningen av bolagens prövning, samt
- ▶ utvärdera om ledamöterna får tillräcklig information för att fullfölja sin uppsikt gentemot bolagen.

14 juni 2022

Negin Nazari

EY

Tyko Ager

## 5. Källförteckning

---

### Intervjuade funktioner

- ▶ Kommunstyrelsens presidium
- ▶ Kommundirektör
- ▶ Ekonomichef tillika vd Svalövs Kommunhus AB
- ▶ Ordförande Svalövs Kommunhus AB tillika kommunstyrelsens ordförande
- ▶ Vd Svalövs Samhällslokaler AB tillika vd Svalövs Kommunservice AB
- ▶ Ordförande Svalövs Samhällslokaler AB tillika ordförande Svalövs Kommunservice AB
- ▶ Vd AB SvalövsBostäder
- ▶ Ordförande AB SvalövsBostäder

### Analyserade dokument

- ▶ Samtliga bolagsordningar inom bolagskoncernen
- ▶ Samtliga ägardirektiv inom bolagskoncernen
- ▶ Bolagspolicy
- ▶ Rapportinstruktion till dotterbolagen
- ▶ Administrativa avtal för bolagen mellan kommunen och bolagen
- ▶ Serviceavtal mellan moderbolag och dotterbolagen
- ▶ Sammanträdesprotokoll för Svalövs Kommunhus AB under 2021 och 2022
- ▶ Stämmoprotokoll inom bolagskoncernen 2021
- ▶ Ägarsamråd AB SvalövsBostäder 2022-01-20
- ▶ Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll angående årsredovisningar av kommunala bolag 2020



## 6. Revisionskriterium

---

### 6.1. Kommunallag (2017:725)

Enligt kommunallagens (KL) 10 kap. 1 § får kommunen besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person. Av 3 § framgår att kommunfullmäktige ska

1. Fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten.
2. Se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen.
3. Utse samtliga styrelseledamöter.
4. Se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas.
5. Utse minst en lekmannarevisor.
6. Se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

Enligt 10 kap. 5 § KL ska fullmäktige utse någon av de revisorer som valts enligt 12 kap. 4 § till lekmannarevisor i hel- eller delägda kommunala bolag.

Vidare anger 10 kap. 6 kap. 9 § KL att kommunstyrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

### 6.2. Aktiebolagslag (2005:551)

I lagens 8 kapitel fastställs formerna för bolagets ledning. I 4 § fastställs styrelsens ansvar vilka är att:

- ▶ svara för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter.
- ▶ fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation.
- ▶ se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt.

### 6.3. Lag om offentlig upphandling (2016:1145)

I 3 kap. 11-16 §§ fastställs kraven avseende intern upphandling.

#### 6.4. Bolagspolicy

Kommunens bolagspolicy, antagen 2020-09-28, redovisar hur kommunallagens regler för ägarstyrning av bolagen ska tillämpas i kommunen. Dess syfte är att tydliggöra Svalövs kommuns ägarroll och styrning av majoritetsägda aktiebolag. Bolagspolicyn gäller samtliga aktiebolag som direkt eller indirekt är majoritetsägda av Svalövs kommun.

Kommunfullmäktige utövar sin ägarroll genom att:

- ▶ Fastställa bolagsordningar.
- ▶ Besluta om ägardirektiv.
- ▶ Besluta om aktieägaravtal i delägda bolag.
- ▶ Utse styrelser.
- ▶ Utse lekmannarevisorer.
- ▶ Ta ställning i frågor som är principiella eller av större vikt innan beslut fattas i bolaget.
- ▶ Besluta vilka övriga styrdokument som ska gälla för de helägda bolagen.
- ▶ Besluta om nödvändiga åtgärder hos bolag som agerat i strid med det fastställda ändamålet eller utanför de kommunala befogenheterna.

Policyn har konkretiserat hur kommunstyrelsen ska utöva sin uppsikt gentemot bolagen genom att:

- ▶ Fastställa formerna för bolagens återrapportering
- ▶ Säkerställa att det finns en god dialog mellan ägaren och bolagen samt att kommunstyrelsen hålls löpande informerad om utvecklingen i bolagen
- ▶ Årligen i beslut pröva om den verksamhet som bedrivits i bolagen under föregående kalenderår har varit förenliga med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna
- ▶ Årligen rapportera till kommunfullmäktige hur uppsiktsplikten utövats

Därutöver ska kommunstyrelsen:

- ▶ Utse ombud och besluta om instruktioner inför årsstämmor och extra bolagsstämmor för moderbolaget.
- ▶ Agera som ägare gentemot moderbolaget.
- ▶ Utarbeta förslag åt kommunfullmäktige till ägardirektiv för moderbolaget.
- ▶ Bereda moderbolagets förslag till ägardirektiv för dotterbolagen.

Moderbolaget ska ansvara för det formella ägandet av dotterbolagen och det praktiska ägarstödet för både hel- och delägda bolag. Därutöver ska moderbolaget:

- ▶ Ansvara för ägarstyrningen av dotterbolagen med utgångspunkt i bolagens ägardirektiv och lämnade uppdrag.

- ▶ Ansvara för ägardialog med dotterbolagen.
- ▶ Utarbeta förslag till resultatdispositioner i bolagskoncernen.
- ▶ Lämna anvisningar till dotterbolagen beträffande resultatdispositioner i koncernen.
- ▶ Utse ombud och besluta om instruktioner inför årsstämmor och extra bolagsstämmor i dotterbolag och delägda bolag.
- ▶ Utarbetar förslag till ägardirektiv för dotterbolag.
- ▶ Bereda ärenden av större vikt som ska till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

### **6.5. Bolagsordning Svalövs Kommunhus AB**

Av bolagsordningen för Svalövs Kommunhus AB, daterad 2020-09-28, framgår det att verksamhetsföremålet är att äga och förvalta aktier och andelar i Svalövs kommuns bolag, samt svara för strategisk styrning av och företrädande av Svalövs kommuns intressen i nämnda bolag.

Ändamålet med bolaget är att fullgöra det ansvar som Svalövs kommun har som direkt eller indirekt aktieägare i kommunala bolag och bidra till att uppfylla fullmäktiges beslutande strategi- och målprogram genom att styra, leda och samordna verksamheterna i bolags form mot antagna mål.

Styrelsen består av tre till fem ledamöter och tre suppleanter och utses av kommunfullmäktige i Svalövs kommun.

### **6.6. Ägardirektiv Svalövs Kommunhus AB**

Kommunfullmäktige fastställde ägardirektivet den 28 september 2020. Det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet är att såsom moderbolag i koncernen åstadkomma en samordning för optimalt resursutnyttjande samt ekonomisk effektivitet och medverka till att uppfylla Svalövs kommuns vision och mål genom att leda och samordna kommunens verksamheter i bolagsform mot målen. Bolaget ska följa samma principer som gäller för annan kommunal verksamhet om inte annat särskilt beslutats eller följer av särskild lagstiftning.

### **6.7. Dotterbolagens bolagsordning och ägardirektiv**

Av samtliga dotterbolags bolagsordning framgår att bolagen ska bereda kommunfullmäktige i Svalövs kommun möjligheter att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Kommunstyrelsen har rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper, samt i övrigt rätt att inspektera bolaget och dess verksamhet, under förutsättning att hinder mot detta inte föreligger enligt författningsreglerad sekretess.

Av bolagens ägardirektiv framgår att bolagets verksamhet står under uppsikt av kommunstyrelsen. Bolagen ska följa av kommunstyrelsen eller av kommunfullmäktige utfärdade direktiv för verksamheten.

Kommunstyrelsen har rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet. Bolaget ska lämna kommunstyrelsen den information om verksamheten som den begär. Den närmare omfattningen av informationen fastställs i samråd med bolagets styrelse. Bolaget ska lämna den information som behövs inför det att kommunstyrelsen har att fatta årligt beslut huruvida verksamheten varit förenlig med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för den kommunala kompetensen.

Moderbolaget och kommunstyrelsen ska utan dröjsmål få ta del av bland annat: protokoll från bolagsstämman, protokoll från styrelsesammanträden och bolagets årsredovisning med revisionsberättelse och granskningsrapport från lekmannarevisor.

#### ***Svalövs Samhällslokaler AB***

Av bolagets ägardirektiv, av kommunfullmäktige fastställt den 28 september 2020, framgår att det kommunala ändamålet med bolaget är att medverka till att kommunens verksamheter har tillgång till funktionella och kostnadseffektiva lokaler. Bolaget ska medverka till detta genom att äga, bygga, vårda, förvärva, avyttra och förvalta fastigheter och lokaler. Syftet är att tillgodose verksamheternas behov till en kostnad och med en kvalitet som är konkurrenskraftig jämfört med andra aktörer på marknaden och som samtidigt över tid minskar kommunens lokalkostnader per brukare eller nyttjare.

#### ***Svalövs Kommunservice AB***

Av bolagets ägardirektiv, av kommunfullmäktige fastställt den 28 september 2020, framgår att det kommunala ändamålet med bolaget är att bedriva mark- och parkentreprenader, fastighetsservice, underhåll och förvaltning av gator och belysningsnät, uthyrning av fordon, lokalvård samt tillagning och distribution av måltider. Bolaget ska lämna information och rapporter om händelser och planer i bolaget till moderbolaget. Bolaget ska initiera möten med moderbolaget om omständigheterna påkallar och hålla moderbolaget väl informerad om dess verksamheter.

#### ***Svalövs Bostäder AB***

Av bolagets ägardirektiv, av kommunfullmäktige fastställt den 29 november 2021, det kommunala ändamålet med bolaget är att medverka till att kommunens invånare har tillgång till funktionella och kostnadseffektiva boende. Bolaget ska medverka till detta genom att äga, bygga, vårda, förvärva, avyttra och förvalta fastigheter.

#### ***Svalövs Utveckling AB***

Av bolagets ägardirektiv, daterad 2021-01-25, framgår att bolaget har till föremål för sin verksamhet att genom samverkan skapa förutsättningar för utveckling,

forskning och utbildning inom fordonsteknik och i övrigt verka för en positiv utveckling av närområdet samt därmed förenlig verksamhet.

### **Svalövs Energi AB**

Av bolagets ägardirektiv, daterad 2021-03-22, framgår att det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet är att med beaktande av den kommunala kompetensen och de kommunalrättsliga principerna främja kommunens utveckling och uppbyggnad av infrastruktur inom områdena energiförsörjning, nätbyggnad och kommunikation.

## **6.8. Kommunstyrelsens reglemente**

Kommunstyrelsens reglemente fastställdes senast av kommunfullmäktige 2020-12-21. Enligt § 4 ska styrelsen fortlöpande ha uppsikt över verksamheten i de företag som kommunen helt äger, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv, men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen.

Kommunstyrelsen ska ansvara för att beslut om ägardirektiv till företagen fattas och kontinuerligt hålls uppdaterade, ansvara för regelbundna möten mellan styrelsen och företagsledningarna, löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17-18 b §§ KL är uppfyllda beträffande de företag kommunen äger.

Kommunstyrelsen ska i samband med behandling av respektive årsredovisning i beslut pröva om den verksamhet som bedrivits i de aktieföretag som kommunen helt eller delvis äger under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige snarast. Finner styrelsen att brister föreligger, ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. Kommunstyrelsen ska svara för att tillvarata kommunens intressen vid bolagsstämmor som kommunen helt äger.