

Styrning av de kommunala bolagen

Stadsrevisionen • Borås

Rapport

Olof Fredholm
Ola Sabel

20
16

Innehållsförteckning

1	PROJEKTBEKRIVNING	3
1.1	BAKGRUND TILL REVISIONENS GRANSKNINGSPROJEKT	3
1.2	SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR	4
1.3	AVGRÄNSNINGAR	4
1.3.1	Ansvariga styrelser	4
1.4	REVISIONSKRITERIER	4
1.4.1	Aktiebolagslagen (ABL)	4
1.4.2	Kommunallagen (KL)	5
1.4.3	Borås Stads styr- och ledningssystem	5
1.4.5	Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag	5
1.5	RESURSER/GRANSKNINGSANSVARIGA	6
1.6	METOD	6
2	GRANSKNINGSRESULTAT	7
2.1	BORÅS STADS BOLAG	7
2.2	BORÅS STADS STYR- OCH LEDNINGSSYSTEM	8
2.2.1	Styrmodellen	8
2.2.2	Medborgarinflytandet	12
2.2.3	Styrdokument	12
2.2.4	Uppföljningen	13
2.3	BOLAGENS FÖRHÅLLANDE TILL ÄGARDIREKTIVEN	13
2.4	KOMMUNSTYRELSENS BEREDNING OCH RAPPORTERING AV BOLAGSFRÅGOR	14
2.4.1	Stadshus AB	14
2.4.2	Formell uppföljning	15
2.4.3	Informell uppföljning och dialog	16
2.5	STYRNINGEN AV BOLAGEN I JÄMFÖRBARA STÄDER	17
3	STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR	20
4	KÄLLFÖRTECKNING	22

1 PROJEKTBESKRIVNING

1.1 Bakgrund till revisionens granskningsprojekt

En stor del av den kommunala verksamheten i Borås Stad bedrivs i aktiebolagsform. Verksamheterna som bedrivs i bolagen är viktiga för Staden i dess helhet, och stora ekonomiska värden är samlade i bolagen.

Alla aktiebolag måste ha en bolagsordning. Det finns emellertid inget lagstadgat krav på ägardirektiv. Styrningen av Borås Stads bolag sker formellt genom ägardirektiv och bolagsordning, samt genom samspelet mellan Kommunstyrelse och bolag. Styrning sker därtill genom Kommunfullmäktiges budget med dess formuleringar om helhetssyn och ”uppdrag” till bolagen och Borås Stads Styr- och ledningssystem. Kommunstyrelsen godkänner budgetarna för de kommunala bolagen. Kommunfullmäktige beslutar om bolagsordningar och ägardirektiv, samt fastställer avkastningskrav och finansiella mål. Ändringar i Kommunallagen 2013-01-01 innebär en förstärkt uppsiktsplikt. Numera ska Kommunstyrelsen årligen pröva om verksamheten i de kommunala bolagen varit förenlig med det i bolagsordningen fastställda kommunala ändamålet. Vidare ska bedömning ske om verksamheten bedrivits inom ramarna för den kommunala kompetensen.

Kommunstyrelsen beslutade i augusti 2016 i enlighet med stadskansliets förslag om ”Förstärkt ägarstyrning av de kommunala bolagen” (Dnr 2016/KS0289). Kommunstyrelsen konstaterar att såväl bolagssektorns betydelse i Stadens verksamhet som ändrad lagstiftning under senare år motiverar en utvecklad bolagsstyrning. Kommunstyrelsen framhåller också att det inte ska vara någon skillnad i styrningen av nämnderna och bolagen, och att Borås Stad utmärks av Kommunstyrelsens direkta styrning av bolagen, bolagens tydliga underställningsplikt, samt Kommunstyrelsens och Kommunfullmäktiges beredning och godkännande av bolagens budgetar och finansiering.

Stadsrevisionen beaktar de förändringar som Kommunstyrelsen har initierat. Granskningens syfte och revisionsfrågor har fokus på hur Borås Stads styr- och ledningssystem implementeras och följs upp i bolagen, och styrningens ändamålsenlighet med avseende på lokala beslut, lagstiftning och anpassning till rekommendationer från normgivande aktörer (SKL). Härvidlag är bolagens tolkningar av lagstiftningens krav och de lokala beslutens räckvidd väsentliga.

Under avsnittet 2 Granskningsresultat redogörs löpande för de förbättringsförslag som presenteras av Kommunstyrelsen.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Projektet syftar till att granska om styrningen av bolagen är ändamålsenlig. Ägardirektiven jämförs med ägardirektiv för kommunala bolag i större städer.¹

Revisionsfrågor:

- Säkerställer Kommunstyrelsen genom sin uppsikt att ägarstyrningen av bolagen följer Borås Stads Styr- och ledningssystem, lagstiftning och SKL:s rekommendationer?
- Har ägardirektiven uppföljningsbara mål?
- Hur förhåller sig bolagen till ägardirektiven?
- Hur sker Kommunstyrelsens beredning och rapportering av bolagsfrågor till Kommunfullmäktige?
- Hur är styrningen av bolagen i Borås Stad i förhållande till jämförbara kommuner?

1.3 Avgränsningar

Granskningen är avgränsad till Kommunstyrelsen och de bolag som ägs direkt av Borås Stad eller Borås Stadshus AB. Dotterbolag till dotterbolag i Borås Stadshus AB omfattas inte av granskningen.

1.3.1 Ansvariga styrelser

Ansvarig nämnd är Kommunstyrelsen, ansvariga styrelser är respektive bolagsstyrelse i de kommunala bolagen. Bolagsstyrelsernas ansvar prövas inte av bolagens lekmannarevisorer. Lekmannarevisorerna har dock att granska bolagens verksamhet avseende ägarens direktiv till bolagen. I granskningen används genomgående benämningen Stadsrevisionen för revisorerna i Första revisorsgruppen och lekmannarevisorerna.

1.4 Revisionskriterier

Styrningen av kommunala bolag är komplex och olika lagar, förordningar och rekommendationer kan upplevas som oförenliga. Styrningen av aktiebolag regleras primärt i aktiebolagslagen (ABL). Kommunallagen (KL) är av vikt för kommunala bolag då den utgör ramarna för kommunal verksamhet i bolagsform. SKL:s skrifter och rekommendationer kan ses som norm då organisationens ska verka för medlemmarnas intressen och erbjuda professionellt stöd och rådgivning.

1.4.1 Aktiebolagslagen (ABL)

I 3 kap 3 § framgår att om bolagets verksamhet helt eller delvis skall ha ett annat syfte än att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, skall detta anges i bolagsordningen. I så fall skall det också anges hur bolagets vinst och behållna tillgångar vid bolagets likvidation skall användas. Enligt 7 kap 1 § utövas aktieägarnas rätt att besluta i bolagets angelägenheter vid bolagsstämman. I 8 kap 4 § framgår att styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. I 8 kap 8 § framgår att styrelsen ska utses av bolagsstämman. I bolagsordningen får det föreskrivas att en eller flera styrelseledamöter utses på ett annat sätt. I 8 kap 41 § 2 st. följer motsatsvis att bolagets ägare endast genom beslut på bolagsstämman kan ge bindande ägardirektiv till bolaget.

Då ägardirektiv är av principiell beskaffenhet ska Kommunfullmäktige anta ägardirektivet innan det antas av bolagsstämman.

¹ Större städer är en statistisk urvalgrupp för kommuner med 50 000 – 200 000 invånare samt med en tätortsgrad överstigande 70 %.

1.4.2 Kommunallagen (KL)

I 2 kap 7 § framgår bl.a. att kommuner får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar åt medlemmarna i kommunen.

I 3 kap 16-18 §§ redogörs för vilka förutsättningar som finns för att lämna över en kommunal angelägenhet till ett kommunalt bolag. Bl.a. ska Kommunfullmäktige fastställa det kommunala ändamålet med bolaget och vilka befogenheter som utgör ram för bolaget och detta ska anges i bolagsordningen. Kommunfullmäktige ska också säkerställa att det i bolagsordningen anges att fullmäktige får ta ställning innan beslut som är av principiell betydelse eller större vikt fattas.

I 6 kap 1 – 1a §§ stipuleras att Kommunstyrelsen ska ha uppsikt över verksamhet som bedrivs i kommunala bolag. Kommunstyrelsen ska också årligen 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 Kommunfullmäktige om nödvändiga åtgärder.

I 8 kap 3c § stipuleras bl.a. att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller (självkostnaden). Noterbart är att den s.k. självkostnadsprincipen är subsidiär d.v.s. inte gäller om det i annan författning föreskrivits annat, eller om rättspraxis accepterat annat.

1.4.3 Borås Stads styr- och ledningssystem

Kommunfullmäktige har den 16 januari 2014 reviderat sitt styr- och ledningssystem (Dnr 2013/KS0555). Styr- och ledningssystemet gäller för alla nämnder, förvaltningar och bolag och är giltigt till och med 2017. I styr- och ledningssystemet framgår att den politiska visionen Borås 2025 är vägledande för styrningen av Borås Stad och ger ramen för övriga styrdokument. Det ska gå att följa mål och uppdrag från Kommunfullmäktige ut i bolagen. Genom att bryta ner visionen och de strategiska målområdena till mätbara mål ska det vara möjligt att följa upp och föra en dialog om resultaten.

1.4.5 Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag

SKL har tagit fram skriften *Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag*² som syftar till att lyfta fram goda erfarenheter från bolagsstyrning i den kommunala- och landstingskommunala bolagssektorn och därigenom bidra till kommunerna och landstingens arbete med ägardialog och bolagsstyrning. I skriften betonas det starka samhällsintresset som finns för god styrning, effektiv verksamhet och öppenhet i bolagen. I skriften lyfts vidare att ett aktivt ägande innebär att löpande utvärdera verksamheten och verksamhetsformen, bolagets strategier och mål, hur dessa passar in i kommunens övriga verksamhet och direkt eller indirekt skapar nytta för medborgarna.

SKL framhåller i dokumentet: *Styrning av kommun och landstingsägda företag – ett förslag till ett utvecklingsprogram*, att en väl fungerande styrning måste byggas utifrån tre fundament³:

Ägaridén, det är grundläggande att kommunen vet vad man vill med sina bolag. Detta innebär att Kommunfullmäktige fastställer de mål företagen ska uppnå och att dessa kommuniceras med respektive styrelse och VD.

En *företagspolicy* behövs för att konkretisera hur kommunnyttan ska balanseras mot företagsnyttan, vilka beslut som ska underställas Kommunfullmäktige och vilka funktioner och policys som ska samordnas mellan kommun och företag.

² Stadsrevisionen noterar att skriften är från 2006 och därmed till vissa delar inaktuell. Stadsrevisionens bedömning är emellertid att de principer och lagar som skriften vilar på fortfarande i hög grad fortfarande är aktuella och tillämpningsbara.

³ SKL 2006-06-02

Ett *planerings och uppföljningssystem* behövs för att etablera arenor för dialog och att beslutsprocesser i kommunen koordineras med beslutsprocessen i kommun och företag.

Utöver ovan nämnda skrifter har SKL tagit fram exempel på bolagsordningar och ägardirektiv.

1.5 Resurser/granskningsansvariga

Granskningsledare är Olof Fredholm och granskningsmedarbetare är Ola Sabel.

1.6 Metod

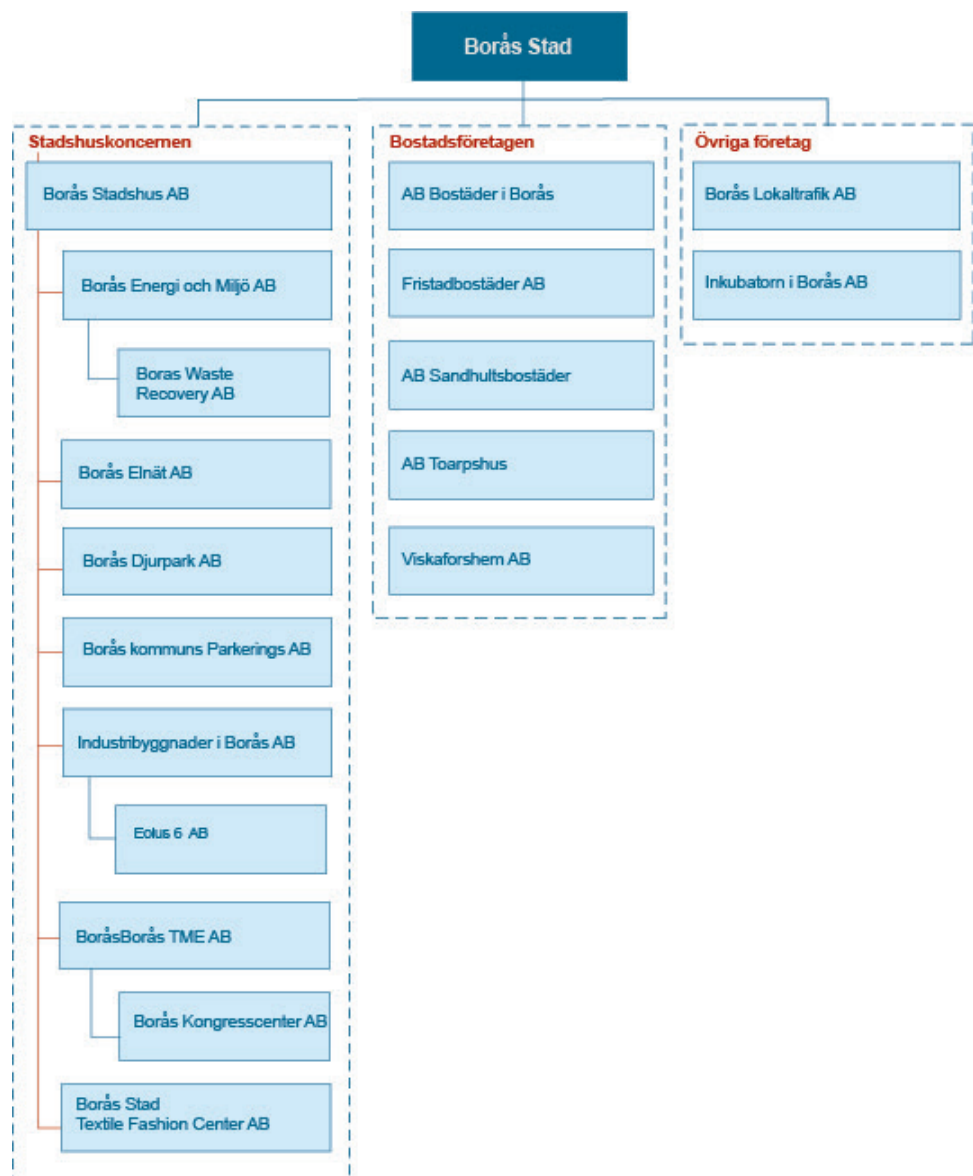
Bedömningen av ändamålsenligheten i styrningen kommer dels att utgå från om Kommunstyrelsen uppfyller lagstiftningens krav avseende uppsikten över bolagen och beredningen av bolagsfrågor i Kommunfullmäktiges budget, dels om styrningen är ändamålsenlig i förhållande till ägardirektiv, helhetssyn och krav på att verksamheten i Staden totalt sett ska ske på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredställande sätt så som detta uttrycks i Kommunfullmäktiges budget. Bolagens finansiella styrning och arbete mot Vision 2025 kommer att granskas.

Granskningen bygger på dokumentstudier, samt intervjuer med tjänstemän på de kommunala bolagen och med tjänstemän på Stadskansliet. Intervjuade har tillställts rapportutkast för faktagranskning.

2 Granskningsresultat

2.1 Borås Stads bolag

Kommunens bolagsverksamhet bedrivs genom 14 bolag direkt ägda av Borås Stad eller genom det av Borås Stad ägda Borås Stadshus AB. Tre av bolagen har dotterbolag. Staden har valt att organisera bostadsföretagen, Borås Lokaltrafik AB och Inkubatorn i Borås AB utanför Stadshuskoncernen. Det pågår ett arbete med att införliva Inkubatorn i Borås AB i Stadshuskoncernen.



Figur 1. Borås Stads bolag

Bolagen styrs genom bolagsordningar och ägardirektiv. Bolagen står under Kommunstyrelsens uppsikt och ska enligt respektive bolags ägardirektiv och styr- och ledningssystemet följa direktiv från Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige.

Respektive bolags styrelse väljs av Kommunfullmäktige med representanter från partier invalda i Kommunfullmäktige. Undantagen är BoråsBorås TME AB där fyra av ledamöterna jämte två ersättare väljs av BoråsBorås Näringslivs Ekonomisk Förening och Inkubatorn i Borås AB där hela styrelsen är professionell, men väljs av Kommunfullmäktige. Det råder personunion mellan Borås Stadshus AB och Kommunstyrelsen. Alla ledamöter förutom en ersättare i Kommunstyrelsen sitter också i Kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen ska utöva uppsikt över bolagen, och uppsiktsplikten har sedan 2013 förstärkts. De tjänstemän som är involverade i Stadshus AB är också de tjänstemän som bereder ärenden åt Kommunstyrelsen.

Inom ramen för ärendet ”Förstärkt ägarstyrning av de kommunala bolagen kommer framöver:

- Fortsatt styrning ske genom Kommunstyrelsen men med ett förtydligat ansvar för styrelsen i Borås Stadshus AB. Styrelsearbetet i den senare ska utökas med sikte på en mer strategisk styrning av koncernen.
- Tjänstemannaansvaret förtydligas, och finanschefen utses till vice VD för Borås Stadshus AB. En bolagsgrupp bildas vid Stadskansliet, och bolagsstyrningen förstärks resursmässigt.

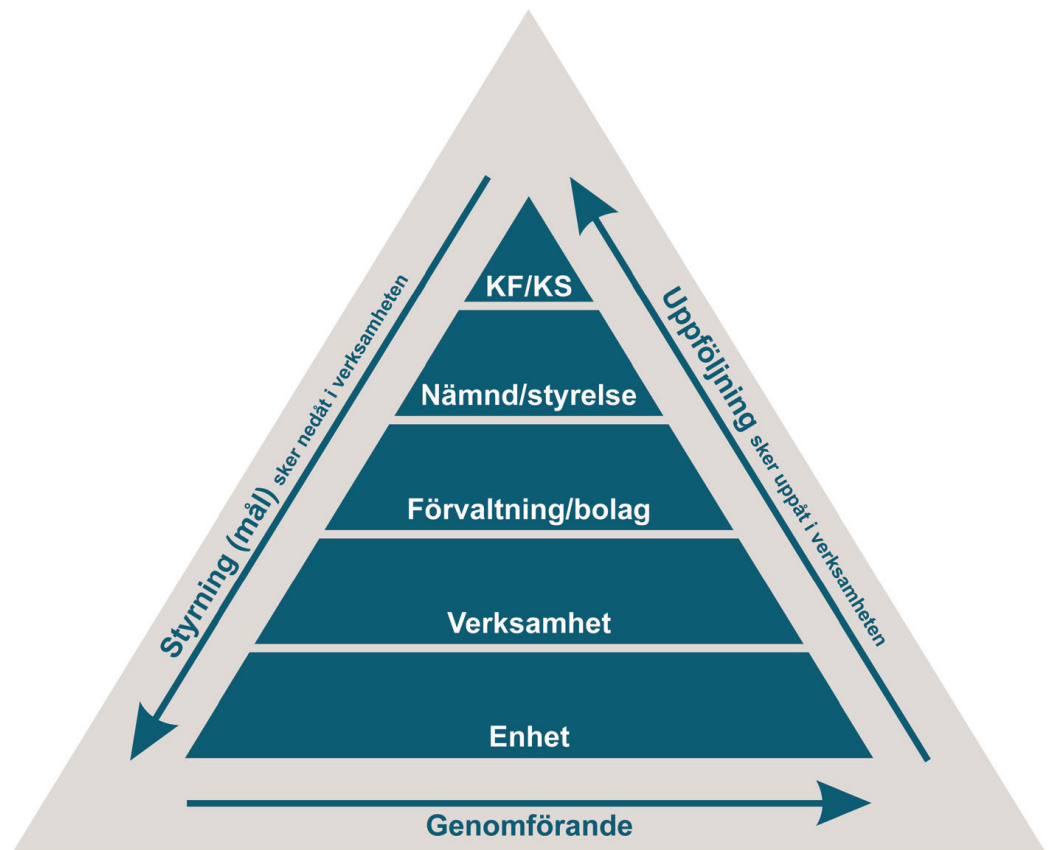
2.2 Borås Stads styr- och ledningssystem

Den politiska visionen Borås 2025 är vägledande för styrningen av Staden, och ger ramen för övriga styrdokument. Borås Stad har inte någon särskild företagpolicy. Stadens styr- och ledningssystemet gäller för alla nämnder, styrelser, förvaltningar och bolag och omfattar fyra delar:

- Styrmodellen
- Medborgarinflytandet
- Styrdokumentet
- Uppföljningen
-

2.2.1 Styrmodellen

Det ska gå att följa mål och uppdrag från Kommunfullmäktige ut i bolagen. Genom att bryta ner visionen och de strategiska målområdena till mätbara mål (indikatorer) ska det vara möjligt att följa upp och föra en dialog om resultaten. Målen ska vara SMARTA, dvs Specifika, Mätbara, Acceperade, Realistiska, Tidssatta och Aktivitetsskapande.



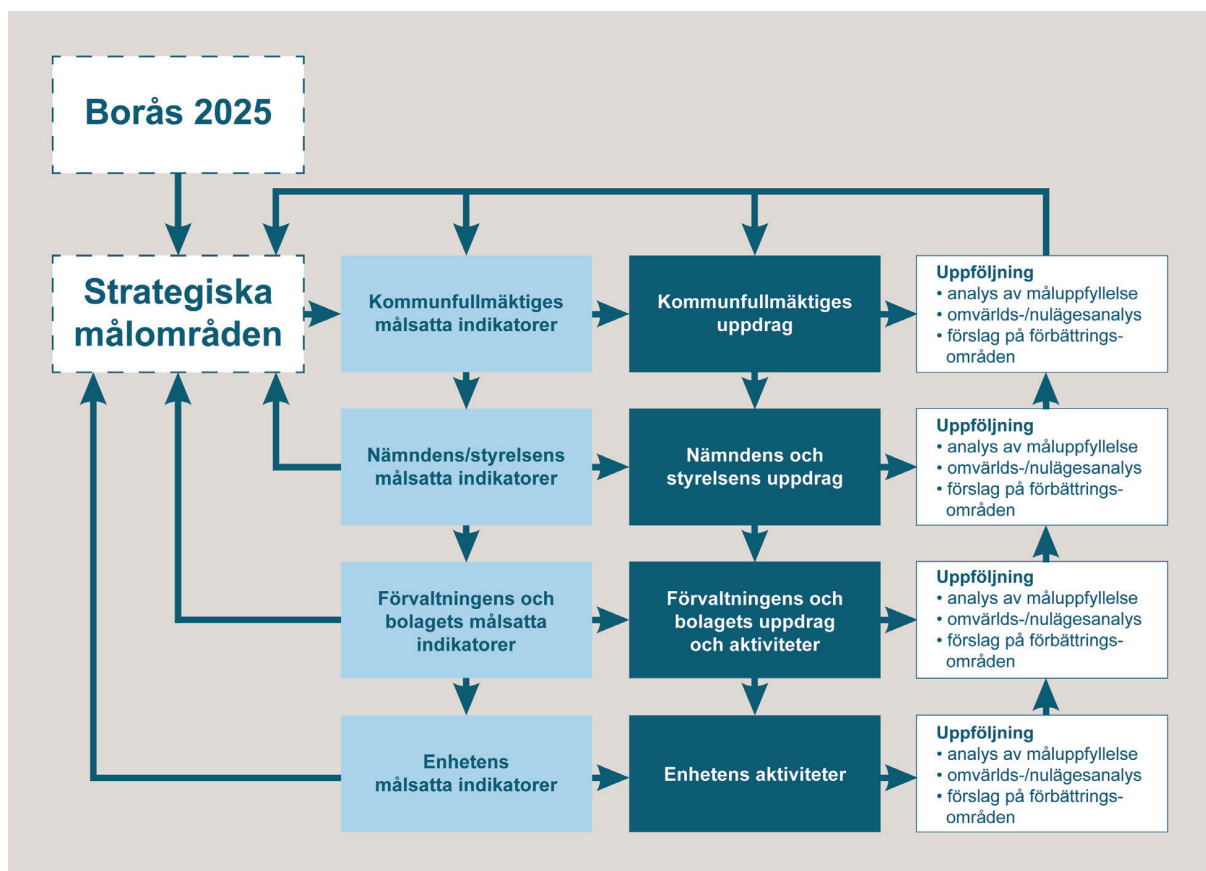
Figur 2. Borås Stads styrmodell

Ledningssystemet i Borås Stad ska kännetecknas av:

- Tydliga och mätbara mål för verksamheten
- Tydliga samband mellan finansiella mål och verksamhetsmål
- Ändamålsenlig, rättvisande och tillförlitlig redovisning som snabbt ger information om avvikelser mot uppställda mål
- Ett rapporteringssystem som på olika nivåer kan ge relevant information om verksamheten och ekonomi
- Att styrningen sker professionellt, engagerat och lärande

Nedan visas Borås Stads målstyrningsmodell. Enligt modellen ska även bolagen arbeta enligt de strategiska målområdena som är:

- Människor möts i Borås
- Vi tar gemensamt ansvar för barn och unga
- Företagandet växer genom samverkan
- Livskraftig stadskärna
- Medborgares initiativkraft gör landsbygden levande
- Goda resvanor och attraktiva kommunikationer
- Ekologisk hållbarhet lokalt och globalt



Figur 3. Målarbete i Borås Stad

Kommunstyrelsen har i beredningen av Budget för de kommunala bolagen 2016 inte föreslagit några målsatta verksamhetsindikatorer för bolagen. Det finns inga mätbara finansiella mål eller verksamhetsmål i någon bolagsordning eller i något ägardirektiv. Endast ett bolag har i sitt ägardirektiv inskrivet att de särskilt ska ta hänsyn till Stadens vision samt mål.

Bolagens arbete med verksamhetsmål

Vid genomgång av respektive bolags budget/verksamhetsplan framkommer det att fyra av de granskade bolagen har dokumenterade mätbara verksamhetsmål i sin verksamhetsplan. Inget av bolagen har i budget/verksamhetsplan kopplat målen till Kommunfullmäktiges strategiska målområden.

För ett bolag har en arbetsgrupp tagit fram mätbara verksamhetsmål i enlighet med Visionen, ett av målen har blivit implementerat i Kommunfullmäktiges ordinarie måluppföljning, övriga mål

följs upp i bolagets styrelse. Två andra bolag har i bolaget och styrelsen tagit fram mål i enlighet med Visionen.

Ett av bolagen har mätbara mål som kan kopplas till Kommunfullmäktiges indikatorer, målen finns inte i budget/verksamhetsplan och är inte SMARTA. Bolaget följer genom kundenkäter etc. upp utvecklingen mot målen.

Två bolag har tagit fram egna visioner med mål som bryts ned i mätbara aktiviteter. Målen är för ett bolag delvis med i verksamhetsplanen men inget av målen är med i verksamhetsplanen för det andra bolaget. Visionerna liknar delvis Stadens vision men bygger inte på den. Ingen uppföljning sker till Kommunstyrelsen gällande bolagens måloppfyllnad. Vid intervju med representanter för bolagen lyfts att deras målarbete har skett på bolagsnivå. Ett av bolagen menar att om deras mål knyter an till Stadens målområden har det mest skett av slump.

Ett bolag har verksamhetsmål. Dessa bygger inte på Stadens mål och är endast delvis mätbara.

Två bolag lyfter att de känner till Styr- och ledningssystemet men att förutsättningarna för att arbeta med frågorna är begränsade på grund av bolagens storlek och personella förutsättningar. Respektive styrelse har inte efterfrågat något särskilt målarbete, och Kommunstyrelsen uppges inte heller ha begärt några uppgifter om måloppfyllnad. Ett bolag har mål inom respektive projekt som bolaget går in i. Dessa mål bygger inte på Stadens målområden utan är av mer operativ art.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att det idag inte finns någon systematik i hur bolagens arbete med verksamhetsmål bedrivs. Det i realiteten respektive styrelse/bolag som avgör om de ska ha några verksamhetsmål. Bolagens arbete med verksamhetsmål följs inte upp i enlighet med Styr- och ledningssystemet, varken på Kommunstyrelse- eller Kommunfullmäktigenivå.

Bolagens arbete med uppdragen

I Kommunfullmäktiges budget för 2016 finns följande uppdrag som riktas mot bolagen:

- De kommunala bostadsbolagen uppdras att bygga trygghetsbostäder inom sitt respektive geografiska ansvarsområde.
- Solceller ska alltid prövas när Borås Stad eller dess bolag bygger om eller bygger nytt tak.

Kommunfullmäktige gav 2015 bolagen följande uppdrag som fortfarande inte är genomförda:

- AB Bostäder uppdras att fortsätta med omdaning av Hässle torg.
- De kommunala bostadsbolagen ska underlätta för hyresgäster att ombilda fastigheter till bostadsrätter eller ägarlägenheter.
- Tekniska nämnden ska i samverkan med Borås Parkerings AB införa ett parkeringsledningssystem till årsskiftet 2015/16.
- Tekniska nämnden ska i samverkan med Borås Parkerings AB ta fram fler korttidsparkeringar i stadskärnan. Av dessa ska en viss andel vara avgiftsfria.

Ett bolag pekar på utmaningen med att uppdragen från Kommunfullmäktige ofta kommer efter att bolaget antagit sin budget. Genomförandet av uppdragen sker då endast om det finns förutsättningar i budgeten för uppdragen, eftersom bolaget formellt inte anser sig kunna få uppdrag på andra sätt än via styrelsen eller ägardirektivet. Vid ett antal tillfällen har det kommit uppdrag till bolagen antingen via Kommunfullmäktiges budget eller genom motioner som inte varit förankrade. Följden av detta kan enligt bolaget bli att kommunen beslutar om att investera i gammal, omogen eller för dyr teknik. Ett bolag uppfattar att det inte fått några riktade uppdrag mot sig på länge. Det aktuella bolaget

blev för ett antal år sedan uppmanade att genomföra ett uppdrag men efter dialog med stadskansliet valdes en alternativ lösning. Representant för ett annat bolag menar att Kommunstyrelsen är relativt ointresserad av deras verksamhet och att det inte fått några uppdrag.

Ett annat bolag lyfter att det inte har fått några formella uppdrag från Kommunfullmäktige men att det vid ett antal tillfällen har plockat upp idéer som kommit via exempelvis motioner.

Vid intervjuerna med bostadsbolagen framhåller de intervjuade att bolagen primärt ska följa ABL, och om kommunala direktiv krockar med lagstiftningen följer de ABL. Bolagen försöker ändå förhålla sig till och följa kommunala uppdrag men poängterar samtidigt att det vore mer formellt riktigt och tydligare om uppdrag och åttaganden gick via ägardirektiv.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att inte alla bolag fått uppdrag direkt riktade till sig. De som fått uppdrag ser i regel styrformen som problematisk och svår att förhålla sig till. Det råder olika syn gällande om bolagen är bundna av uppdragen eller ej.

2.2.2 Medborgarinflytandet

Enligt styr- och ledningssystemet ska allt arbete inom Borås Stad och dess bolag utgå från medborgarnas behov. Arbetet ska göra skillnad för Borås Stad och dess invånare. Medborgardialog ska ske när förtroendevalda behöver mer kunskap om medborgares värderingar, prioriteringar eller åsikter i en viss fråga, samtidigt ska dialogen ge medborgarna insikt i kommunens ansvar och behov av att prioritera, och bidra till ökat förtroende för kommunen och de förtroendevalda.

För att fånga dialogen med kunder/medborgare arbetar en del av bolagen med Nöjd-kund-undersökningar, kundträffar och liknande. Ett bolag ägnar sig åt formella medborgardialoger. Övriga bolag gör det inte.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en majoritet av bolagen gör kundundersökningar av olika slag, men undantagsvis (ett bolag) i form av formella medborgardialoger.

2.2.3 Styrdokumentet

Stadens styrdokument ska enligt styrmodellen vara:

- enkla, tydliga och kommunicerbara
- tydliga i uppdelning mellan politisk nivå och verksamhetsnivå
- förenliga med överordnade dokument
- operativa, eller kunna översättas till operativa mål eller indikatorer
- utformade för att medge en långtgående decentralisering av beslutsfattande
- tidsbestämda

Visionen Borås 2025 ska ligga till grund för övriga styrdokument. Kommunfullmäktige fastställer strategier, riktlinjer och program som är på övergripande nivå. Kommunfullmäktige kan också fastställa planer och regler som är mer konkreta. Enligt styrmodellen kan Kommunstyrelsen utan särskilt bemyndigande från Kommunfullmäktige, fastställa anvisningar för t.ex. lönesättning, budgetdirektiv och budgetramar. Frågor av större vikt eller av principiell beskaffenhet ska beslutas av Kommunfullmäktige.

Bolagens förhållanden till Stadens styrdokument

I författningssamlingen finns ett antal dokument, bland annat bolagsordning och ägardirektiv för respektive bolag. De styrdokument som samtliga bolag anser sig formellt vara bundna av är bolagsordning och ägardirektiv. Bolagen har generellt svårt att peka på vilka övriga av Stadens styrdokument de är ålagda att följa.

Bostadsbolagen anser sig vara styrda av ägardirektiv och bolagsordning, men anser sig inte vara

bundna att följa samtliga styrdokument. Två av bostadsbolagen arbetar aktivt med att ta fram egna styrdokument, och om respektive styrelse har tagit fram ett likartat dokument inom berört område anser de sig inte behöva följa Borås Stads styrdokument. Om de uppfattar att Borås Stads styrdokument är otydligt tar de fram ett eget styrdokument. Bolagens egna styrdokument verkar i regel i Borås Stads anda.

Om Kommunstyrelsen eller Kommunfullmäktige beslutar om styrdokument som bostadsbolagen anser är irrelevanta bortser de från dokumenten. Två av bolagen anser sig inte ha resurser till att sätta sig in i eller ta fram fler än de mest nödvändiga styrdokument. Allmänt lyfter bostadsbolagen att ett stort problem med bolagsstyrningen i Staden är att många tjänstemän såväl som förtroendevalda i okunskap ser bolagen som förvaltningar och följaktligen tror att bolagen kan styras på samma sätt som förvaltningarna.

Sex bolag anser sig vara bundna av alla kommunala styrdokument som de ser som relevanta för bolagen. Bolagen menar att de är en del av Borås Stad och ska följa de direktiv som kommer från staden. Två av bolagen lyfter dock att vid de tillfällen som de anser att styrdokumentet står i konflikt med ABL utgår de från ABL. Dessa sex bolag anser inte att kommunala styrdokument behöver antas på bolagsstämmor för att gälla.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att samtliga bolag anser sig vara skyldiga att följa ägardirektiv och bolagsordning under förutsättning att bolagen anser att de inte strider mot ABL. Uppfattningen om huruvida bolagen är skyldiga att följa övriga styrdokument och direktiv eller ej varierar från bolag till bolag. De bolag som anser sig skyldiga att följa samtliga styrdokument och direktiv har svårt att peka på vilka direktiv de är skyldiga att följa.

Bolagens förhållande till ägardirektiven redovisas mer detaljerat under avsnitt 2.3.

2.2.4 Uppföljningen

Bolagen ska upprätta budget för nästkommande år och flerårsprognos för godkännande i Kommunstyrelsen. I förekommande fall ska detta även göras för bolagens affärsområden. Kommunfullmäktige ska godkänna bolagens finansiella mål. Bolagen ska göra ekonomiska uppföljningar till Kommunfullmäktige per april och per augusti. Hur uppföljningen praktiskt går till redovisas under stycke 2.4.2 Formell uppföljning.

2.3 Bolagens förhållande till ägardirektiven

Bolagen styrs primärt genom bolagsordningar och ägardirektiv. Bolagen står under Kommunstyrelsens uppsikt och ska enligt respektive bolags ägardirektiv och styr- och ledningssystemet följa direktiv från Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige. I respektive ägardirektiv framgår att "Bolaget står i sin verksamhet under Kommunstyrelsens uppsikt och har att följa av Kommunfullmäktige och av Kommunstyrelsen med stöd av delegation utfärdade direktiv".

Granskningen visar att vissa av bolagen inte anser att Kommunfullmäktige juridiskt kan ge bolagen uppdrag eller ålägga bolagen att följa styrdokument. De menar att uppdraget/styrdokumentet måste godkännas i ägardirektiv på bolagsstämman för att gälla. Två bolag uppfattar att bolagen främst ska följa de mål som står i ägardirektivet, men att de även ska följa andra direktiv utfärdade av Kommunstyrelsen. Samtidigt har de svårt att peka på vilka andra styrdokument de är ålagda att följa. Andra bolag menar å sin sida att även om de formellt inte är bundna att följa direktiv som inte är antagna på bolagsstämman har de ändå en förpliktelse att verka i enlighet med Kommunfullmäktiges intentioner.

Ett bolag lyfter att enligt ägardirektivet ska bolagets budget godkännas av Kommunstyrelsen.

Detta anser de gå utanför uppsiktsplikten och vara problematiskt då det är styrelsen och inte Kommunstyrelsen som är ansvarig för bolagets resultat och utveckling inför Kommunfullmäktige. Sex bolag anser att ägardirektiven överlag är väl utformade. I de fall styrelserna sett ett behov av att revidera ägardirektiven har de i dialog med Kommunstyrelsen påbörjat förändringsarbete. Ett bolag menar att det visserligen får igenom ändringar i ägardirektiv vid behov, men att det tar för lång tid.

Bostadsbolagen har gemensamt gått igenom bolagsordningar och ägardirektiv och ser ett antal problem med dagens dokument. Allmänt ses det som problematiskt att ägardirektiven mer är utformade som reglementen för nämnder än som ägardirektiv. Bolagen lyfter under intervjuerna flera punkter i bolagsordningarna och ägardirektiven som de anser står i strid med ABL, bl.a. formuleringen om att bolaget ska följa av Kommunfullmäktige och av Kommunstyrelse utfärdade direktiv. Bolagen uppger att de initierat processer för att uppdatera bolagsordningar och ägardirektiv men hittills inte fått gehör hos Kommunstyrelsen för föreslagna förändringar. Beslut som avser bolagets verksamhet ska fattas av bolagsorganen och styras av affärsmässiga överväganden.

Enligt ägardirektiven ska frågor av principiell beskaffenhet beslutas av Kommunfullmäktige. Det råder dock en osäkerhet hos vissa av bolagen om vilka frågor som är av principiell beskaffenhet. Tre av bolagen anser att det är tydligt vilka ärenden som ska behandlas av Kommunfullmäktige. Två bolag anser att för många frågor behöver behandlas av Kommunfullmäktige, och att detta hämmar bolagens utveckling.

Kommunstyrelsens beslut om förstärkt ägarstyrning innebär att ett övergripande bolagsstyrningsdokument/ ägardirektiv som ska gälla för samtliga bolag tas fram. Detta ska åtföljas av en kortare del, specifik för det enskilda bolaget.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att det råder enighet i bolagen om att bolagsordningar och ägardirektiv ska följas under förutsättning att de inte strider mot ABL. Samtidigt råder det relativt stor diskrepans mellan vad de olika bolagen läser in i de olika punkterna i ägardirektiven och bolagsordningarna. Det är stor skillnad i tolkningen av meningen ”Bolaget står i sin verksamhet under Kommunstyrelsens uppsikt och ska följa av Kommunfullmäktige och av Kommunstyrelsen med stöd av delegation utfärdade direktiv” där vissa bolag menar att de ska följa allt som beslutas i Kommunfullmäktige som berör bolagen medan andra bolag endast anser sig vara förpliktigade att verka i Kommunfullmäktiges anda.

2.4 Kommunstyrelsens beredning och rapportering av bolagsfrågor

2.4.1 Stadshus AB

Enligt bolagen utövar inte Stadshus AB någon särskild ledning och styrning idag, och bolagen menar att Stadshus AB främst syftar till att få skattemässiga fördelar och ekonomiska synergieffekter. Bolagen upplever att Stadshus AB inte har förutsättningar för att styra och leda bolagen i koncernen, och att det för verksamheten inte är någon skillnad på att vara organiserade under Stadshus mot att vara ett bolag utanför Stadshuskoncernen. Vissa av bolagen ser inte heller något behov av att ha ett aktivt moderbolag, då eventuell dialog ändå sker direkt med kommunalråden.

Två bolag lyfter att det hade varit en fördel om samtliga fastighetsbolag var samlade i en koncern. Koncernbildningen skulle underlätta omfördelning av personella och ekonomiska resurser mellan bolagen och möjliggöra stadsövergripande lösningar i exempelvis flyktingfrågor. Samtidigt betonar de mindre fastighetsbolagen att de har svårt att se några tydliga effektivitetsvinster med en gemensam koncern.

Inom ramen för Kommunstyrelsens förstärkta ägarstyrning ska fortsatt styrning ske genom Kommunstyrelsen, men med ett förtydligt ansvar för styrelsen i Stadshus AB. Vidare ska tjänstemannaansvaret förtydligas. Finanschefen utses till vice VD för Stadshus AB, en bolagsgrupp bildas vid Stadskansliet, och bolagsstyrningen förstärks resursmässigt.

Det råder personunion mellan Kommunstyrelsen och styrelsen i Borås Stadshus AB. Det är samma förtroendevalda och tjänstemän som bereder ärenden från Borås Stadshus AB till Kommunstyrelsen som det är från Kommunstyrelsen till Kommunfullmäktige.

Sammanfattningsvis anser inte bolagen att det ur styrningssynpunkt är någon avgörande skillnad på att vara organiserad i Stadshuskoncernen eller utanför Stadshuskoncernen. Bolagen ser koncernbildningen primärt som en konstruktion för att vinna ekonomiska och skattemässiga fördelar. Det råder personunion mellan Kommunstyrelsen och styrelsen i Borås Stadshus AB.

2.4.2 Formell uppföljning

Kommunstyrelsens uppföljning av bolagen innefattar primärt de rapporteringsrutiner som ingår i ägardirektiven enligt nedan:

- a) protokoll från bolagsstämma
- b) protokoll från styrelsesammanträde
- c) bolagets årsredovisning samt delårsrapporter
- d) revisionsberättelse
- e) granskningsrapport
- f) budget, verksamhetsplan och finansieringsplan

I granskningen noteras att inga protokoll från bolagen finns som anmälningsärenden i Kommunstyrelsens protokoll. Inga protokoll gällande dotterbolagen är anmälda till Borås Stadshus AB (avseende perioden 2015 till augusti 2016).

Bolagens resultat per april, augusti och december (årsredovisning) följs upp av Kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen bereder och sammanställer materialet. I samband med behandling av Borås Stads årsredovisning beslutar Kommunstyrelsen om de kommunala bolagens verksamhet varit förenlig med det kommunala ändamålet och inom ramen för de kommunala befogenheterna. Bolagen anser sig vara bundna av den ekonomiska uppföljningen och är generellt nöjda med hur den fungerar.

Respektive årsstämma godkänner årsredovisningen och beviljar styrelse och VD ansvarsfrihet för verksamhetsåret. Årsredovisningen ska enligt Styr- och ledningssystemet ge information om bolaget följt Kommunfullmäktiges inriktning, om man nått målen och genomfört uppdragen i budgeten, samt hur resurserna använts. Samtliga bolag har i sina årsredovisningar tagit ställning till att verksamheten under året har bedrivits i enlighet med det i bolagsordning och ägardirektiv angivna kommunala syftet och de kommunala principer som bolaget har att verka inom. Bolagens analys avseende måluppfyllelsen varierar mellan bolagen, från ingen analys till relativt omfattande analys.

Bolagens budget och finansiella mål

Enligt respektive ägardirektiv ska bolagens budgetar godkännas av Kommunstyrelsen. De godkända budgetarna fungerar sedan som beredningsunderlag inför att Kommunfullmäktige fattar beslut om bolagens finansiella mål (soliditet och avkastningskrav).

Sex av de kommunala bolagen har inte avkastningskrav eller soliditetskrav. Avseende Stadshus AB ställs krav på soliditet. Fyra av bolagen är s.k. förlustbolag som är beroende av koncernbidrag för sin fortlevnad. För förlustbolagen finns inga finansiella mål. Sju av bolagen presenterar ingen verksamhetsplan utan endast budget. Bolagen budgeterar 2016 för en omsättning på drygt 2 mdkr

och ett resultat efter finansiella poster på 111 mnkr. Stadshusbolagen budgeteras bidra med ett resultat på 75 mnkr, bostadsbolagen 22 mnkr, samt övriga bolag med 14 mnkr.

Samtliga intervjuade ser positivt på att ha finansiella mål. Flera bolag uppger att de aldrig haft några särskilda finansiella mål. Upplevelsen är att Kommunstyrelsen är nöjda så länge som de generar ett positivt resultat och att förlustbolagen följer budget. Fem bolag uppfattar att de har finansiella mål. Två bolag menar att det i realiteten inte finns några finansiella mål för bolagets verksamhet. Bolagen ger själva utifrån budget förslag till vilka finansiella krav Kommunfullmäktige ska ställa, och Kommunfullmäktige antar dessa. Kraven följs inte upp av Kommunstyrelsen. Två av bolagen uppger att de inte varit medvetna om att de faktiskt har finansiella mål.

Såväl bostadsbolagen som andra bolag lyfter i intervjuer att Kommunstyrelsen skulle vinna på att ha en dialog med bolagen, och i samråd ta fram mer relevanta finansiella mål. Samtliga bostadsbolag, och ett bolag i Stadshuskoncernen problematiserar soliditetmålen. Man pekar på att Kommunstyrelsen uppmanar bolagen att göra tunga investeringar, samtidigt som Kommunfullmäktige har beslutat om soliditetsmål som inte kommer att vara möjliga att nå om bolagen gör efterfrågade investeringar. Flera intervjuade anser att de finansiella målen bör fastställas i respektive ägardirektiv.

Bolagens finansiering

Under tre intervjuer lyfts frågan om den långsiktiga finansieringen av kommunkoncernens förlustbolag. Flera av de vinstbringande bolagen har tunga investeringar framför sig och gör bedömningen att de kommer ha svårt att leverera en avkastning som motsvarar dagens nivåer. Ett av bolagen menar att de även framöver kommer kunna lämna koncernbidrag i liknande omfattning som idag. Två av bolagen framhåller att det saknas en långsiktig bolagsstrategi i Staden, en strategi som skulle kunna identifiera finansiella och verksamhetsmässiga samordningsvinster mellan bolagen, och som skulle kunna pröva om viss verksamhet fungerar bättre i förvaltningsform.

Bolagen pekar på att finansieringen av de förlustbringande bolagens verksamhet med medel från de vinstbringande har medfört att delar av koncernen fått en låg soliditet. Samtidigt lyfter en av de intervjuade att kommunen ska sköta åtaganden som inte näringslivet vill eller kan ta hand om och därmed är inte det primära syftet med kommunala bolagens verksamhet vinst.

I Kommunstyrelsens förstärkta ägarstyrning ska ägarens avkastningskrav ses över och förtydligas.

Sammanfattningsvis anser bolagen att de finansiella målen är ett utvecklingsområde, och att den långsiktiga finansieringen av bolagens verksamhet, och organisationsformerna behöver analyseras djupare ur ett helhetsperspektiv.

2.4.3 Informell uppföljning och dialog

Den skriftliga styrningen och uppföljningen ska enligt Styr- och ledningssystemet kompletteras med en tydlig och planerad muntlig dialog. Dialog kan ske genom Planerings- och UPPföljningssamtal (PLUPP) mellan förtroendevalda. Bolagen har till skillnad från stadens förvaltningar inga Planerings- och uppföljningssamtal (TUPP) mellan tjänstemän.

PLUPP-samtalen sker en gång om året för de mindre bolagen, och två gånger årligen för de större bolagen (Undantaget Borås/Borås TME AB där de två ansvariga kommunalråden sitter i styrelsen). PLUPP-samtalen är en dialog mellan ansvariga kommunalråd och respektive styrelsepresidium. För respektive möte var det 2015 avsatt 45 minuter för små bolag, och två timmar för större bolag. Samtalet är dels en genomgång av årets som varit, dels framåtsyftande kring bolagets utveckling. Flera av bolagen önskar sig en tydligare formell politikerdialog mellan Kommunstyrelsen och respektive bolagsstyrelse. Flera av bolagen upplever en brist på styrning och återkoppling. Det sker ingen formell skriftlig återkoppling av PLUPP-samtalen, och frågan lyfts hur övriga Kommunstyrelsen får ta del

av resultaten från samtalen. Flertalet representanter för bolagen menar att den tid som är avsatt för PLUPP-samtal är för kort för att kommunalråden ska hinna sätta sig in i bolagens problemställningar.

Stadskansliet ska eftersträva en dialog med bolagen i samband med den fasta rapporteringen till Kommunstyrelsen. Bolagen har löpande kontakt med stadskansliets finansavdelning. I övrigt sker en informell dialog mellan tekniska bolag och förvaltningar via så kallade Torkel-Möten.

Kommunstyrelsens förstärkta ägarstyrning innebär att två PLUPP-samtal ska genomföras årligen i bolagen, att budgetinstruktionerna förtydligas, att bolagsfrågorna ska stämmas av kontinuerligt mellan förtroendevalda och tjänstemän, att kommunchef och finanschef vid fyra tillfällen årligen ska genomföra VD-träffar, samt att en årlig bolagsdag ska genomföras.

Sammanfattningsvis visar granskningen att dialogen mellan Kommunstyrelsen och bolagen uppfattas som otillräcklig av bolagen. PLUPP-samtalen ger inte utrymme för en meningsfull dialog om bolagets verksamhet. Flera av de intervjuade ser dagens PLUPP-samtal som för korta för att de ansvariga kommunalråden ska hinna sätta sig in i bolagens utmaningar. Flera av de intervjuade efterlyser en mer formell politikerdialog där också skriftlig uppföljning ingår.

2.5 Styrningen av bolagen i jämförbara städer

I syfte att få perspektiv på styrningen i Borås Stad har ägardirektiv och bolagsordningar i SCB:s kategori Större städer och SKL:s exempel för ägardirektiv och bolagsordning jämförts för moderbolag (Stadshus AB), bostadsbolag och energi/miljöbolag och Turist-, konferens- och eventbolag. Av de 31 kommunerna har bolagsordningarna i 21 kommuner och ägardirektiven i 23 kommuner gått igenom och jämförts.

Allmänt är bolagsordningarna i jämförelse med ägardirektiven mer lika i de jämförda kommunerna. Det som allmänt saknas i bolagsordningarna för Borås Stads bolag är att ärendet framläggande av lekmanarevisionens granskning saknas under rubriken *Ärenden på årsstämma*. Gällande rubriken *Bolagsstämmans kompetens* avseende köp och investeringar framgår inte några beloppsgränser när beslut ska tas av bolagsstämman.

I Borås Stads bolagsordningar lyfts Kommunstyrelsens rätt till insyn. Till skillnad mot flera av de jämförda kommunerna och SKL:s exempelbolagsordning finns det dock ingen skrivelse om rätten endast gäller i den mån att hinder ej föreligger på grund av sekretess.

I en majoritet av de jämförda ägardirektiven framgår det att Kommunfullmäktige ska ta ställning i ärenden av principiell beskaffenhet. Detta framgår även i ägardirektiven för Borås Stads bolag.

I ägardirektiven för bolagen i Borås Stad står det att: *”Bolaget är en organisatorisk enhet i kommunens verksamhet och således underordnat Kommunfullmäktige i Borås Stad...”* Liknande formuleringar finns endast i ett fåtal av de andra jämförda kommunernas ägardirektiv. Ett aktiebolag är en självständig organisatorisk enhet i kommunens verksamhet, vilket inte framgår av nuvarande formulering av Borås Stads ägardirektiv. SKL skriver istället i sitt exempelägardirektiv *”Bolaget ägs av X-stads kommun. Bolaget är en del av kommunens verksamhet. Bolaget ska i sin verksamhet beakta detta⁴”*.

Vidare står det i Borås Stads ägardirektiv att *”Bolaget står i sin verksamhet under Kommunstyrelsens uppsikt och har att följa av Kommunfullmäktige och av Kommunstyrelsen utfärdade direktiv.”* SKL framhåller att kommunala bolag kan bli ålagda att följa kommunala direktiv, styrdokument och

⁴ Sveriges Kommuner och Landsting, Exempel på ägardirektiv avseende X-stads Återvinning AB med kommentar, s. 1.

uppdrag men att dessa i så fall ska antas på respektive bolagsstämma. I SKLs exempel på ägardirektiv står därför ”*Bolagets verksamhet regleras, utöver av lag och av bolagsordningen, av direktiv utfärdade av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen, fastställda av bolagsstämma.*”⁵ Som redogjorts för tidigare framgår att I 8 kap 41 § 2 st. ABL följer motsatsvis att bolagets ägare endast genom beslut på bolagsstämma kan ge bindande ägardirektiv till bolaget. I SKL:s exempelägardirektiv framgår också att bolaget inte behöver följa direktiv som strider mot tvingande bestämmelser i lag eller annan författning eller mot bolagets intresse.⁶

Ett antal av bolagen i andra kommuner har utskrivna avkastningskrav och soliditetstal i ägardirektiven, antingen som ska gälla direkt eller som bolagen ska sträva emot. I ägardirektivet för Borås Stad framkommer inga utskrivna finansiella mål, istället står det: ”*Bolaget skall årligen upprätta en budget för det kommande kalenderåret. Denna skall inlämnas till Kommunstyrelsen vid den tidpunkt Kommunstyrelsen bestämmer. Budgeten skall förutom en plan för ekonomin under budgetåret också innehålla en plan för verksamheten under året samt ett ekonomiskt handlingsprogram för den kommande treårsperioden. Förslag till finansiering av verksamheten skall lämnas in i samband med budgeten. Bolagets drift- och investeringsbudget, verksamhets- samt finansieringsplan skall godkännas av Kommunstyrelsen, och ligga till grund för Kommunfullmäktiges ställningstagande till finansiella mål, avkastningskrav, taxor m.m. för det kommande året.*” I 8 kap 4 § ABL framgår att Styrelsen skall se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt. I 8 kap 29 § ABL framgår bl.a. att den verkställande direktören skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bolagets bokföring skall fullgöras i överensstämmelse med lag och för att medelsförvaltningen skall skötas på ett betryggande sätt. Utifrån ovanstående paragrafer lyfter vissa av de intervjuade att kravet på Kommunstyrelsens godkännande av drift- och investeringsbudget, verksamhets- samt finansieringsplan inte är förenligt med ABL. Borås Stad är också det enda av de jämförda kommunerna som har ett sådant krav inskrivet i sina ägardirektiv.

I Ägardirektiven för samtliga bolag i Borås Stad framgår att ”*De personalpolitiska riktlinjer som fastställts för kommunen gäller också för bolagen. Bolaget ska teckna branschspecifika kollektivavtal och ansluta sig till den arbetsgivarorganisation som Kommunstyrelsen anvisar.*”

Löne- och anställningsvillkor skall motsvara de som gäller i kommunen för jämförbara arbetsuppgifter. Det innebär att de löner som Borås fastställer för kommunen även skall gälla för bolaget, såvida inte centrala avtal säger annorlunda.” Formuleringar om att bolagen ska ha en liknande personalpolitik som resterande kommunen finns i drygt hälften av de jämförda kommunerna.

I Ägardirektiven för samtliga bolag i Borås Stad framgår vidare att ”*Löne- och anställningsvillkor för VD och annan ledande personal fastställs efter samråd med Kommunstyrelsen...*” Liknande formuleringar finns i hälften av de jämförda kommunernas ägardirektiv.

I knappt hälften av de studerade ägardirektiven framgår det att handlingar ska vidareändas till Kommunstyrelsen (styrelseprotokoll, ekonomisk uppföljning etc.), vilket gäller även i Borås Stads bolag ägardirektiv.

⁵ Sveriges Kommuner och Landsting, Exempel på ägardirektiv avseende X-stads Återvinning AB med kommentar, s. 1.

⁶ Sveriges Kommuner och Landsting, Exempel på ägardirektiv avseende X-stads Återvinning AB med kommentar, s. 1.

Sammanfattningsvis avviker ägardirektiv och bolagsordningar för Borås Stads bolag främst avseende:

- Tillskillnad mot flera av de jämförda kommunerna och SKL:s exempelbolagsordning finns ingen skrivning om att Kommunstyrelsens rätt att ta del av handlingar endast gäller i den mån att hinder ej föreligger på grund av sekretess.
- I ägardirektiven för bolagen i Borås Stad framgår att dessa ska lämna en drift och investeringsbudget, verksamhets och finansieringsplan som ska godkännas av Kommunstyrelsen. I de jämförda kommunerna finns inga sådana skrivningar.
- Endast ett fåtal av kommunerna har en liknande skrivning som Borås i ägardirektivet om att bolagen är underordnade kommunfullmäktige. Istället står det att bolaget ägs av kommunen, är en del av kommunens verksamhet och ska i sin verksamhet beakta detta.
- I ägardirektiven för Borås Stads bolag framkommer att de ska följa direktiv utfärdade av Kommunfullmäktige och direktiv utfärdade av Kommunstyrelsen på delegation. I hälften av kommunerna finns skrivningar om att bolagen ska följa direktiv utfärdade av Kommunfullmäktige. I SKL:s exempeldirektiv framkommer att bolagen ska följa direktiv av Kommunfullmäktige och Kommunstyrelsen men att dessa först behöver fastställas av bolagsstämman.

3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR

Stadsrevisionen granskade 2013 Kommunstyrelsens uppsiktsplikt (2013-03-11). I denna granskning konstaterades att styrningen av bolagen är svagare och mer otydlig än styrningen av nämnderna. Förhållandet är likartat i flertalet av landets kommuner och delvis en följd av att bolagsformen i sig väljs för att verksamheten ska kunna drivas och styras på ett mer självständigt sätt. Kommunstyrelsen har efter Stadsrevisionens förra granskning uttalat att styrning av bolagen ska utvecklas, och lagstiftningen har därtill skärpts. I augusti 2016 beslutade Kommunstyrelsen om en förstärkt bolagsstyrning. Effekterna av de förändringar som nu initierats kan av naturliga skäl inte avläsas ännu.

I granskningen har de nya rutinerna beaktats, och Stadsrevisionen gör med utgångspunkt från granskningsresultaten en bedömning av ändamålsenligheten och räckvidden för den nya ordningen, och en bedömning av vilka ytterligare utvecklingsbehov som kan identifieras. En viktig del av granskningsresultatet i detta sammanhang är intervjuer med representanter för bolagen. Intervjuerna påvisar skillnader i tolkningar och synsätt och styrningens genomslag på verksamhetsnivå.

Stadsrevisionen anser att Kommunstyrelsens beslut om en förstärkt ägarstyrning är ett steg i rätt riktning, men bedömer att styrningen av bolagen behöver utvecklas och förtydligas ytterligare. Bolagen uppfattar och tolkar styrsignalerna på olika sätt, och man styr sina verksamheter och sin ekonomi med olika grad av självständighet. Stadsrevisionen bedömer att en ökad tydlighet kan nås om styrningen på ett entydigt sätt förmedlas genom ägardirektiven med beslut på bolagsstämmorna. Vi bedömer att lagstiftaren, normgivande organ (SKL) och till viss del andra kommuners agerande, ger stöd för tolkningen att styrningen ska ske på detta sätt. Frågan är central och påverkar flertalet hållningar i bolagsstyrningen eftersom den berör den grundläggande utgångspunkten för styrningen; på vilket sätt lagstiftningen reglerar bolagens verksamhet och ansvar. Kommunstyrelsens förstärkta ägarstyrning innefattar en förändring av ägardirektiven. Bolagen ska ha en gemensam del följd av en bolagsspecifik. Stadsrevisionen bedömer det som väsentligt att Kommunstyrelsen i detta sammanhang enligt ovan förtydligar ägardirektiven med avseende på styrning, och att tillämpbarheten för relevanta styrdokument, eventuella uppdrag och ekonomiska och finansiella mål ska förmedlas i ägardirektiven. Det är i sammanhanget väsentligt att ägardirektiven utformas på ett sätt som säkerställer att det finns en gemensam tolkning i Kommunstyrelsen och bolagen, vilket inte är fallet i nuläget.

Borås Stads bolag ska följa styr- och ledningssystemet. I ägardirektiven framgår att bolagen ska följa "...av Kommunfullmäktige utfärdade direktiv...", men det preciseras inte vad detta innebär och ingen systematisk uppföljning genomförs. Otydligheten medför att bolagen agerar på olika sätt. Det går inte att följa om och hur Kommunfullmäktiges strategiska målområden bryts ner till indikatorer och hur bolagen arbetar med Kommunfullmäktiges målområden. De bolag som arbetar med de strategiska målområdena följs inte upp på detta i någon större utsträckning. Stadsrevisionen bedömer att avsaknaden av uppföljningsbara mål i ägardirektiven medför svårigheter att avgöra om bolagen bedriver en ändamålsenlig verksamhet.

Stadsrevisionen bedömer att även den ekonomiska och finansiella styrningen är ett utvecklingsområde. Bolagens budgetar ska godkännas av Kommunstyrelsen, och ekonomistyrning vid stadskansliet har en löpande dialog med bolagen om ekonomin. Samtidigt saknas till stor del adekvata finansiella mål.

Stadsrevisionen bedömer att Kommunstyrelsen i enlighet med SKL:s rekommendationer bör utveckla och besluta om en ägaridé och en bolagspolicy. I arbetet med en ägaridé bör prövas vilken bolagsstruktur som är den mest ändamålsenliga för Staden i dess helhet och vad man långsiktigt vill att bolagen ska ha för roll. I bolagspolicyen bör styrningsprinciper och beslutsordningar konkretiseras.

Kommunstyrelsen bereder och följer upp bolagens verksamhet genom Stadskansliet (ekonomistyrning). Stadsrevisionen bedömer att den förstärkta ägarstyrningens beslut om utökat antal PLUPP-samtal, förtydligande av tjänstemannaansvar, utökade personella resurser och en utökad mötesaktivitet (VD-möten och bolagsdag) kommer att stärka ägarstyrningen. Bedömningen är samtidigt att en förutsättning för utväxling på dessa åtgärder är att styrningen genom ägardirektiven enligt ovan fullföljs och att uppföljningen av bolagens verksamhet förstärks. Uppföljningen bör innefatta protokollförda PLUPP-samtal och en ordning där styrelseprotokoll från bolagen är anmälningsärenden vid Kommunstyrelsemöten. Vidare bör bolagsfrågornas hantering i Kommunfullmäktige förtydligas. Det föreligger idag en osäkerhet i vissa av bolagen när det gäller vilka frågor som ska tas upp för beslut i fullmäktige.

Det råder personunion mellan styrelsen i Borås Stadshus AB och Kommunstyrelsen, vilket kan ge fördelar ur styrningssynpunkt. I den förstärkta ägarstyrningen görs inga förändringar härvidlag. Stadsrevisionen vidhåller tidigare bedömning att arrangemanget - som är vanligt i svenska kommuner - är problematiskt när det gäller uppsikt och ansvarsprövning.

Inom ramen för Kommunstyrelsens förstärkta ägarstyrning stärks Stadshus AB:s roll. Stadsrevisionen bedömer detta som positivt, men den strategiska rollen behöver förtydligas, liksom koncernstrategin utifrån en ägaridé. I dagsläget uppfattar de ingående bolagen att stadshuskoncernen enbart har en roll när det gäller resursfördelning och skattefrågor och inte när det gäller strategiska verksamhetsfrågor. I enlighet med ovanstående bedömer Stadsrevisionen att Kommunstyrelsen inom ramen för en ägaridé bör överväga koncernbildningarnas ändamålsenlighet, inklusive bostadsbolagens ställning.

Granskningen har innefattat en jämförelse av styrningen av Borås Stads bolag med ett antal andra kommuner, i första hand med utgångspunkt från en jämförelse av bolagsordningar och ägardirektiv. Styrdokumenten är i flertalet avseenden lika i kommunerna. Borås Stad avviker på några områden. Granskningen ger inte underlag för att avgöra om dessa avvikelser medför några betydande skillnader i styrningen av bolagen i de jämförda kommunerna i praktiken. I enlighet med ovanstående bedömer Stadsrevisionen det som väsentligt att säkerställa att dessa avvikelser inte utgör avsteg från lagstiftning och normer.

Ola Sabel
revisionschef
certifierad kommunal revisor

Olof Fredholm
granskningsledare
kommunal yrkesrevisor

4 Källförteckning

Lagar och förordningar

Aktiebolagslag (2005:551)

Kommunallag (1991:900)

Normgivande rekommendationer

SKL. 2006. Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag Erfarenheter och idéer.

Hansson, Lennart. 2006. Styrning av kommun och landstingsägda företag - ett förslag till ett utvecklingsprogram. SKL

SKL. (2013) Exempel på bolagsordning för ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag

SKL. (Okänt utgivningsår) Exempel på bolagsordning med kommentar, Återvinning Aktiebolag

SABO och SKL. (2013) En handledning Ägardirektiv till allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Kommunala styrdokument

Borås Stads styr- och ledningssystem (Dnr 2013/KS0555)

Borås Stad. Borås 2025 Vision och strategi (Dnr 2011/KS0707)

Borås Stad. Budget 2016 (Dnr 2015/KS0069)

Borås Stad. Budget för de kommunala bolagen 2016 (Dnr 2015/KS0713)

Bolagsordningar för Borås Stads samtliga bolag

Ägardirektiv för Borås Stads samtliga bolag

Urval av bolagsordningar från kommunerna: Falun, Halmstad, Helsingborg, Hässleholm, Jönköping, Kalmar, Karlskrona, Karlstad, Kristianstad, Linköping, Luleå, Norrköping, Nyköping, Skövde, Södertälje, Trollhättan, Uddevalla, Umeå, Varberg, Västerås, Växjö, Örnköldsvik

Urval av ägardirektiv från kommunerna: Falun, Halmstad, Helsingborg, Hässleholm, Jönköping, Kalmar, Karlskrona, Karlstad, Kristianstad, Linköping, Luleå, Norrköping, Nyköping, Skellefteå, Skövde, Sundsvall, Södertälje, Trollhättan, Uddevalla, Umeå, Uppsala, Varberg, Västerås, Växjö, Örnköldsvik

Intervjuer

Intervju 1 med representanter för Borås Parkering AB. 2016-05-23

Intervju 2 med representant för Borås Borås TME AB/Borås Textile Fashion AB. 2016-05-30

Intervju 3 med representanter för Borås Lokaltrafik AB. 2016-06-02

Intervju 4 med representanter för Borås Djurpark AB. 2016-06-20

Intervju 5 med representant för Fristadbostäder AB. 2016-06-27

Intervju 6 med representant för Toarpshus AB/Sandhultsbostäder AB. 2016-06-29

Intervju 7 med representanter för Borås Elnät AB. 2016-07-07

Intervju 8 med representant för Viskaforshem AB. 2016-08-25

Intervju 9 med representanter för Borås Energi och Miljö AB. 2016-08-23

Intervju 10 med representant för Industribyggnader i Borås AB. 2016-08-25

Intervju 11 med representanter för AB Bostäder i Borås. 2016-08-26

Intervju 12 med representanter för Borås Stadshus AB/Stadskansliet. 2016-09-29



BORÅS STAD

STADSREVISIONEN

BESÖKSADRESS Sturegatan 42 POSTADRESS 501 80 Borås
TELEFON 033-35 71 54 FAX 033-35 71 57 E-POST revisionskontoret@boras.se
INTERNET boras.se/revisionskontoret