

# Granskning av ärendeberedningen i Borås Stads bolag

Stadsrevisionen. Borås

**Rapport**

Samuel Kaufman  
Andreas Ekelund

20  
22

# Innehåll

<b>1 PROJEKTBEKRIVNING</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och frågeställning	3
1.3 Avgränsningar	3
1.4 Revisionskriterier	4
1.5 Resurser/granskningsansvariga	4
1.6 Metod	4
<b>2 GRANSKNINGSRESULTAT</b>	<b>5</b>
2.1 Utgångspunkter och definitioner	5
2.2 Lagliga förutsättningar för kommunala bolag	6
2.3 Vägledande dokument	10
2.3.1 Ägarstyrningens formella redskap	11
2.3.2 Ägarstyrningens informella redskap	12
2.3.3 Bolagsorganisation	12
2.4 Borås Stads styrdokument	14
2.4.1 Gemensamt ägardirektiv för Borås Stads bolag	14
2.4.2 Kommunstyrelsens reglemente	15
2.4.3 Borås Stads styr- och ledningssystem	17
2.5 Stadsrevisionens tidigare granskning inom området	18
2.6 Borås Stads bolagsorganisation	19
2.7 Bolagens styrdokument	20
2.7.1 Specifika ägardirektiv för Borås Stads bolag	21
2.7.2 Bolagsordningar för Borås Stads bolag	21
2.7.3 Bolagensstyrelsernas arbetsordningar	22
2.7.4 Bolagens vd-instruktioner	22
2.7 Ärendeberedning i Borås Stads bolag	24
2.8 Protokollföring i Borås Stads kommunala bolag	29
<b>3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR</b>	<b>31</b>
<b>4 KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR</b>	<b>37</b>

# 1 Projektbeskrivning

## 1.1 Bakgrund

Sveriges kommuner och regioner är idag majoritetsägare till ungefär 1800 bolag.

Borås Stad har 13 helägda bolag och ett delägt (BoråsBorås TME AB). Bolagen omsätter drygt 2 miljarder kronor årligen och har en balansomslutning på över 6 miljarder.

2018 granskade Stadsrevisionen ärendeberedningen inför beslut i kommunstyrelsen och 2019 granskade Stadsrevisionen ärendeberedningen i Borås Stads nämnder. Båda granskningarna visade på stora brister i följsamhet mot intentioner hos styrande lagar samt bristande rutiner för vissa administrativa processer. Bristerna inom området var så betydande att Kommunstyrelsens ärendeberedning inte bedömdes som ändamålsenlig.

Kommunala aktiebolag ska fungera som vanliga bolag med skillnaden att de ägs av kommuner och styrs av politiskt tillsatta styrelsemedlemmar. På så vis fungerar de på andra sätt än vanliga aktiebolag och är även föremål för andra regler i vissa hänseenden. Kommunalt ägda bolag regleras exempelvis av både aktiebolagslagen och indirekt av kommunallagen.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Projektets syfte är att granska bolagens beredningsprocess inför beslut i Kommunfullmäktige. Syftet är att granska om processen är ändamålsenlig och förenlig med kommunallagens, aktiebolagslagens eller andra lagars krav på beredning.

Huvudsakliga frågeställningar är:

- Uppfyller Borås Stads kommunala bolag lagstiftningens krav på beredning av ärenden?
- Finns fastställda, dokumenterade och ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen?
- Finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning mellan styrelse och tjänstemän avseende ärendeberedning?
- Finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning mellan bolaget och tjänstemän vid Stadsledningskansliet avseende ärendeberedning inför beslut i Kommunfullmäktige?
- Uppfyller hanteringen av ärenden i Borås Stads bolag lagstiftningens krav när det gäller protokollföring?
- Finns det dokumenterade och ändamålsenliga riktlinjer/rutiner/lathundar för protokollföring i bolagen.

## 1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar ärendeberedningsprocessen i Borås Stads hel- och delägda bolag och Kommunstyrelsens ärendeberedning i bolagsfrågor.

Respektive bolags styrelse är ansvarig för sin ärendeberedning. Kommunstyrelsen är ansvarig för samordning och ärendeberedning inför beslut i Kommunfullmäktige.

## 1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är kommunallagen, aktiebolagslagen, förvaltningslagen och övrig tillämplig lagstiftning och föreskrifter. Lokala styrdokument inom området samt berörda nämnders reglemente utgör även revisionskriterier. Råd och vägledning från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) kan ses som normerande och utgör även revisionskriterier.

## 1.5 Resurser/granskningsansvariga

Granskningsledare är Samuel Kaufman och granskningsmedarbetare är Andreas Ekelund.

## 1.6 Metod

Metoderna är dokumentstudier och intervjuer med tjänstemän i de kommunala bolagen samt berörda tjänstepersoner vid Stadsledningskansliet i Borås Stad. Samtliga intervjuade i granskningen har tillställts rapportutkast för faktagranskning. Kapitel 2.2 har även faktagranskats av juristen Patrik Kastberg.

## 2 Granskningsresultat

Ärendeberedning är ett sammanfattande begrepp för att förbereda, utreda och arbeta med ett ärende som det ska beslutas om. Beredningen av ett ärende syftar till att förse myndigheten med ett tillräckligt underlag för att kunna fatta beslut. Beredning av ärenden har en central roll i den kommunala förvaltningen, för den politiska processen i kommunen och för styrelsens arbete i ett kommunalt bolag.

### 2.1 Utgångspunkter och definitioner

Hanteringen av kommunala ärenden präglas av en rad olika termer och uttryck. Nedan redogörs för vad som i granskningen menas med vissa centrala begrepp.

#### *Ärende*

Begreppet ärende finns inte definierat i kommunallagen, förvaltningslagen eller aktiebolagslagen. Ärende kan dock definieras som verksamhet som utmynnar i någon form av beslut.<sup>1</sup> Det innebär att begreppet avser kommunens beslutande verksamhet till skillnad från annan förvaltningsverksamhet eller faktiskt handlande. Man kan uttrycka det som att ärenden är den verksamhet som leder till ett beslut genom vilket beslutsfattaren vill påverka myndigheter eller enskilda.<sup>2</sup>

#### *Ärendeberedning*

Ärendeberedning är ett sammanfattande begrepp för att förbereda, utreda och arbeta med ett ärende som det ska beslutas om. Beredningen av ett ärende syftar till att förse beslutsfattaren med ett tillräckligt underlag för att kunna fatta beslut. Beredning av ärenden har en central roll i den kommunala förvaltningen och för den politiska processen i kommunen.<sup>3</sup> På samma sätt blir beredningen av bolagsärenden som skall beslutas av Kommunfullmäktige en viktig demokratisk process.

#### *Beslut*

Det finns ingen fastslagen definition av uttrycket beslut. Uttrycket innefattar dock regelmässigt ett uttalande från en myndighet som har för avsikt att ha vissa verkningar för den eller de som beslutet riktar sig till. Beslut i kommunal verksamhet kan delas in på många olika sätt. Vanliga indelningar är t.ex. gynnande eller betungande, formlösa eller formbundna, interna eller externa, individuella eller generella och beredningsbeslut.<sup>4</sup>

#### *Vikten av beredning inför beslut i Kommunfullmäktige*

För att Kommunfullmäktige ska ha ett tillförlitligt underlag ska, med ett par undantag, förslag till beslut beredas före beslutsfattande. Beredningen är reglerad i lagar. Även förarbetena till lagstiftningen måste beaktas. Det finns i kommunallagen inte några krav på kvaliteten i beredningen, utan det är ytterst beslutsfattaren, dvs. nämnd, kommunstyrelse eller Kommunfullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut.

Beredning av ärenden och adekvata beslutsunderlag utgör en viktig del av den demokratiska beslutsprocessen och i det politiska arbetet. De förtroendevalda som fattar beslut ska ha tillräckligt underlag för att kunna göra väl avvägda bedömningar till grund för sina beslut och ha insikt i vilka beslutsalternativ som finns och vilka konsekvenser de medför. Det är av stor vikt för demokratin att ärenden som de förtroendevalda beslutar om är analyserade, lagliga, konsekvensbedömda, objektiva, förståeliga och innehåller tillräcklig information. Beredningsprocessen ska vara transparent så att det tydligt kan utläsas hur ärenden initierats, vem eller vilka som svarar för olika

<sup>1</sup> von Essen, Ulrik; Arbete i offentlig förvaltning, 2014:15ff. Ahlström, Kristina; Förvaltningslagen – En kommentar, 2017:24f.

<sup>2</sup> Prop. 1985/86:80:14. von Essen, Ulrik; Arbete i offentlig förvaltning, 2014:45

<sup>3</sup> Strömberg, Håkan & Lundell, Per; Allmän förvaltningsrätt, 2018:109f

<sup>4</sup> von Essen, Ulrik; Förvaltningsrättens grunder, 2018:60ff. Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt; Allmän förvaltningsrätt 2018:60ff.

delar av ett beslutsunderlag och på vilket sätt ärendet beretts i olika led i organisationen. Vidare är det viktigt att beredningsprocessen inte påverkas av brister inom tjänsteorganisationen eller av brister i samarbetet mellan tjänstepersoner och förtroendevalda.<sup>5</sup>

För att svensk lag och dess intentioner ska uppfyllas behöver det finnas en tydlig ordning avseende ärendeberedning och styrning för att säkerställa tjänstepersoners saklighet och oberoende och motverka informell styrning i form av politiserade beredningsunderlag. En informell styrning kan vara problematisk utifrån invånarnas perspektiv eftersom deras insyn och granskning av den kommunala organisationen försvåras när det inte längre är tydligt vem som berett ett ärende eller upprättat ett beslutsunderlag och vem som i realiteten har fattat vilket beslut. På så vis kan även informell styrning försvåra de förtroendevalda revisorernas arbete med ansvarsutkrävande. Även arbetet för den politiska oppositionen kan försvåras.

Det ställs även i lagstiftningen krav på att beredningsarbetet ska präglas av saklighet, objektivitet och allsidighet. När det gäller förslag till beslut som tas fram under beredningen inför beslut i nämnder eller Kommunfullmäktige bör dessutom vara konsekvensbedömda.<sup>6</sup> När det är möjligt ska flera förslag till beslut presenteras. Det är dessutom angeläget att kunna fastställa vem som arbetat fram vilket beslutsunderlag när det kommer till ansvarsutkrävande. Det behöver alltså framgå tydligt av materialet vilken tjänsteperson som författat underlaget samtidigt som de kommunala protokollen tydligt dokumenterar de förtroendevaldas bedömningar och förtroendevaldas ställningstaganden.

## 2.2 Lagliga förutsättningar för kommunala bolag

Ett kommunalt bolag är ett aktiebolag som har en kommun som ägare. Ägarskapet kan vara helt eller delvis och vara direkt eller indirekt, t.ex. via ett moderbolag.

Skillnaderna mellan privat ägda och kommunalt ägda aktiebolag framgår bl.a. av lagstiftningen. Vid sidan om aktiebolagslagen berörs ett kommunalt aktiebolag av regler i bl.a. kommunallagen, tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen och lagen om offentlig upphandling. Det uppkommer inte sällan konflikter mellan civilrätten (exempelvis aktiebolagslagen och avtalslagen m.m.) och offentligrätten (exempelvis kommunallagen och offentlighetsprincipen).<sup>7</sup>

Utöver de legala skillnaderna tillkommer den praxis som utvecklats vid styrningen av de kommunala aktiebolagen. Framför allt gäller detta vid tillsättande av styrelse samt organisationen för samordningen mellan kommuner och dess bolag.

### Aktiebolagslagen (2005:551)

Aktiebolagslagen skiljer på publika och privata aktiebolag. Skillnaden mellan bolagskategorierna ligger i möjligheten att vända sig till allmänheten (aktiehandel) för kapitalanskaffning. Den möjligheten har endast publika aktiebolag. Kommunala bolag är nästan undantagslöst privata aktiebolag.<sup>8</sup>

Lagen reglerar också om bolagsstämma där aktieägare har rätt att besluta i bolagets angelägenheter. Bolagsstämman i ett kommunalt aktiebolag är i allmänhet en formell instans. Borås Stads bolag håller bolagsstämmor där särskilt valda stämombud deltar.

<sup>5</sup> Se bl.a. prop. 1990/91:117, prop. 2016/17:171, Prop. 2016/17:180, SOU 2015:24, förvaltningslagen 4-7 §§, Regeringsformen 1 kap 9§. SKL Kommentus; Kommunallagen med kommentarer och praxis, 2011. Sveriges kommuner och landsting; Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän, 2012. von Essen, Ulrik; Arbete i offentlig förvaltning, 2014, kap. 4.2. Ahlström, Kristina; Förvaltningslagen med kommentarer, 2014.

<sup>6</sup> Lundin, Thelander, Öberg, IFAU 2013:11; Det välgrundade beslutet, 2013: Kap. 3.1

<sup>7</sup> Styrelseboken - Svenska Kommunförbundet 2001:22, Kastberg, Patrik; Kommunala aktiebolag – En handbok, 2019: ff

<sup>8</sup> Styrelseboken - Svenska Kommunförbundet 2001:12

Enligt aktiebolagslagen ska ett aktiebolag ha en styrelse.<sup>9</sup> Styrelseledamöters antal och hur de utses ska anges i bolagsordningen. Till skillnad från övriga kommunala förtroendeuppdrag gäller inte kommunallagens krav på bosättning i kommunen vid val till kommunal bolagsstyrelse.<sup>10</sup>

Styrelsen ansvarar för bolagets organisation och förvaltning av bolagets angelägenheter.<sup>11</sup> Enligt 8 kap 4 § ska styrelsen fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation och ska enligt 5 § meddela skriftliga instruktioner för när och hur sådana uppgifter som behövs för styrelsens bedömning enligt 4 § andra stycket skall samlas in och rapporteras till styrelsen. Enligt 8 kap. 21 § får beslut inte fattas i ett ärende, om inte samtliga styrelseledamöter har;

1. fått tillfälle att delta i ärendets behandling, och
2. fått ett tillfredsställande underlag för att avgöra ärendet.

Det är styrelsen som rent praktiskt avgör vad ett tillfredsställande underlag innebär. Det går emellertid inte att säga att beredningen i övrigt ska ske på samma sätt som i en kommunal nämnd. Beredningen i kommuner ska vara saklig och opartisk på det sätt som sägs i förvaltningslagen och regeringsformen. Dessa båda lagar gäller inte för aktiebolagen, dess ledning eller anställda. När det handlar om underlag som skall användas för avgörande i kommunfullmäktige gäller samma förutsättningar och krav som övrig offentlig förvaltning och på så vis ankommer det på kommunens organisation att uppfylla kraven på beredningen enligt 2.1 i denna rapport vid behandling av dessa ärenden.

Enligt 8 kap. 29 § skall den verkställande direktören (vd) sköta den löpande förvaltningen av bolaget enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. På så vis åligger det styrelsen i ett kommunalt bolag att ta fram riktlinjer och anvisningar för den verkställande direktören som överensstämmer med lagar och de anvisningar bolagsstämman antagit för bolaget.

Frågor som kan vara relevanta att reglera i en vd-instruktion:<sup>12</sup>

- Att den verkställande direktören skall ansvara för att allmänna handlingar förvaras på ett korrekt sätt.
- Att det finns fungerande rutiner för utlämnande av offentliga handlingar och vem som verkställer utlämnandet.
- Hur kommunikationen mellan bolaget och tjänstemän vid kommunorganisationen ska ske.
- Vilken skyldighet den verkställande direktören har att delta vid fullmäktige- eller nämndsmöten.

När det gäller protokollföring framgår av 8 kap. 24-26 §§ aktiebolagslagen att det vid styrelsens sammanträden ska föras protokoll. I protokollet ska de beslut som styrelsen har fattat antecknas. Protokollet skall undertecknas av den som har varit protokollförare. Det skall justeras av ordföranden, om denne inte har fört protokollet. Om styrelsen har flera ledamöter, skall det justeras även av en ledamot som utses av styrelsen. Styrelseledamöterna och den verkställande direktören har rätt att få en avvikande mening antecknad till protokollet.

Om ett bolag har endast en aktieägare, skall alla avtal mellan aktieägaren och bolaget, som inte avser löpande affärstransaktioner på sedvanliga villkor, antecknas i eller läggas till styrelsens protokoll.

<sup>9</sup> 3 kap. 1 § och 8 kap. 8 § aktiebolagslagen

<sup>10</sup> 8 kap. 9-12 § aktiebolagslagen

<sup>11</sup> 8 kap. 4 § aktiebolagslagen

<sup>12</sup> Kastberg, Patrik; Kommunala aktiebolag – En handbok, 2019:220.

Styrelsens protokoll skall föras i nummerföljd och förvaras på ett betryggande sätt.

### **Kommunallagen (2017:725)**

Kommuner och regioner får efter beslut av kommunfullmäktige överlämna till ett kommunalt bolag att sköta en kommunal angelägenhet som inte enligt lag skall handhas i viss ordning.<sup>13</sup> Uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock bara överlämnas till ett kommunalt bolag om det finns stöd i lag för det. I fråga om kommunala bolag där kommunen, direkt eller indirekt, innehar samtliga aktier gäller vidare att fullmäktige ska<sup>14</sup>

- fastställa det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet,
- se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
- utse samtliga styrelseledamöter
- 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,
- utse minst en lekmannarevisor
- se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

Vad som utgör frågor av principiell beskaffenhet är inte helt självklart. Teoretiskt skulle det kunna vara frågor av grundläggande betydelse för bolaget men också för kommunen. Mot bakgrund av bestämmelsens ändamål talar mycket dock för att det som avses är frågor som är av betydelse för kommunen.<sup>15</sup> Begreppet ”ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt” som helhet kan sägas innefatta beslut av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd, dvs. avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande.<sup>16</sup> Frågor av principiell beskaffenhet anses generellt vara sådana frågor där det politiska momentet är stort, t.ex. för att verksamheten är kontroversiell eller inte tidigare har bedrivits, medan frågor av större vikt typiskt sett är frågor som har stor ekonomisk betydelse för kommunen t.ex. stora investeringar eller upptagande av lån.<sup>17</sup>

Mot bakgrund av att frågor av principiell beskaffenhet skall underställas kommunfullmäktige kan styrelserna i kommunala bolag av fullmäktige ges rätt att väcka ärende i fullmäktige i sådana frågor. Styrelsen kan även väcka ärenden i fullmäktige i andra frågor under förutsättning att kommunfullmäktige tillåtit det.<sup>18</sup>

Av förarbetena till den tidigare kommunallagen framgår att det är lagstiftarens uppfattning att kommunala bolag sällan har anledning att gå emot fullmäktiges uppfattning i en, vad fullmäktige anser vara, grundläggande fråga.<sup>19</sup>

Kommunstyrelsen skall, enligt 6 kap. 1 § kommunallagen, ha uppsikt inte bara över nämndernas verksamhet, utan även över kommunal verksamhet som bedrivs av kommunala aktiebolag. Utöver den normala uppsiktsplikten ska Kommunstyrelsen även utöva en förstärkt uppsiktsplikt över

<sup>13</sup> 3 kap. 11 § och 10 kap. 1 § kommunallagen

<sup>14</sup> 10 kap. 3 § kommunallagen

<sup>15</sup> Kastberg, Patrik; Kommunala aktiebolag – En handbok, 2019:42 f.

<sup>16</sup> prop. 1990/91:117 s. 157 och prop. 1973:90 s. 231

<sup>17</sup> Kastberg, Patrik; Kommunala aktiebolag – En handbok, 2019:43

<sup>18</sup> 5 kap. 22 § kommunallagen

<sup>19</sup> prop. 1990/91:117 s.54



kommun- och regionägda bolag.<sup>20</sup> Styrelsen ska sammanfatta sina iakttagelser i en redogörelse till fullmäktige. Om styrelsen finner att något förhållande i ett bolag inte är förenligt med reglerna i 10 kap. 3-5 §§ kommunallagen ska styrelsen för egen del eller genom förslag till fullmäktige se till att nödvändiga åtgärder vidtas.<sup>21</sup>

Kommunallagen anger också att delägda bolag måste enligt 10 kap 4 § kommunallagen bestämmelserna i samma kapitel tillämpas på ett sätt som motsvarar kommunens eller regionens ägande. Denna tillämpning torde kräva en överenskommelse i det enskilda fallet. Generellt gäller därför att ju större det kommunala inflytandet är, desto större krav på tillämpning.<sup>22</sup>

Enligt kommunallagen ska Kommunstyrelsen alltid ges möjlighet att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning samt ska, för det fall ingen annan nämnd eller fullmäktigeberedning gjort det, självt lägga fram förslag till beslut. Detta innebär i praktiken att alla ärenden i Kommunfullmäktige avseende kommunala bolag ska beredas av Kommunstyrelsen innan ärendet avhandlas av Kommunfullmäktige.<sup>23</sup>

### **Tryckfrihetsförordningen (1949:105)**

Beträffande kommunala bolag, där kommunen har ett rättsligt bestämmande inflytande, gäller tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar även handlingar hos bolaget.<sup>24</sup> Sådana bolag jämföras även med myndighet när det gäller tillämpningen av offentlighet- och sekretesslagen.

Ett rättsligt bestämmande inflytande anses föreligga om kommunen

- äger aktier i bolaget med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller på annat sätt förfogar över så många röster i bolaget, eller
- har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för bolaget.

Handling som kommer in till eller upprättas hos bolaget skall utan dröjsmål registreras (diarieföras), om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för bolagets verksamhet. För handlingar som inte omfattas av sekretess räcker det dock att handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats.<sup>25</sup>

Om handling hos bolaget begärs utlämnad gäller<sup>26</sup>

- att framställan skall prövas av bolaget,
- att framställan i första hand prövas av den tjänsteman vid bolaget som har hand om eller annars ansvarar för handlingen,
- att, om utlämnande vägras med hänvisning till att handlingen inte är offentlig, framställan skall hänskjutas till den som har bolagets uppdrag att besluta om utlämnande av bolagets handlingar,
- att bolagets beslut kan överklagas till kammarrätten.

Bolagsstyrelsen ansvarar för bolagets organisation vad gäller allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar.<sup>27</sup>

<sup>20</sup> 6 kap. 9 § kommunallagen

<sup>21</sup> Kastberg, Patrik; Kommunallagen – En kommentar, 2021:122f

<sup>22</sup> Sveriges kommuner och regioner; Principer för Styrning – Kommun- och regionägda bolag, 2020.

<sup>23</sup> 5 kap. 28 § kommunallagen

<sup>24</sup> 2 kap. 3 § offentlighet- och sekretesslagen

<sup>25</sup> 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen

<sup>26</sup> 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen och 6 kap. 3 och 8 §§ offentlighets- och sekretesslagen

<sup>27</sup> 8 kap. 4 § aktiebolagslagen

### Meddelarskydd

I bolag där en kommun har ett ”rättsligt bestämmande inflytande” kommer offentlighetsprincipen och meddelarprincipen i praktiken gälla på samma sätt som hos kommuner och myndigheter. Detta innebär förenklat att anställda utan risk för repressalier ska kunna prata med media och press om sådant som sker på arbetsplatse.<sup>28</sup> Styrelseledamöter och verkställande direktör omfattas dock inte av meddelarfrihet.<sup>29</sup>

### Offentlighet och sekretesslag (2009:400)

Offentlighets- och sekretesslagen reglerar när en allmän handling ska vara offentlig och när den ska vara sekretessbelagd.

### Arkivlagen (1990:782)

För de bolag som omfattas av offentlighetsprincipen gäller dessutom arkivlagens regler för de handlingar som förvaras i bolaget. Det innebär att bolagets arkiv skall bevaras, hållas ordnat och vårdas i enlighet med de föreskrifter som ges i arkivlagen.

### Förvaltningslagen (2017:900)

Vid handläggningen av begäran om utlämnande av handling hos bolaget skall vissa av förvaltningslagens bestämmelser tillämpas.<sup>30</sup>

### Finansiering

Kommunala bolag är egna juridiska personer med egna resultat- och balansräkningar. Precis som alla andra bolag behöver ett kommunalt bolag intäkter om bolaget ska bedriva verksamhet. Vilka intäkter bolaget har beror givetvis på vilken typ av verksamhet som bedrivs. Det kan vara avgifter eller intäkter från försäljning eller intäkter från andra bolag eller från kommunen själv för utfärda tjänster. Ibland kan det förekomma att bolag får stöd direkt från ägarkommunen utan att det är ersättning för någon utförd tjänst. När stöd av denna typ ges behöver man iaktta såväl kommunallagen som reglerna om statsstöd.<sup>31</sup>

## 2.3 Vägledande dokument

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har tagit fram två dokument avseende styrning av kommunalt ägda bolag.

En handledning tillsammans med Sveriges Allmännyttas, *Ägarstyrning av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*, till stöd för kommunens eller regionens arbete med bolagsstyrning.

Det andra dokumentet från SKR avser kommunala bolag, *Principer för styrning – Kommun- och regionägda bolag*.

Syftet med båda dokumenten uppges vara att inte konstruera ett antal regler som måste följas utan att tillhandahålla principer som kan användas av kommunen eller regionen. Dokumenten överlappar varandra och fokuserar båda på ägarstyrningens rättsliga grund och ägarens formella verktyg för styrning vilka främst regleras i kommunallagen och aktiebolagslagen. Därutöver beskriver dokumenten informella redskap som kan bidra till en ändamålsenlig ägarstyrning.

Dokumentet slår fast att den rättsliga grunden för ägarens styrning främst finns i kommunallagen och aktiebolagslagen.

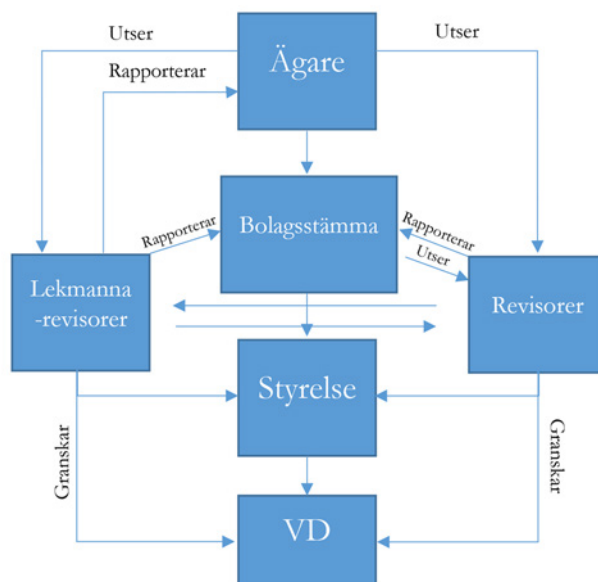
<sup>28</sup> Kastberg, Patrik; Kommunala aktiebolag – En handbok, 2019:172-173.

<sup>29</sup> 13 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen

<sup>30</sup> Styrelseboken - Svenska Kommunförbundet 2001:22

<sup>31</sup> Kastberg, Patrik; Kommunala aktiebolag – En handbok, 2019:104.

Handledningen beskriver, med utgångspunkt i lagarna, samspelet mellan bolagsfunktionerna enligt bilden nedan:<sup>32</sup>



Figur. 1 Bolagsfunktioner

### 2.3.1 Ägarstyrningens formella redskap

Båda dokumenten anger att kommunens formella redskap för ägarstyrningen består av bolagsordningen, ägardirektivet, av att utse bolagsstyrelse och lekmannarevisorer samt av att ta ställning i principiella eller särskilt viktiga frågor om bolaget. Hur kommunen valt att organisera sitt ägande och delegera ansvar har betydelse för hur ägarstyrningen rent praktiskt utövas och för processen när ägardirektiv utarbetas. Om bolaget ingår i en koncern kan ägarstyrningen i varierande utsträckning utövas av moderbolaget.<sup>33</sup> Det är dock av vikt att ha en klar uppfattning om vem som ska utöva ägarrollen eller hur ägarrollens olika delar ska fördelas, till exempel så att styrelsen utövar den strategiska ägarrollen och holdingbolaget den operativa och finansiella ägarrollen.<sup>34</sup>

#### *Bolagsordning*

Bolagsordningen, som beslutas på bolagsstämman, är i grunden både ett samarbetsavtal mellan aktieägarna och ett ägardirektiv till övriga bolagsfunktionärer. Bolagsordningen för kommunala aktiebolag ska beskriva det kommunala ändamålet med bolaget i mer generella termer. En mer fördjupad beskrivning av ägaridén bör reserveras för ägardirektivet. Därmed behöver bolagsordningen inte ändras vid mindre omformuleringar av ägaridén.<sup>35</sup>

#### *Ägardirektiv*

Ägardirektivet skiljer sig från bolagsordningen genom att vara vad man kallar ett frivilligt formellt styrinstrument. Bolaget behöver inte ha ägardirektiv, men om det finns ägardirektiv är de juridiskt bindande för styrelse och vd. För detta krävs att de fastställs av bolagsstämman, antingen på årsstämman eller på en extra bolagsstämman. Direktiven måste stå i överensstämmelse med aktiebolagslagen, årsredovisningslagen och bolagsordningen samt vara förenliga med bolagets intresse, d.v.s. intresset av att bolaget inte vidtar åtgärder som inte är förenliga med uppfyllandet

<sup>32</sup> Sveriges kommuner och regioner och Sveriges Allmännyttiga; Ägarstyrning av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag 2020, s.10.

<sup>33</sup> Sveriges kommuner och regioner och Sveriges Allmännyttiga; Ägarstyrning av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag 2020, s.10.

<sup>34</sup> Sveriges kommuner och regioner; Principer för Styrning – Kommun- och regionägda bolag, 2020, s. 17

<sup>35</sup> Sveriges kommuner och regioner och Sveriges Allmännyttiga; Ägarstyrning av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag 2020, s.14.

av dess syfte och verksamhetsföremål på sikt. Direktiven får inte heller vara så ingripande att de fråntar styrelsen eller vd deras funktioner som bolagsorgan. Beslut på bolagsstämman är således den enda formella vägen för ägarstyrning. Genom detta skapas även en tydlighet i styrningen av bolaget. Ibland beslutar ägaren om en gemensam policy, exempelvis miljöpolicy, IT-policy, personalpolicy, representationspolicy eller finanspolicy, med avsikt att den ska gälla inom hela kommunkoncernen. Det förekommer också att kommunägda bolag i en kommun uppmanas att själva utarbeta en policy inom ett eller flera av dessa områden utifrån kommungemensamma ramar. För att dessa policies ska gälla som en del av ägardirektivet för ett enskilt bolag krävs att de fastställs av bolagsstämman.<sup>36</sup>

Kommunfullmäktige ska få ta ställning till beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas. Fullmäktiges rätt att få ta ställning ska framgå av bolagsordningen.<sup>37</sup>

### 2.3.2 Ägarstyrningens informella redskap

Handledningen påpekar att de formella redskapen för ägarstyrning kan kompletteras med informella redskap i form av dialog och rapportering vilket kan leda till ett fruktbart samspel mellan ägare och bolag. Ägaren kan ta fram rutiner och instruktioner för detta tillsammans med bolagen för att skapa en kontinuerlig och rättvisande bild av tillståndet i bolagen.

Rapporteringen bör även omfatta den information som behövs för att kommunstyrelsen årligen i ett beslut ska kunna bedöma om verksamheten varit förenlig med det kommunala ändamål fullmäktige fastställt och utförts inom ramen för de kommunala befogenheter som gäller för verksamheten. Rapportering som sedan blir grund för ägardialog bör också ta hänsyn till kommunens eller kommunkoncernens strategier, kontrollansvar och informationsbehov. I ägardialogen kan även ingå regelbundna möten mellan representanter för ägaren och bolaget som följer en planerad struktur och dagordning. På mötena kan eventuella utmaningar eller möjligheter aviseras i god tid så att de kan hanteras på ett optimalt sätt på kommun eller koncernnivå. Kontinuerliga, och av båda parter väl förberedda besök och personliga underhandskontakter kan bidra till att, förbättra relationerna samt öka förtroendet och förståelsen mellan ägaren och bolaget. I normalfallet är det styrelsens ordförande och bolagets vd som rapporterar till ägaren enligt arbetsordning och vd-instruktion. Vid rapportering eller bolagsbesök kan även andra sakkunniga funktioner i verksamheten vara föredragande. Ett effektivt och värdeskapande samarbete bygger på en ömsesidig respekt för de olika rollernas ansvar och befogenheter.<sup>38</sup>

### 2.3.3 Bolagsorganisation

I *Principer för styrning kommun och regionägda bolag* beskrivs bolagets organisatoriska delar.

#### *Bolagsstämma*

Bolagsstämman är bolagets högsta beslutande organ och enligt 7 kap. 1 § aktiebolagslagen utövas aktieägares lagstadgade inflytande i bolaget. Enligt kommunallagen ska ägardirektiv till bolaget i frågor av principiell beskaffenhet eller annars större vikt behandlas i kommunfullmäktige före beslut på bolagsstämman. Detsamma gäller beträffande instruktion till ägarens ombud på bolagsstämman. Bolagsstämman är ett forum för bolagets ägare att utöva formell ägarstyrning. Stämman bör därför ses som ett led i dialogen mellan ägare och bolag.<sup>39</sup>

#### *Bolagsstyrelse*

Styrelsen ansvarar enligt 8 kap. 4 § aktiebolagslagen för organisationen och förvaltningen av bolagets angelägenheter i enlighet med gällande lagar och andra regler som gäller för bolaget.

<sup>36</sup> Ibid. s. 15

<sup>37</sup> Ibid s. 14

<sup>38</sup> Ibid s.19.

<sup>39</sup> Sveriges kommuner och regioner; Principer för Styrning – Kommun- och regionägda bolag, 2020, s. 25

Styrelsens huvudsakliga uppgifter är att:<sup>40</sup>

- fastställa strategin för bolagets verksamhet,
- säkerställa att bolaget har en effektiv ledning,
- se till att verksamheten är hållbar, följa upp och kontrollera verkställande direktörens förvaltning,
- se till att kommun- eller regionfullmäktige får ta ställning innan beslut fattas i bolaget i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars större vikt samt
- se till att bolagets aktieägare och omvärld informeras om bolagets utveckling och ekonomiska situation.

Styrelsen bör besluta om en intern arbetsordning för sitt arbete, som till exempel kan ta upp eventuell arbetsfördelning, sammanträdesfrekvens och årsplanering för styrelsen. Om det finns särskilda skäl kan styrelsen inrätta styrelseutskott, arbetsutskott eller presidium med särskilda beslutsuppgifter. Särskilda skäl kan vara till exempel att styrelsen kommit fram till att en arbetsgrupp behövs för att bereda en särskild fråga av större vikt för bolaget.<sup>41</sup>

Styrelsens ordförande ska efter samråd med verkställande direktören fastställa förslag till dagordning för styrelsens sammanträden samt se till att dessa är väl förberedda och genomförs effektivt. De beslutsärenden som ska behandlas på styrelsens sammanträden ska anges tydligt i dagordningen för sammanträdet.

Beslutsunderlag och förslag till beslut i ett ärende ska ge en saklig, utförlig och relevant belysning av det ärende beslutet gäller. Skriftligt material inför styrelsesammanträde bör normalt tillställas ledamöterna senast en vecka före sammanträdet. Styrelsens protokoll ska tydligt återge vilka ärenden som behandlats, vilket underlag som funnits för respektive ärende samt innebörden av de beslut som fattats. Ett färdigt protokoll ska sändas till eller hållas tillgängligt för styrelsens ledamöter senast två veckor efter styrelsesammanträdet.<sup>42</sup>

### *Styrelsens ordförande*

Styrelsens ordförande ska se till att styrelsens arbete bedrivs effektivt och att styrelsen fullgör sina åligganden. Ordföranden ska särskilt:<sup>43</sup>

- organisera och leda styrelsens arbete, uppmuntra en öppen och konstruktiv diskussion i styrelsen i vilken samtliga ledamöter deltar och skapa bästa möjliga förutsättningar för styrelsens arbete,
- se till att styrelsen fortlöpande uppdaterar och fördjupar sina kunskaper om bolaget och dess verksamhet samt i övrigt får den utbildning som krävs för att styrelsearbetet ska kunna bedrivas effektivt,
- upprätthålla kontakt och dialog med bolagets aktieägare i syfte att styrelsen ska känna till ägarnas synpunkter i fråga om bolagets övergripande mål och strategi och andra viktigare frågor,
- ha fortlöpande kontakt med och fungera som diskussionspartner och stöd för bolagets verkställande direktör samt se till att styrelsen utvärderar verkställande direktörens arbete,
- se till att styrelsen erhåller tillfredsställande information och beslutsunderlag,
- kontrollera att styrelsens beslut verkställs, samt
- se till att styrelsen årligen utvärderar sitt arbete.

<sup>40</sup> Ibid. s. 28.

<sup>41</sup> Ibid. s. 33.

<sup>42</sup> Ibid. s. 34.

<sup>43</sup> Ibid. s. 32.

*Verkställande direktör och företagsledning*

Verkställande direktören är syssloman i förhållande till bolaget. Det innebär att verkställande direktören är skyldig att ägna uppdraget den tid och omsorg som erfordras för att på bästa sätt tillvarata bolagets intresse. Verkställande direktören ska se till att styrelsen får ett så sakligt, utförligt och relevant informationsunderlag som erfordras för att styrelsen ska kunna fatta väl underbyggda beslut.<sup>44</sup>

## 2.4 Borås Stads styrdokument

Utöver lagar har även Kommunfullmäktige och respektive bolagsstämma antagit styrdokument som gäller för de bolag som ägs av Borås Stad.

### 2.4.1 Gemensamt ägardirektiv för Borås Stads bolag

Borås Stads ägardirektiv är ett förtydligande av Borås Stads ägarroll och är en beskrivning av hur stadens ägarstyrning skall genomföras. Dokumentet syftar även till att tydliggöra ägaridé, ägarroll och styrprocess. Därutöver ska dokumentet även ange gemensamma riktlinjer, direktiv och principer för stadens bolag inom ett flertal områden.

Dokumentet ska tillämpas i tillämpliga delar i delägda bolag. Vad som är tillämpliga delar ska avgöras utifrån ägarförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

I direktivet framgår det att Borås Stads ägande utövas av Kommunfullmäktige, Kommunstyrelsen och av Borås Stadshus AB.

Det är enligt direktivet Kommunfullmäktige som beslutar om en kommunal verksamhet helt eller delvis ska bedrivas i bolagsform, fastställa vilket ändamål och vilka befogenheter som ska gälla för bolagets verksamhet samt utse ledamöter och lekmannarevisorer i bolaget.

Direktivet anger även att Kommunfullmäktige ska besluta om:

- Bolagsordning
- Ägardirektiv
- Avkastningskrav och ekonomiska mål för bolagen
- styrelseledamöter, ersättare samt lekmannarevisorer i bolagen
- Kommunfullmäktige bör vid beslut om entledigande av styrelseledamot eller styrelsesuppleant samtidigt besluta om nyval
- arvode till de förtroendevalda
- att uppdra åt Revisorskollegiet att upphandla revisorstjänster åt stadens bolag
- ställningstagande i frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt
- ombudsinstruktioner
- nödvändiga åtgärder vad gäller bolag som agerat i strid mot fastställt kommunalt ändamål eller utanför de kommunala befogenheterna

Det framgår av ägardirektivet att bolagen står under Kommunstyrelsens uppsikt och att bolagen, förutom lagar och författningar, regleras av bolagsordning, ägardirektiv, Kommunfullmäktige, särskilda direktiv utfärdade av Kommunstyrelse samt förekommande avtal mellan kommun och bolag.

<sup>44</sup> Ibid. s. 36

I ägardirektivet står det även att det i Kommunstyrelsens uppsiktsplikt ingår bl.a. att man löpande skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i kommunallagen är uppfyllda beträffande de bolag kommunen äger eller har intresse i.

I Kommunstyrelsens uppsiktsplikt ingår i huvudsak följande;

- Kommunstyrelsen ska årligen göra en bedömning av bolagens verksamhet utifrån de ändamål och befogenheter som anges i bolagsordningen och i kompletterande direktiv. Denna bedömning ska rapporteras till Kommunfullmäktige. Om Kommunstyrelsen bedömer att ett bolag under året avvikit från sitt ändamål och sina befogenheter, ska Kommunstyrelsen även lämna förslag till åtgärder som säkerställer att bolagets verksamhet åter kommer att bedrivas i enlighet med Kommunfullmäktiges beslut.
- Löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i kommunallagen är uppfyllda beträffande de bolag och stiftelser som kommunen äger eller har intresse i.

Vidare anger direktivet att Kommunstyrelsen ska:

- Ansvara för att beslut om ägardirektiv till bolagen fattas och kontinuerligt hålls uppdaterade.
- Bereda och lämna förslag i bolagsfrågor som ska underställas Kommunfullmäktige för ställningstagande.
- Kommunstyrelsen får utse ombud och äger företräda staden vid bolagsstämmor samt i övrigt tillvarata stadens intressen vid bolagsstämmor, föreningsstämmor och liknande sammanträden i de bolag och organisationer som staden helt eller delvis äger eller annars har intresse i. Dotterbolag som är moderbolag utser ombud till bolagsstämma i dotterbolag samt lämnar instruktion till ombudet.
- Årligen godkänna bolagens finansiering.

Kommunstyrelsen utövar ägarrollen av Borås Stadshus AB samt formellt även av de bolag som inte ägs av Borås Stadshus AB. Kommunfullmäktige har dock gett Kommunstyrelsen mandat att uppdraga åt Borås Stadshus AB att utöva ägarrollen även för övriga av Borås Stad hel- och majoritetsägda bolag. Bolagen, inklusive bolagen i stadshuskoncernen, är skyldiga att följa Kommunstyrelsens anvisningar för den information som begärs (om ej informationen omfattas av sekretess).

Borås Stadshus AB utövar ägarrollen för bolagen som ingår i Borås Stadshus AB. Därutöver utövar Borås Stadshus AB, efter uppdrag från Kommunstyrelsen, ägarrollen även för övriga av Borås Stad hel- och majoritetsägda bolag.

Det gemensamma ägardirektivet anger också att de kommunala bolagen ska följa sammanlagt 37 olika styrdokument.

Det pågår ett arbete för att revidera det gemensamma ägardirektivet, ägardirektiven hos nio av bolagen samt justera Kommunstyrelsens reglemente i syfte att bland annat tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Kommunstyrelsen och Borås Stadshus AB. Kommunstyrelsen har ännu inte beslutat i ärendet.

#### 2.4.2 Kommunstyrelsens reglemente

Reglementet för Kommunstyrelsen är antaget av Kommunfullmäktige den 20 februari 2020 och anger vilka uppgifter och ansvar styrelsen har.

I 1 § Allmänt om styrelsens uppgifter framgår att:

- Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning.
- Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Styrelsen ska även ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund.
- Styrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen (styrfunktion).

I 3 § i reglementet framgår också att styrelsen bl.a. ska;

- leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållna annan nämnd,
- ansvara för utformning och utveckling av kommunens system för intern kontroll i enlighet med vad fullmäktige särskilt beslutar,
- bereda och yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige i enlighet med kommunallagen.

Samt att om fullmäktige inte har beslutat något annat, avgör styrelsen hur de ärenden som fullmäktige ska handläggas ska beredas.

Under 4 § Företag och stiftelser anger reglementet att styrelsen ska;

- ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag och stiftelser som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv, men även i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen,
- ansvara för att beslut om ägardirektiv till företagen fattas och kontinuerligt hålls uppdaterade,
- löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap KL är uppfyllda beträffande de företag och stiftelser kommunen äger eller har intresse i,
- ansvara för regelbundna planerings- och uppföljningssamtal mellan styrelsen och företagsledningarna,
- årligen i beslut pröva om den verksamhet som bedrivs i de aktiebolag 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. Finns brister ska styrelsen samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder,
- Styrelsen får utse ombud som äger företräda staden vid bolagsstämmor samt i övrigt tillvarata stadens intressen vid bolagsstämmor, föreningsstämmor och liknande sammanträden i de företag och organisationer som staden helt eller delvis äger eller annars har intresse i och
- årligen godkänna bolagens finansiering.



Under 14 § i reglementet framgår att Kommunstyrelsen fördelar ansvarsområden mellan kommunalråden för varje mandatperiod samt beslutar om arbetsformer och beredning av ärenden. Vidare anges det under 15 § att Kommunstyrelsen ska i samband med varje ny mandatperiod fatta beslut om arbetsformerna för ärendeberedningen i Kommunstyrelsen.

### 2.4.3 Borås Stads styr- och ledningssystem

Borås Stads styr- och ledningssystem anges vara ett dokument kategoriserat som ett program som syftar till att beskriva strukturen för styrningen och ledningen i Borås Stad, och ger ramen för övriga styrdokument. Varje förvaltning och bolag ansvarar för att upprätta rutiner och arbetssätt utifrån detta. Styr- och ledningssystemet gäller för alla nämnder, styrelser, förvaltningar och bolag, och omfattar fyra delar: Styrmodellen, Medborgarinflytandet, Styrdokumentet och Uppföljningen.

#### Styrmodellen

I korta ordalag går styrmodellen ut på att Kommunfullmäktige styr nedåt i organisationen med olika målsättningar och uppdrag vilket tolkas i varje nedstigande led. Verksamheten utförs sedan i förvaltningar och bolag för att återrapporteras uppåt tillbaka till Kommunfullmäktige.

Kommunfullmäktige fördelar uppdrag med ansvar och befogenheter till våra nämnder och bolag. Nämnderna ska, enligt reglementet inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs enligt fullmäktiges mål och riktlinjer, och på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Bolagen styrs på liknande sätt genom bolagsordningar och ägardirektiv. De står under Kommunstyrelsens uppsikt och ska följa direktiv från Kommunfullmäktige och Kommunstyrelsen.

Vidare är Kommunstyrelsen, enligt styr- och ledningssystemet, kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet (ledningfunktion). Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund.

#### Medborgarinflytandet

En annan del av styr- och ledningssystemet är främjandet och tillvaratagandet av medborgarinflytandet vilket enligt programmet systematiskt skall arbetas med på olika sätt.

#### Styrdokumentet

Programmet anger vidare att Kommunfullmäktiges budget är stadens viktigaste styrdokument för all verksamhet och att det därefter finns ett stort antal styrdokument i Borås Stad. Dessa ska vara strukturerade på ett enkelt sätt så att det inte skapas alltför många olika nivåer i dokumentens hierarki. Det är viktigt att dokumenten samordnas och att de är så konkreta, enkla och få som möjligt.

#### Uppföljningen

Nästa del i programmet behandlar uppföljning. Programmet anger att det är Kommunstyrelsen som fastställer i juni de ekonomiska planeringsramar som är grunden för nämndernas förslag till budget. För bolagen godkänner Kommunstyrelsen budgeten för nästa år samt önskvärt läge på längre sikt. I förekommande fall görs detta även för bolagens affärsområden. Kommunfullmäktige godkänner bolagens finansiella mål.

Borås Stads årsredovisning är i första hand ett analyserande beslutsunderlag för Kommunfullmäktige. För bolagen godkänner årsstämman årsredovisningen och beviljar styrelse och vd ansvarfrihet för verksamhetsåret. Årsredovisningen ska ge information om hur nämnderna och bolagen följt Kommunfullmäktiges inriktning, om man nått målen och genomfört uppdragen i budgeten, samt hur resurserna använts. Kommunfullmäktige fastställer i budget vad som ska följas upp under året och vilka nämnder och bolag som ska redovisa detta.

### Dialog

Under rubriken dialog anges att den skriftliga styrningen och uppföljningen ska kompletteras med en tydlig och planerad muntlig dialog. En etablerad form för detta är planerings- och uppföljningssamtal, PLUPP-möten. Programmet anger att Kommunstyrelsen har regelbundna planerings- och uppföljningssamtal med nämnderna och styrelserna. Syftet med dessa samtal anges vara att genom analys av ekonomin och måluppfyllelsen få en fördjupad bild av nämndernas och styrelsernas verksamheter i budget- och årsredovisningsprocesserna.

Det anges vidare att programansvariga kommunalråden, nämndernas/styrelsernas presidium, förvaltningschef/vd samt tjänstemän från Stadskansliet medverkar i dessa samtal.

### Revidering av Borås Stads styr- och ledningssystem

Den 22 november 2021 skickades en revidering av Borås Stads styr- och ledningssystem på remiss till samtliga nämnder och bolag m.fl.

Remissversionen innefattar bl.a. en delvis ny process för att planera och följa upp mål och ekonomi. I processen beskrivs ex. att Borås Stadshus AB ska hålla uppdragsdialog som en del av ägarstyrningen med de kommunala bolagen två gånger per år. Remissversionen omfattar inte processen som avser budget för de kommunala bolagen eller för koncernbidrag inom Borås Stadshus AB.

Remissvaren ska senast den 31 januari 2022 ha kommit in till Kommunstyrelsens diarium.

## 2.5 Stadsrevisionens tidigare granskning inom området

Stadsrevisionen genomförde 2018 en granskning av Kommunstyrelsens ärendeberedning. Granskningen visade på stora brister när det gällde följsamhet gentemot lagstiftningens intentioner och vissa administrativa processer. Bristerna inom området bedömdes så betydande att Kommunstyrelsens ärendeberedning inte kunde ses som ändamålsenlig.<sup>45</sup>

I slutet av 2018 skickades ett förslag på gemensam beredningsprocess från Stadsledningskansliet ut till samtliga nämnders förvaltningar i Borås Stad i form av en förvaltningsremiss. Remissen behandlades och besvarades av merparten av förvaltningarna och en av nämnderna.<sup>46</sup> Samtliga de inkomna remissvaren från förvaltningarna såg positivt på att Borås Stad tog fram en gemensam beredningsprocess så långt det var möjligt.<sup>47</sup> Den 6 maj 2019 skickades en fastställd gemensam beredningsprocess ut till förvaltningarna kallad Gemensam beredningsprocess - Borås Stads nämnder. Beredningsprocessen var fastställd av kommunchefen och inte behandlad politiskt.<sup>48</sup>

Stadsrevisionen granskade 2019 ärendeberedningen i Borås Stads nämnder. Stadsrevisionen bedömde bl.a. att nämndernas ärendeberedning i Borås Stad varierade i stor utsträckning, att förtroendevalda i Borås Stad därmed hade olika förutsättningar när beslut ska fattas och att Borås Stad saknade beslutade regler och riktlinjer för hur ärendeberedningsprocesser i Borås Stads nämnder ska och bör gå till. I granskningen gjorde Stadsrevisionen även bedömningen att

<sup>45</sup> Stadsrevisionens i Borås Stad, Rapport, Kommunstyrelsens ärendeberedning i Borås Stad, 2019-02-11.

<sup>46</sup> Protokoll, Miljö- och konsumentnämnden, 2019-02-26 § 69

<sup>47</sup> Remissvar Dnr KS 2019-00106

<sup>48</sup> Borås Stad; Gemensam beredningsprocess – Borås Stads nämnder, 2019-05-06

avvikelserna inte var lika omfattande som de skulle ha varit om samtliga nämnder fullt ut följt de instruktioner som angavs i förvaltningsdokumentet *Gemensam beredningsprocess - Borås Stads nämnder*. Dokumentet var därutöver inte fastställt av en behörig instans.<sup>49</sup>

Granskade nämnder, med undantag för Samhällsbyggnadsnämnden och Miljö- och konsumentnämnden, bedömdes inte ha en helt ändamålsenlig ärendeberedningsprocess. Berörda nämnder behövde förbättra transparensen i ärendeberedningen och tydliggöra rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner i sina ärendeskrivelser. De behövde vidare säkerställa att beredningsunderlagen var sakliga, opartiska, baserade på professionell sakkunskap och att de omfattade en allsidig belysning av de aktuella områdena.

Stadsrevisionen bedömde vidare att samtliga nämnder, i beaktande av lagstiftningens krav och intentioner inom området, behövde fastställa och tydliggöra sin nämnds ärendeberedningsprocess.

I sitt svar på Stadsrevisionens granskning 21 september 2020 menade Kommunstyrelsen att den framtagna beredningsprocessen hade som syfte att vara en vägledning och en rekommendation för Stadens förvaltningar men att man hade som ambition är att revidera rutinen och sedan föreslå Kommunfullmäktige att fastslå den. I arbetet skulle även ingå att slå fast rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner vad gäller skrivelsemallen.<sup>50</sup>

Den 10 december 2020 beslutade Kommunfullmäktige att anta Riktlinjer för beredningsprocess i enlighet med förslag från Kommunstyrelsen. Riktlinjerna omfattar endast Borås Stads nämnder. Kommunstyrelsen eller de kommunala bolagen omfattas inte av regelverket.<sup>51</sup>

Stadsrevisionen uppmärksammade förhållandena omkring ärendeberedningen inför Kommunfullmäktiges beslut om *Riktlinjer för beredningsprocess – Borås Stads nämnder* och genomförde en granskning av beredningen av ärendet.

Granskningen visade att Kommunstyrelsen, som inte berördes av ärendet, ensamt genomförde beredningen inför beslut om riktlinjer för beredningsprocess – Borås Stads nämnder i Kommunfullmäktige. Ingen annan nämnd gavs möjlighet att yttra sig eller på annat sätt delta i beredningen. Denna ordning kan enligt Stadsrevisionens bedömning inte ge ett allsidigt belyst beslutsunderlag. Stadsrevisionen bedömde därför att mycket talar för att ärendet inte har beretts i enlighet med kommunallagen. Stadsrevisionens bedömning är att Kommunstyrelsens beredning av *Riktlinjer för beredningsprocess – Borås Stads nämnder har varit otillräcklig*.<sup>52</sup>

## 2.6 Borås Stads bolagsorganisation

Borås stad äger 13 kommunala bolag och är delägare i ett bolag. Till skillnad från förvaltningarna som styrs av nämnder, så styrs bolagen av bolagsstyrelser. Bolagsstyrelserna samt ombud till bolagsstämman väljs direkt av Kommunfullmäktige. Det är också Kommunfullmäktige som beslutar om bolagens verksamhet genom antagande av dokumenten:

- gemensamt ägardirektiv för Borås Stads bolag,
- ägardirektiv för bolaget

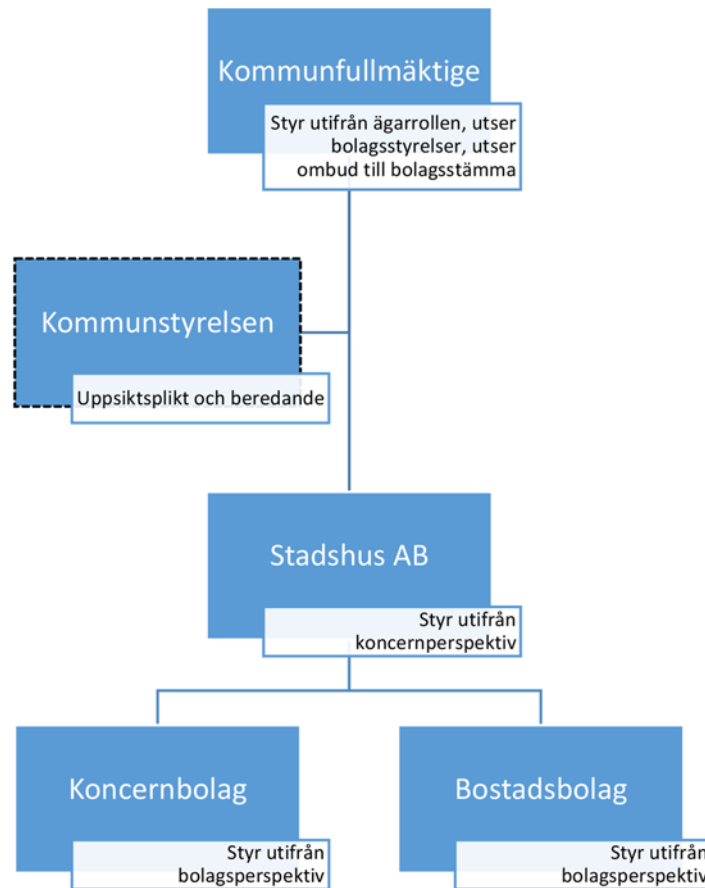
<sup>49</sup> Stadsrevisionen i Borås Stad, Rapport, Ärendeberedning i Borås Stads nämnder, 2020-02-17

<sup>50</sup> Kommunstyrelsen; Svar på revisionsrapport – Ärendeberedning i Borås Stads nämnder. 2020-09-21 Dnr KS 2020-00224 1.2.3.3

<sup>51</sup> Protokoll från Borås Kommunfullmäktige 10 december 2020 § 171.

<sup>52</sup> Stadsrevisionens i Borås Stad, Kortrapport, Ärendeberedningen inför beslut om riktlinjer för beredningsprocess – Borås Stads nämnder, 2021-04-19.

I Borås Stadshus AB ingår de rörelsedrivande dotterbolagen Borås Energi och Miljö AB, Borås Elnät AB, Borås Djurpark AB, Borås kommuns Parkerings AB, BoråsBorås TME AB, Industribyggnader i Borås AB, Inkubatorn i Borås AB samt Akademiplatsen AB. Några av bolagen har också egna dotterbolag. Bolaget utövar ägarstyrning över sina dotterbolag, samt över de bolag som Kommunstyrelsen uppdragit åt Borås Stadshus AB att ägarstyra d.v.s. övriga av Borås Stad hel- och majoritetsägda bolag.<sup>53</sup>



Figur 2 Bolagsorganisation i Borås Stad

### Bolagsgruppen

De tjänstemän som arbetar med bolagsfrågorna under Kommunstyrelsen organiserar sig i bolagsgruppen. Intervjuade ur gruppen anger att man har som uppgift att driva och utveckla dialogen med bolagen bereda de ärenden inför beslut i Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige. Bolagsgruppen fungerar också som tjänstepersoner för Stadshus AB.

Enligt de intervjuade fungerar bolagsgruppen som en central kontaktpunkt och kompetens för bolagen i sitt förhållande till staden.

## 2.7 Bolagens styrdokument

Förutom de gemensamma styrdokument som avser stadens bolag i allmänhet har även Borås stad särskilda styrdokument för de enskilda bolagen. Utöver detta har bolagen också egna styrdokument. Enligt gemensamt ägardirektiv för Borås stads bolag ska styrelsen för varje bolag årligen fastställa en skriftlig arbetsordning för sitt arbete.

<sup>53</sup> Gemensamt ägardirektiv för Borås Stads bolag fastställt 2021-02-25

### 2.7.1 Specifika ägardirektiv för Borås Stads bolag

Ägardirektiv för bolag som ägs av Borås Stad anger:

- Målet för bolagets verksamhet
- Grundläggande principer för bolagets verksamhet
- Krav på soliditet och avkastning
- Vilka ärenden som skall underställas Kommunfullmäktige (underställningsplikt)

På så vis anger de specifika ägardirektiven ärenden som skall beredas inför beslut i fullmäktige men lämnar också öppet för frågor som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt.

De ärenden som anges skiljer sig något mellan bolagen. Samtliga bostadsbolag anger följande ärendetyper som Fullmäktige ska beredas möjlighet att ta ställning till;

- bildande, förvärv eller avyttring av dotterbolag,
- ändring av aktiekapital,
- förvärv av aktier eller andelar i andra bolag eller föreningar,
- planer på ny eller ändrad inriktning av bolagets verksamhet,
- planer på ny eller ändrad organisation av mer omfattande art,
- förvärv och försäljning av fastigheter för mer än en femtio miljoner kronor per tillfälle
- och pantsättning av tillgångar.

Samtliga övriga bolag anger istället följande ärendetyper som Fullmäktige ska beredas möjlighet att ta ställning till;

- beslut om koncernbidrag,
- bildande, förvärv eller avyttring av dotterbolag,
- ändring av aktiekapital,
- förvärv av aktier eller andelar i andra bolag eller föreningar och
- planer på ny eller ändrad inriktning av bolagets verksamhet.

Ägardirektivet för Borås Energi AB, Borås Elnät AB, Industribyggnader i Borås AB, Borås Borås TME AB, och Akademiplatsen AB anger även:

- pantsättning av tillgångar.

### 2.7.2 Bolagsordningar för Borås Stads bolag

Bolag som ägs av Borås Stad har alla bolagsordningar som bl.a. anger syfte med verksamhet, aktiekapital, antal aktier, styrelseorganisering och revisorer och lekmannarevisorer

I samtliga bolagsordningar anges även att Kommunfullmäktige skall ges möjlighet att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas.

Det framgår också av bolagsordningarna att samtliga anger att följande beslut alltid fattas av bolagsstämman:

- Bildande, köp eller försäljning av bolag.
- Förändring av de strategiska målen för verksamheten.

Bolagsordning för respektive bolag anger inte närmare hur bolagets ärenden skall hanteras eller handläggas.

#### *Bolagsordningen för Borås Stadshus AB*

I bolagsordningen för Stadshus AB framgår att syftet med bolagets verksamhet är att leda, samordna och effektivisera den verksamhet som bedrivs genom dess dotterbolag.

Det står också att föremålet för bolagets verksamhet är att som moderbolag i en av Borås Stad ägd koncern direkt och genom innehav av aktier eller andelar i andra företag driva och utveckla verksamheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunen eller dess invånare.

Vidare anges även här att bolaget ska bereda Kommunfullmäktige i Borås Stad möjlighet att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas.

### **2.7.3 Bolagensstyrelsernas arbetsordningar**

Enligt det gemensamma ägardirektivet för Borås Stads bolag ska styrelsen för varje bolag sitta ha en aktuell och för verksamheten anpassad arbetsordning. Denna ska fastställas årligen.

I arbetsordningen ska det anges hur arbetet i förekommande fall ska fördelas mellan styrelsens ledamöter, hur ofta styrelsen ska sammanträda och i vilken utsträckning suppleanterna ska delta i styrelsens arbete och kallas till dess sammanträden.

Arbetsordningen för Borås Stads bolag innehåller alla en beskrivning av lagliga skyldigheter, styrelsens uppgifter, åligganden för styrelsen, regler och procedurer för sammanträden, styrelsens sammansättning samt andra beskrivningar av styrelsens arbete.

Alla Borås Stads bolag utom AB Sandhultsbostäder har antagna arbetsordningar avseende 2021.

Samtliga bolagens arbetsordningar beskriver även en ordning eller ansvar för hur beredning och framtagandet av beslutsunderlag ska gå till utom tre. De tre bolag som inte har en sådan beskrivning är Inkubatorn i Borås AB, AB Toarphus och AB Sandhultsbostäder.

### **2.7.4 Bolagens vd-instruktioner**

Enligt gemensamt ägardirektiv för Borås Stads bolag ska styrelsen meddela riktlinjer och anvisningar för vd:s handhavande av den löpande förvaltningen samt ange arbetsfördelningen mellan styrelsen och vd. Detta ska ske i skriftlig instruktion. Styrelsen ska tillse att instruktionen omprövas mot bakgrund av ändrade förhållanden och vunna erfarenheter.

Nästan alla av Borås Stads bolag har uppdaterat sina vd-instruktioner under 2021. Borås Kommuns parkerings AB och Inkubatorn i Borås AB har inte uppdaterat vd-instruktionen under 2021.

Som en del av granskningen har Revisionskontoret gått igenom samtliga bolags vd-instruktioner. Vid genomgången har Revisionskontoret utgått från de frågor som kan vara relevanta att reglera i en vd-instruktion (kapitel 2.2), de frågor som anges ska regleras i instruktionen enligt det gemensamma ägardirektivet och egna frågor som bedömts vara av relevanta i övrigt med utgångspunkt i granskningens syfte.

De kriterier som bolagens vd-instruktioner stämts av mot är:

- Vilken särskild delegation vd ges.
- Vilken roll har vd i att förbereda styrelsens möten.
- Skrivelse om förbud mot beslut då jävsförhållande föreligger.
- Att den verkställande direktören skall ansvara för att allmänna handlingar förvaras på ett korrekt sätt.
- Att det finns fungerande rutiner för utlämnande av offentliga handlingar och vem som verkställer utlämnandet.
- Hur kommunikationen mellan bolaget och tjänstemän vid kommunorganisationen ska ske.
- Vilken skyldighet den verkställande direktören har att delta vid fullmäktige- eller nämndsmöten.
- Vilken roll vd har när det gäller att bereda ärenden inför beslut i styrelsen.
- Huruvida vd-instruktionerna är antagna under 2021.

Utfallet av genomgången framgår av nedan sammanställning. Sammanställningen utgår ifrån respektive kriterium för vart och ett av bolagen. I de fall frågan anses besvarad av vd instruktionen har detta markerats med grönt. I de fall frågan är obesvarad eller inte regleras i vd instruktionen är fältet tomt.

Vd-instruktioner	Beslutsförhet/delegation	Förbereda möten	Jäv	Ansvar för allmänna handlingar	Rutiner för utlämnande av offentliga handlingar	Kommunikationen mellan bolaget och tjänstemän vid	Deltagande vid fullmäktige- eller nämndsmöten.	Beredning av ärenden	Antagen 2021
Borås Stadshus AB									
Borås Energi och Miljö AB									
Industribyggnader i Borås AB									
Borås Elnät AB									
BoråsBorås TME AB									
Borås kommuns Parkerings AB									
Akademiplatsen AB									
Inkubatorn i Borås AB									
AB Bostäder i Borås									
AB Toarphus									
AB Sandhultsbostäder									
Viskaforshem AB									
Fristadbostäder AB									
Borås Djurpark & Camping AB									

Sammantaget visar sammanställningen att samtliga bolag har fastställt en vd-instruktion. Samtliga vd instruktioner utom instruktionen för vd hos Stadshus AB omfattar vd:s ansvar när det gäller beredning av ärenden inför beslut till bolagsstyrelsen. Elva av 14 bolag har uppdaterat och antagit instruktionen under 2021. Samtliga vd-instruktioner omfattar någon form av beskrivning vad gäller vd:s beslutsförhet och delegation. Nio av 14 vd-instruktioner omfattar vd:s roll när det gäller att förbereda styrelsens möten. Sex av 14 instruktioner omfattar instruktioner när det gäller jävsförhållanden.

Endast två av 14 vd-instruktioner omfattar vd:s ansvar när det gäller hantering och ansvar för allmänna handlingar. Endast Borås Energi och Miljö AB och Stadshus AB har med detta i sina vd-instruktioner. I tre vd-instruktioner (IBAB, FRIBO och Borås Djurpark & Camping) finns hänvisning i vd-instruktionen till att vd ska fatta beslut i dessa frågor utifrån sekretesslagen (1980:100). Denna lagstiftning ersattes 2009 med offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Revisionskontoret noterar att endast i vd-instruktionen för Stadshus AB återfinns skrivningar som avser ansvar, hantering eller rutiner för utlämnande av allmänna handlingar. Borås Energi och Miljö AB har en särskild rutiner för detta.<sup>54</sup> Ingen instruktion omfattar hur kommunikation ska ske mellan vd och tjänstepersoner i den övriga kommunorganisationen eller vd:s deltagande vid Kommunfullmäktige- eller nämndsmöten.

## 2.7 Ärendeberedning i Borås Stads bolag

Av granskningen framgår att inga gemensamma eller bolagsframtagna dokument finns som uttryckligen dokumenterar eller beskriver ärendeberegningsprocessen från Borås Stads bolag till Kommunfullmäktige. Det går dock utifrån styrande dokument och intervjuer med bolagsföreträdare och tjänstemän i Borås Stad, att beskriva en generell process för ärendegången. Nedanstående syftar till att beskriva ärendegång och roller med utgångspunkt i de intervjuades beskrivningar.

### *Beredning i bolagen*

Ärendeberegnings i bolagen görs med olika inblandning av bolagens vd. I mindre bolag görs mer eller mindre all beredning av vd själv medan i större bolag genomförs beredning även av andra tjänstemän i bolaget. När vd bereder ärenden görs detta ofta med stöd av sakkunniga inom området och i förekommande fall ur utsedda delar av bolagets ledningsgrupp. Det kan även röra sig om privata utförare eller tjänstemän inom Borås Stad. Många vd:ar uttrycker att man ser till att få fram den hjälp som behövs för att bereda frågor till styrelsen så bra som möjligt med utgångspunkt i frågans komplexitet och dignitet.

Några vidtalade vd:ar anger att beredning också kan ske med delar bolagets styrelse i vissa frågor. I dessa fall har styrelsen i så fall utsett ett särskilt arbetsutskott eller motsvarande som består av delar av styrelsens ledamöter. Det är även vanligt förekommande att styrelsens presidium har en viss beredande funktion.

Intervjuade vd:ar anger vidare att det är gängse ordning att bolagen lyfter frågor som berör viktigare ärenden till PLUPP-möten för avstämning med ägarrepresentanter. I andra fall har man ofta direktkontakt med bolagsgruppen i särskilda ärenden. Det framkommer även att bolagets vd ibland lyfter ärenden för avstämning och vägledning med hela styrelsen som en del av beredningen.

Intervjuade uppger samstämmigt att vd har en tydlig roll och funktion när det gäller beredning av ärenden till styrelsen. En del intervjuade hänvisar här till den vd-instruktion som gäller. Samtliga vd anger även att Styrelsens presidium har en roll i ärendeberegningsprocessen. Här anger merparten

<sup>54</sup> Borås Energi och Miljö AB. Dokument – offentlighet och sekretess. RUT 0455. 2021-03-17



att det rör sig om att vd kan ha dialog och avstämning med presidiet i syfte att säkerställa att beredningen är tillräcklig. Det kan även röra sig om särskilt svåra eller komplicerade frågor. De intervjuade uppger samstämmigt att presidiets roll till största delen annars är att förbereda dagordningen för styrelsens möten. Några intervjuade uppger att presidiet och i synnerhet ordföranden är ett viktigt bollplank för vd i beredningen av ärenden. En viktig del som anges är att dialog med ordförande ger en fingervisning om beredningen är tillräcklig.

Merparten av intervjuade vd:ar uppger att ställningstagande omkring av vad som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt i slutändan är upp till styrelsen att avgöra. Det är de anställda i bolagets uppgift att hjälpa styrelsen med den bedömningen.

Merparten intervjuade uppger att det inte är tydligt vad ”*frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*” egentligen innebär. Det kan i teorin röra sig om en mängd olika frågor. Några intervjuade hänvisar till att det dock finns viss vägledning i bolagets ägardirektiv, men även i den vägledningen kan man göra olika tolkningar menar man. Andra intervjuade känner inte till vägledningen om vad som är av principiell beskaffenhet som finns i ägardirektivet.

De intervjuade anger samstämmigt att det som i praktiken krävs för att få fram om en specifik fråga är principiellt viktig är dialog. Finns en medvetenhet om att en fråga kanske kan vara principiellt viktig förs dialog med presidiet i styrelsen, styrelsen eller med företrädare för bolagsgruppen. Sådana frågor är även föremål för dialog vid PLUPP-samtal med ägaren för vägledning och avstämning. Några intervjuade vd:ar anger att avvägningen omkring vad som är principiellt även är en fingertoppskänsla som man utvecklar i sin roll som vd genom åren.

Några intervjuade uppger att beredningen av dessa frågor kräver mycket dialog då ärendegången inte finns dokumenterad. Dessa intervjuade menar att man får söka sig fram omkring hur processen ser ut som en del av beredningen. Dessa intervjuade efterfrågar en mer dokumenterad process som beskriver tillvägagångssättet. Även mer tydliggjorda riktlinjer om förväntan på beredningen som sådan hade i flera fall underlättat menar man. Merparten av de intervjuade uppger att bolagsgruppen vid Stadsledningskansliet blir en viktig hjälp när tillvägagångssättet inte finns tydliggjord. Flera vidtalade vd:ar anger att dialog med kollegor i andra av stadens bolag är till hjälp i dessa avseenden. Flera intervjuade framhåller den dialog som bolagsgruppen organiserar genom vd möten som betydelsefull i dessa avseenden.

Intervjuade vid Stadsledningskansliet uppger att man vid behov diskuterar huruvida frågor är av principiell beskaffenhet eller av större vikt i bolagsgruppen. Oftast sker detta i samband med att frågan bereds i det aktuella bolaget. Vidtalade uppger att man även finns med i bolagens beredning med stöd, hjälp eller vägledning om det efterfrågas.

#### *Beslut i bolagsstyrelse och inlämning av ärendet till bolagsgruppen/Kommunstyrelse*

När bolagets vd bedömer att underlaget är tillräckligt anmäls detta till styrelsemöte för att styrelsen ska besluta i ärendet. Intervjuade vd:ar uppger samstämmigt att när det gäller frågor av principiell beskaffenhet skickas styrelseprotokollet med underlag in till Stadshuset för vidare handläggning. I praktiken anger de flesta intervjuade att man ser till att tjänstepersonerna i bolagsgruppen får underlaget och att de tar ärendet vidare. Några intervjuade betonar här vikten av att det är samma material som styrelsen fått som även skickas för vidare hantering.

En intervjuad vd anger här att bolagets ärenden skickas in till programansvarigt kommunalråd och att denne sedan tar ärendet vidare till Kommunstyrelsen.

*Beredning i styrelsen för Stadshus AB*

Merparten intervjuade vd:ar uppger att det är oklart vilken roll Borås Stadshus AB har i beredningen av ärenden av principiell beskaffenhet eller av större vikt. Vidtalade vd:ar vet inte om koncernbolaget har en roll som omfattar att styrelsen där ska ta ställning i denna typ av frågor eller i vilken utsträckning.

En intervjuad vd anger Borås Stadshus AB:s inblandning i beredningen inför beslut i Kommunfullmäktige enligt nedan:

*”Det vet inte jag. Jag vet inte gången. Jag vet inte vilka frågor som går till Stadshus AB. I allmänhet är deras roll väldigt otydlig för mig.”*

Intervjuade tjänstepersoner i Stadshus AB uppger att det inte är tydliggjort om eller på vilket sätt Borås Stadshus AB ska ta ställning i frågor från koncernbolagen av principiell beskaffenhet eller större vikt. I praktiken har sådana frågor inte tagits upp till Stadshus AB:s styrelse. Beredningen har oftast gått från bolaget direkt till beredning inför beslut i Kommunstyrelsen. De intervjuade uppger att denna ordning är på väg att förändras. Det finns med i förslag till nya ägardirektiv för Stadshus AB att de ska bli en formell del i beredning av alla ärenden av principiell beskaffenhet eller av större vikt i bolagen. Denna typ av frågor är även väsentliga för Stadshus AB i ett koncern- och ägarstyrningsperspektiv menar man. Inte minst då denna typ av frågor många gånger innefattar betydande investeringar.

*Beredning och beslut i Kommunstyrelsen och beslut i Kommunfullmäktige*

Det är tjänstepersoner i bolagsgruppen vid Stadsledningskansliet som hanterar och bereder bolagsärenden inför beslut i Kommunstyrelsen. Intervjuade tjänstepersoner vid Stadsledningskansliet uppger att man genomför en egen beredning av de ärenden som Kommunstyrelsen ska fatta beslut om. Beredningen innefattar regelmässigt bolagets egen beredning av ärendet. I beredningsarbetet genomförs ytterligare arbete och kontakt tas vid behov med företrädare för bolagen om ytterligare underlag bedöms behövas.

Några intervjuade vd:ar i bolagen anger att en större delaktighet även i beredningen till Kommunstyrelsen hade varit önskvärd. Här avses både ökad delaktighet i processen, men framför allt att bolaget bör kunna få tillfälle att berätta för Kommunstyrelsens ledamöter hur bolaget ser på frågan och kunna bemöta och besvara eventuella frågor av Kommunstyrelsen. Någon vd anger att en möjlighet för bolaget att förklara komplicerade frågor hade varit önskvärd. En annan vd beskriver även hur en sådan ordning troligen hade kunnat avhjälpa oklarheter i behandlingen av ärendet i Kommunfullmäktige.

Intervjuade vid Stadsledningskansliet uppger att beredningen i denna typ av frågor går till som ärendeberedning i övrigt fungerar i Kommunstyrelsen. Det har under de senaste åren inte genomförts någon förändring i Kommunstyrelsens arbetsformer när det gäller ärendens beredning. Det innebär att beredningen sker med utgångspunkt i programansvariga kommunalråd. I vissa fall lyfts bolagsfrågor av principiell beskaffenhet eller av större vikt som Kommunstyrelsen ska besluta om i en s.k. kommunalrådsberedning. Detta sker dock inte regelmässigt, utan det beror på frågans omfattning och inriktning.

När ärendet anses tillräckligt berett fattar Kommunstyrelsen beslut om vilket beslut man föreslår att Kommunfullmäktige fattar i ärendet. Efter Kommunstyrelsens beslut anmäls ärendet till Kommunfullmäktige.

#### *Expediering av beslut till bolagen*

Efter att Kommunfullmäktiges protokoll justerats skickas enligt intervjuade vid Stadsledningskansliet protokollsutdrag alltid till de bolag ärendet berör. Vid Stadsledningskansliet görs expedieringen direkt i ärendehanteringssystemet Ciceron som skapar expedieringskvitton för varje protokollsexpediering.

Intervjuade vd:ar i bolagen anger att det varierar hur bolaget får information om Kommunfullmäktiges beslut. I vissa fall får bolaget ett protokollsutdrag, i andra fall får bolaget självt leta fram beslutet i Kommunfullmäktiges protokoll på Borås Stads hemsida. I vissa fall får man ingen återkoppling av vad Kommunfullmäktige beslutat om alls. Flera vd:ar uppger att man många gånger förlitar sig på muntlig återkoppling från kommunalråd, medlemmar i bolagsgruppen eller ledamöter i styrelsen som även sitter i Kommunfullmäktige eller som bevakat Kommunfullmäktiges möte. Några intervjuade vd:ar anger att man på detta sätt börjar verkställa Kommunfullmäktiges beslut innan man tagit del av kommunfullmäktiges protokoll.

Intervjuade vid Stadsledningskansliet betonar att det är av vikt att verkställighet av Kommunfullmäktiges beslut inte sker innan besluten vunnit laga kraft. Det är med denna utgångspunkt väsentligt att bolagen har tät bevakning på inkommande e-post menar man. Annars riskerar beslut verkställas på fel sätt eller innan de vunnit laga kraft.

#### *PLUPP-Möten*

Av intervjuerna med bolagens vd:ar framgår det att en viktig del av dialogen och utbytet med ägaren eller Kommunstyrelsen är de s.k. PLUPP-mötena beskrivna under avsnitt 2.4.3 i innevarande rapport.

PLUPP-mötena har som syfte att vara en del av styrningen och komplettera den med muntlig dialog. Borås Stads styr- och ledningssystem anger att det är Kommunstyrelsen som håller i PLUPP-mötena.

Enligt minnesanteckningar från PLUPP-möten med Borås Stads bolag är närvarande förtroendevalda i form av ordförande och vice ordförande för Borås Stadshus AB, samt tre programansvariga kommunalråd. Närvarande är även tjänstepersoner från bolagsgruppen och vd för Stadshus AB. Ordförande i Borås Stadshus AB är ordförande för mötet. Av anteckningarna framgår att mötena är mellan Borås Stadshus AB och kommunens bolag.<sup>55</sup>

Intervjuade i bolagen uppger att det är oklart i vilken roll vissa av de förtroendevalda är där i under mötena. Vidtalade i bolagen anger att de egentligen inte vet om dessa förtroendevalda är med på mötet för att de sitter i Stadshus AB:s styrelse och då har uppgifter med utgångspunkt i ägarstyrning, eller om de är där i egenskap av ledamöter/programansvariga kommunalråd i Kommunstyrelsen med utgångspunkt också i uppsiktsplikten. Flera vidtalade vd:ar uttrycker samtidigt en pragmatisk hållning i frågan och betonar att det oavsett är värdefullt med dialog med kommunens ledande förtroendevalda.

<sup>55</sup> Planerings- och uppföljningssamtal med de kommunala bolagen, hösten 2021. Dnr: 2021-00034

Några av vidtalade bolags vd:ar uttrycker det så här:

*”De är väl där som kommunalråd antar jag.”*

*”Jag har alltid tänkt att de är där för att de är kommunalråd. Jag har inte haft kopplingen att PLUPP-mötena är kopplade till Stadshus AB.”*

*”Det är lite otydligt vilket mandat de är där på.”*

*”En sitter med i styrelsen i Stadshus AB men annars är de med som representanter för Kommunstyrelsen är min bild.”*

*”Det är lite otydligt.”*

Intervjuade vid Stadsledningskansliet bekräftar dessa förhållanden och att det inte är fullt ut tydliggjort. Frågan har diskuterats vid arbetsmöten i Stadshus AB under året och perspektivet är främst ägarstyrning utifrån Borås Stadshus AB. I praktiken har mötena, i sin nuvarande form, sin utgångspunkt i båda församlingarna och med både ett ägastyrnings- och ett uppsiktsperspektiv.

En tjänsteperson uttrycker det så här:

*”Utgångspunkten är att de sitter för Stadshus AB. Men det blir otydligt utifrån uppsiktsplikten. Plupp-Mötena fyller följaktligen båda funktionerna. Mötena försöker vara en dialog mellan bolaget och ägaren, Kommunstyrelsen samt bolagsgruppen.”*

Mötena beskrivs av både intervjuade vd:ar och centrala tjänstepersoner vid stadsledningskansliet generellt som viktiga och uppskattade tillfällen för nödvändigt utbyte och avstämning mellan bolagen och övriga staden. Många intervjuade anger att formerna för mötena utvecklats under de senaste åren och att dialogen förtydligats, förbättrats och professionaliserats. En intervjuad uttrycker det så här:

*”Det pågår ett utvecklingsarbete med PLUPP-mötena där vi försöker förbättrade samtalen efter varje möte. Förbättra upplägget, att vi förberett frågor på förhand, osv.”*

Remissversionen av Borås Stads nya styr- och ledningssystem innefattar bl.a. en delvis ny process för att planera och följa upp mål och ekonomi. I processen beskrivs att Borås Stadshus AB ska hålla uppdragsdialog som en del av ägarstyrningen med de kommunala bolagen två gånger per år.

#### *Kommunalrådsberedningar*

Av intervjuer med vd:ar och företrädare för bolagsgruppen vid Stadsledningskansliet framgår det att ärenden som ska beslutas av Kommunfullmäktige i vissa fall bereds vid en s.k. kommunalrådsberedning.

I Stadsrevisionens granskning av Kommunstyrelsens ärendeberedningsprocess 2018 framgick i Borås Stads rutin för kommunalrådsberedning bl. a. att kommunalrådsberedningen är en del av Kommunstyrelsens ärendeberedning som syftar till att bereda ärenden av mer övergripande karaktär. I rutinen för kommunalrådsberedning som fanns då framgick det att ärenden som ska avhandlas på mötet ska presenteras genom en utskickad bilaga som innehåller mål, syfte och förväntningar med kommunalrådsberedningen. Rutinen var under granskningsåret föremål för revidering och togs bort under 2018.

Sedan dess har ingen ny rutin avseende kommunalrådsberedning tagits fram men det framgår av brödtext på Borås Stads intranät att samtliga kommunalråd och politiska sekreterare samt gruppledare för det parti som saknar kommunalråd deltar på mötena.<sup>56</sup>

I Stadsrevisionens granskning bedömdes förhållandena 2018 i enlighet med vad som framgår i avsnitt 2.4.

Enligt intervjuade vid Stadsledningskansliet har inga förändringar av den ordning som konstaterades i granskningen 2018 genomförts i Kommunstyrelsen.

Ärenden från de kommunala bolagen som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt hanteras i dessa avseenden som övriga ärenden i Kommunstyrelsen enligt intervjuade vid Stadsledningskansliet. Kommunstyrelsens beredning av ärenden har inte förändrats eller utvecklats.

## 2.8 Protokollföring i Borås Stads kommunala bolag

En del av granskningen avser om protokollföringen i bolagen lever upp till lagstiftning och annan normering inom området. Detta redogörs för nedan.

### *Intervjuer med bolagen och Stadsledningskansliet*

Det framgår av intervjuer och dokumentstudier att det inte finns riktlinjer för protokollskrivande i bolagen utöver stadens protokollshandbok vilken är riktad mot protokollskrivande för stadens nämnder. Ingen intervjuad i bolagen känner dock till att handboken finns eller använder den som utgångspunkt när man upprättar protokoll. Merparten intervjuade i bolagen anger att protokollen i stor utsträckning skrivs utefter hur föregående protokoll sett ut. Endast ett fåtal bolag arbetar aktivt med att utveckla kvalitén på protokollen. På så vis har många av bolagen en protokollföring som bygger på egen tradition snarare än på lagkrav eller nationell eller lokal normering.

De flesta intervjuade i bolagen uppger att det är antingen vd eller en annan tjänsteperson i bolaget som för styrelsens protokoll. Ett mindre antal bolag uppger att det är en av styrelsens ledamöter som för protokoll vid styrelsens sammanträde. De tjänstepersoner som ansvarar för protokollföring är många gånger ensamma i sin uppgift i bolaget. Det finns en avsaknad av stöd i frågan om hur protokoll bör upprättas påtalar flera av de intervjuade i bolagen. Det finns ex. ingen vägledning eller mall för vad som ska vara med etc.

Den övervägande merparten av de intervjuade i bolagen uppger svårigheter i att upprätta protokoll när det gäller vilken information som ska vara öppen och offentlig kontra vilken information som ska sekretessbeläggas. En del av de intervjuade uppger att gränsdragningen här är svår och att intresse från media och allmänhet ofta är stor. Flera intervjuade anger att detta lätt kan leda till att delar av protokollen sekretessmarkeras lite för säkerhets skull.

Intervjuade vid Stadsledningskansliet anger att deras uppfattning är att bolagens syn på vad som är sekretess i flera av bolagens protokoll är vidlyftig. Allt för vidlyftigt i flera fall menar man. Många av bolagens protokoll är mycket likriktade och intetsägande och i en del fall återges inte hur beslutet fattats eller vilka underlag som kommit styrelsen till del inför beslut.

I bolagsgruppen finns en jurist från Stadsledningskansliet. Juristen har som en del av sin uppgift att bistå bolagen med råd och vägledning i juridiska frågor. Frågan om sekretess och protokollföring kan absolut vara en sådan fråga uppger intervjuade. Samtidigt är det sällsynt att bolagen nyttjar denna möjlighet när det gäller protokoll eller sekretess. Stöd och hjälp finns att få menar man, men den nyttjas inte.

<sup>56</sup> <https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/stadsledningskansliet/administrativrutiner/kommunstyrelsenochkommunfullmaktige/kommunalradsberedning.4.63997c4316260facc41a2867.html> 2022-02-03

Intervjuade vid Stadsledningskansliet bekräftar att det inte finns någon dokumenterad vägledning för Borås Stads bolag som avser protokollföring. Inte heller ägardirektiv eller andra styrdokument som avser bolagen innehåller sådan information. Däremot är protokollföring med som en del i den styrelseutbildning som genomförs i början av varje mandatperiod för alla bolagsstyrelser i Borås Stad.

#### *Stickprovskontroll i protokoll från Borås Stads bolag*

Som en del av granskningen har Revisionskontoret genomfört en genomlysning av hur protokollföringen ser ut i Borås Stads bolag. Genomlysningen har genomförts baserat på den vägledning som ges i dokumentet *Principer för styrning – Kommun- och regionägda bolag* från SKR.<sup>57</sup>

Genomlysningen har genomförts genom stickprov av alla bolags protokoll från verksamhetsåret 2021. Sammantaget har majoriteten av respektive bolags protokoll för 2021 gått igenom.

Protokollen har undersökts utifrån följande frågeställningar:

- Återger protokollet tydligt vilka ärenden som behandlats?
- Återger protokollet vilket underlag som funnits för respektive ärende?
- Ger beslutsförslaget en saklig, utförlig och relevant belysning av det ärende beslutet gäller?
- Återger protokollet innebörden av de beslut som fattats?

Stickproven har sedan sammanställts för respektive bolag utifrån förekomsten av bedömd avvikelse i förhållande till SKR:s vägledning. Betydande och frekventa avvikelser har markerats med rött, Vissa avvikelser har markerats med gult och mindre eller inga avvikelser har markerats med grönt. Bedömningarna har genomförts med en försiktighetsprincip.

Sammanställningen av bedömningar utifrån genomförda stickprov ser ut enligt nedan.

Protokoll	Förslag till beslut i ärenden	Protokollet återger tydligt vilka ärenden som behandlats	Underlag till ärenden	Innebörden av de beslut som fattats
Borås Stadshus AB	Grönt	Grönt	Grönt	Grönt
Borås Energi och Miljö AB	Rött	Grönt	Rött	Grönt
Industribyggnader i Borås AB	Rött	Grönt	Rött	Grönt
Borås Elnät AB	Rött	Gult	Rött	Grönt
BoråsBorås TME AB	Rött	Grönt	Rött	Grönt
Borås kommuns Parkerings AB	Rött	Grönt	Gult	Grönt
Akademiplatsen AB	Rött	Grönt	Rött	Grönt
Inkubatorn i Borås AB	Rött	Grönt	Gult	Grönt
AB Bostäder i Borås	Gult	Grönt	Gult	Grönt
AB Toarphus	Rött	Grönt	Rött	Grönt
AB Sandhultsbostäder	Rött	Rött	Rött	Rött
Viskafors hem AB	Rött	Rött	Rött	Rött
Fristadbostäder AB	Rött	Grönt	Rött	Grönt
Borås Djurpark & Camping AB	Rött	Grönt	Rött	Grönt

<sup>57</sup> Sveriges kommuner och regioner; Principer för Styrning – Kommun- och regionägda bolag, 2020, s. 39

Sammantaget visar sammanställningen att Borås Stadshus AB är det enda bolag som helt saknar större avvikelser från SKR:s principer i de genomförda stickproven.

Styrelseprotokollen hos AB Bostäder i Borås saknar tydlighet avseende beslutsförslag i ärenden och är inte tydliga med beskrivningen av ärendeunderlag.

Styrelseprotokollen hos Inkubatorn i Borås AB och Borås kommuns Parkerings AB saknar tydlighet avseende beslutsförslag i ärenden och är inte tydliga med beskrivningen av ärendeunderlag.

Styrelseprotokollen hos Borås Energi och Miljö AB, Industribyggnader i Borås AB, BoråsBorås TME AB, Akademiplatsen AB, AB Toarphus, Fristadbostäder AB och Borås Djurpark & Camping AB saknar beslutsförslag i ärenden och saknar beskrivning av ärendeunderlag.

Styrelseprotokollen hos AB Sandhultsbostäder och Viskaförshem AB saknar beslutsförslag i ärenden, återger inte tydligt vilka ärenden som behandlats, beskriver inte ärendeunderlag och återger inte innebörden av de beslut som fattas.

### 3 Stadsrevisionens bedömningar

Stadsrevisionen har granskat ärendeberedningen i de kommunala bolagen i Borås Stad. Syftet med granskningen var att granska bolagens och Kommunstyrelsens beredningsprocess inför beslut i Kommunfullmäktige. Syftet var även att granska om processen är ändamålsenlig och förenlig med kommunallagens, aktiebolagslagens och andra lagars krav på beredning. Som en del av granskningen har även protokollföringen i de kommunala bolagen i Borås Stad undersökts. Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med företrädare för alla Borås Stads bolag samt med tjänstepersoner vid Stadsledningskansliet.

Ett kommunalt aktiebolag är i grunden ett normalt aktiebolag med en kommun som ägare. Det som bl.a. särskiljer det kommunala aktiebolaget från ett bolag med privat ägande är att styrningen sker genom att de kommunrättsliga principerna förs in i bolagets bolagsordning. I kommunallagen framgår att det i bolagsordningen ska anges att frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt ska underställas Kommunfullmäktige för dess ställningstagande samt att styrelseledamöter och lekmannarevisorer ska väljas direkt av Kommunfullmäktige. Vidare gäller ytterligare lagar för bolaget på samma sätt som annan offentlig verksamhet när det kommer till offentlighet för handlingar, arkivering av handlingar, hantering av utlämnande av handlingar samt upphandling av varor och tjänster.

Förutom ovanstående utgår granskningen i stora delar från de *principer för styrning av kommun- och regionägda bolag* som tagits fram av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Dessa principer är inte tvingande att följa för kommunerna. Varje enskild kommun avgör slutligen hur ägarfrågorna ska behandlas och då kan principerna vara ett stöd.

#### *Kommunstyrelsens ärendeberedning*

Enligt kommunallagen ska Kommunstyrelsen alltid ges möjlighet att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning samt ska, i det fall ingen annan nämnd eller fullmäktigeberedning gjort det, självt lägga fram förslag till beslut i alla ärenden som skall behandlas av Kommunfullmäktige. Detta gäller även ärenden avseende kommunala bolag. De krav som ställs upp avseende ärendeberedning i övriga ärenden i Kommunstyrelsen gäller på så sätt även för de bolagsärenden som ska beslutas av Kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsens ärendeberedning granskades av Stadsrevisionen under 2018. Stadsrevisionens sammanfattande bedömning var att Kommunstyrelsens ärendeberedning avvek från lagstiftningens intentioner på flera punkter. Bristerna inom området var så betydande att Kommunstyrelsens ärendeberedning inte kunde ses som ändamålsenlig.

Innevarande granskning visar att ärendeberedningen i Kommunstyrelsen i huvudsak inte har förändrats eller utvecklats sedan granskningen genomfördes 2018. Stadsrevisionens bedömning är med utgångspunkt i granskningsresultaten att bristerna som konstaterades då kvarstår.

Kommunstyrelsen behöver, enligt Stadsrevisionens bedömning, upprätta en tydlig och transparent ärendeberedningsprocess som klargör rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner. Kommunstyrelsen behöver även säkerställa att beredningsunderlagen är sakliga, opartiska, baserade på professionell sakkunskap och omfattar en allsidig belysning av de aktuella områdena.

#### *Ärendeberedningsprocessen hos Borås Stads bolag*

Regelverket när det gäller bolagens egen beredning av ärenden är till största delen de regler som framgår av 8 kap. 21 § aktiebolagslagen (ABL). Lagen anger att beslut inte får fattas i ett ärende, om inte samtliga styrelseledamöter har fått tillfälle att delta i ärendets behandling och fått ett tillfredsställande underlag för att avgöra ärendet. Det är bolagets styrelse som rent praktiskt avgör vad ett tillfredsställande underlag innebär.

Ägaren kan i ägardirektiv besluta om ytterligare regelverk eller förhållningsregler som berör bolagen. Ska dessa anses bindande för bolagen behöver de beslutas av bolagsstämmorna. I ägardirektiv kan ägaren således besluta om ytterligare förhållningsregler som rör de kommunala bolagens beredning av ärenden.

Granskningen visar att ägaren inte beslutat om ytterligare regelverk eller förhållningsregler i ägardirektiv som rör hur bolagen ska bereda sina ärenden.

Enligt det gemensamma ägardirektivet för Borås Stads bolag ska styrelsen för varje bolag ha en aktuell och för verksamheten anpassad arbetsordning. Denna ska fastställas årligen. I arbetsordningen ska det anges hur arbetet i förekommande fall ska fördelas mellan styrelsens ledamöter, hur ofta styrelsen ska sammanträda och i vilken utsträckning suppleanterna ska delta i styrelsens arbete och kallas till dess sammanträden. Alla Borås Stads bolag utom AB Sandhultsbostäder har antagna arbetsordningar avseende 2021.

Arbetsordningarna för Borås Stads bolag innehåller en beskrivning av lagliga skyldigheter, styrelsens uppgifter, åligganden för styrelsen, regler och procedurer för sammanträden, styrelsens sammansättning samt andra beskrivningar av styrelsens arbete.

Samtliga bolags arbetsordningar beskriver även övergripande hur beredning och framtagande av beslutsunderlag ska gå till utom tre. De tre bolag som inte har en sådan beskrivning är Inkubatorn i Borås AB, AB Toarphus och AB Sandhultsbostäder.



När det gäller ärendeberedningen i Borås Stads bolag lämnar Stadsrevisionen följande rekommendationer:

- Styrelsen i Sandhultsbostäder AB behöver fastställa en arbetsordning för styrelsen i enlighet med det gemensamma ägardirektivet.
- Stadsrevisionen rekommenderar att styrelserna för Inkubatorn i Borås AB, AB Toarphus och AB Sandhultsbostäder för in ordning och ansvar när det gäller beredning av ärenden i kommande års arbetsordning för styrelsen.

*Beredning när det gäller frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*

I kommunallagen framgår att det i bolagsordningen ska anges att frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt ska underställas Kommunfullmäktige för dess ställningstagande. I bolagsordningar för Borås Stads bolag framgår detta för samtliga bolag.

Granskningen visar att Borås Stad saknar en gemensam och definierad beredningsprocess som avser de frågor av principiell beskaffenhet eller av större vikt som ska beredas i bolagen och sedan i Kommunstyrelsen inför beslut i Kommunfullmäktige. Det finns heller inga uttryckta krav på kvalitet eller omfattning av beredningen av dessa frågor i bolagens ägardirektiv.

Det framkommer vidare i granskningen att styrelsen i Borås Stadshus AB i de flesta fall inte genomför någon beredning eller fattar beslut i denna typ frågor, vare sig när det gäller bolagen i stadshuskoncernen eller när det gäller övriga bolag. Borås Stadshus AB:s roll och funktion när det gäller ställningstagande i dessa ärenden är inte tydliggjord. Samtidigt har Borås Stadshus AB ett uttryckt ansvar för ägarstyrningen av Borås Stads samtliga bolag i ägardirektivet.

Det finns förslag på förtydligande av ägardirektivet för Borås Stadshus AB som medför att bolaget ska ta ställning till samtliga frågor av principiell beskaffenhet eller av större vikt som uppkommer i Borås Stads bolag. Förslaget har ännu inte beslutats om.

När det gäller Kommunstyrelsens beredning av ärenden av principiell beskaffenhet eller av större vikt efterfrågar flera intervjuade VD i bolagen en tydligare ordning som beskriver hela beredningsprocessen. Några vidtalade VD uttrycker även att de skulle se positivt på en större delaktighet från bolagets sida även i Kommunstyrelsens beredning av dessa frågor.

När det gäller ärendeberedningen i frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt lämnar Stadsrevisionen följande rekommendationer:

- Borås Stadshus AB bör med utgångspunkt i vilket ansvar bolaget har för ägarstyrningen av Borås Stads bolag ta ställning till de frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt som uppkommer i bolagen.
- Beredningsprocessen när det gäller det gäller frågor av principiell beskaffenhet eller av större vikt bör dokumenteras och förtydligas med fokus på ärendegång, roller och ansvar för bolagens styrelser, styrelsen för Borås Stadshus AB och Kommunstyrelsen.
- Grundläggande krav på beredningen i frågor av principiell beskaffenhet eller av större vikt kan med fördel föras in i det gemensamma ägardirektivet för Borås Stads bolag.

*Planerings- och uppföljningsmöten (PLUPP-möten)*

Enligt Borås Stads styr- och ledningssystem ska Kommunstyrelsen regelbundet genomföra planerings- och uppföljningssamtal med styrelserna för Borås Stads bolag. Enligt ägardirektivet ska Borås Stadshus AB ansvara för att minst en gång per år hålla ägardialog (planerings- och uppföljningssamtal) med representanter för styrelse och företagsledning i bolagen ingående i koncernen samt med övriga av Borås Stads hel- och majoritetsägda bolag. Mötena genomförs två gånger per år med de flesta bolag och tre gånger per år med Borås Energi och Miljö AB.

Intervjuade företrädare för bolagen uppger att utgångspunkten för mötena är otydlig när det gäller om mötena sker med företrädare för Borås Stadshus AB eller med Kommunstyrelsen. Intervjuade vid Stadsledningskansliet bekräftar att detta inte fullt ut är tydliggjort, men att ambitionen nu är att det ska vara dialog vid mötet både med utgångspunkt i ägarstyrning och uppsikt.

Samtliga vidtalade i granskningen uppger att planerings- och uppföljningssamtalen är uppskattade och betydelsefulla tillfällen för dialog. Formerna för mötet har utvecklats de senaste åren och ytterligare utvecklingsarbete bedrivs av bolagsgruppen vid Stadsledningskansliet. Förslaget i remissversionen av Borås Stads nya styr- och ledningssystem är att Borås Stadshus AB ska hålla uppdragsdialog som en del av ägarstyrningen med de kommunala bolagen två gånger per år.

Stadsrevisionen kan konstatera att planerings- och uppföljningssamtalen fyller en viktig funktion som ett instrument för ägarstyrning och dialog. När det gäller Planerings- och uppföljningssamtalen lämnas följande rekommendationer:

- Roller och mandat för deltagare i mötet bör förtydligas med betoning på om fokus för mötet är ägarstyrning med utgångspunkt i Borås Stadshus AB, uppsikt med utgångspunkt i Kommunstyrelsen eller båda delar.
- Stadsrevisionen rekommenderar en utveckling mot dialog som en del av ägarstyrningen i linje med förslaget i Borås Stads nya styr- och ledningssystem.

*Vd-instruktioner i de kommunala bolagen*

Enligt gemensamt ägardirektiv för Borås Stads bolag ska styrelsen meddela riktlinjer och anvisningar för vd:s handhavande av den löpande förvaltningen samt ange arbetsfördelningen mellan styrelsen och vd. Detta ska ske i skriftlig instruktion.

Sammantaget visar granskningen att samtliga bolag har en fastställd vd-instruktion. Samtliga vd-instruktioner utom instruktionen för vd hos Stadshus AB omfattar vd:s ansvar när det gäller beredning av ärenden inför beslut till bolagsstyrelsen.

Stadsrevisionens sammanställning av bolagens vd-instruktioner visar att flertalet bolag saknar reglering när det gäller jäv, ansvar för allmänna handlingar, rutiner för utlämnade av allmänna handlingar, kommunikationen mellan bolaget och tjänstemän vid Stadsledningskansliet och deltagande vid fullmäktige- eller nämndsmöten.

Stadsrevisionen lämnar följande rekommendationer när det gäller vd-instruktioner i de kommunala bolagen:

- Borås Stadshus AB:s instruktion för vd behöver kompletteras med vd:s beredande funktion och ansvar.
- Samtliga bolag bör med utgångspunkt i Stadsrevisionens sammanställning se över bolagets vd-instruktion och säkerställa att samtliga relevanta områden regleras i instruktionen. Bolagen behöver särskilt säkerställa att vd:s ansvar, när det gäller ansvar för allmänna handlingar och rutiner för utlämnande av allmänna handlingar, utgör en del av instruktionen till vd och att den utgår från nu gällande lagstiftning.

#### *Protokoll i bolagen*

Som en del av granskningen har Revisionskontoret genomfört en genomlysning av hur protokollföringen ser ut i Borås Stads bolag. Genomlysningen baseras på den vägledning som ges i dokumentet *Principer för styrning – Kommun- och regionägda bolag* från SKR.

Bolagens styrelseprotokoll har en avgörande roll för beslutsdokumentationen i bolagen. För att ägare, styrelse och vd ska kunna säkerställa att verksamheten styrs i enlighet med de beslut styrelsen fattat behöver dessa vara tydligt nedtecknade. Innehållet i bolagens styrelseprotokoll är även viktiga för allmänhetens insyn i offentligt ägda verksamheter. Av den anledningen bör protokollen hålla en viss nivå av tydlighet avseende bl.a. beskrivning av ärenden, underlag och beslut.

Genomlysningen har undersökt om protokollet tydligt återger vilka ärenden som behandlats, vilket underlag som funnits för respektive ärende, om det fanns en ärendebeskrivning och om innebörden av de beslut som fattas tydligt anges i protokollet.

Genomlysningen visar att endast protokollen hos Stadshus AB uppfyller de kriterier som undersökningen utgått från. Samtliga övriga protokoll saknar i varierande utsträckning tydlighet i vilka underlag som legat till grund för besluten och en tydlig ärendebeskrivning i beslutsförslaget.

Det noteras särskilt att styrelseprotokollen hos AB Sandhultsbostäder och Viskaforshem AB saknar beslutsförslag i ärenden, inte återger tydligt vilka ärenden som behandlats, inte beskriver ärendeunderlag och inte återger innebörden av de beslut som fattas.

- Mot bakgrund av resultatet från genomlysningen rekommenderar Stadsrevisionen att det gemensamma ägardirektivet för Borås Stads bolag uppdateras med ett regelverk som anger vad bolagens styrelseprotokoll minst ska innehålla.
- Samtliga bolagsstyrelser behöver se över sin protokollföring och säkerställa att relevant information tas upp i protokollen. I detta arbete kan respektive bolag med fördel utgå från Stadsrevisionens genomlysning i innevarande rapport.

*Expediering*

Beslut tagna i Kommunfullmäktige expedieras till de bolag ärendet berör. Innevarande granskning har visat på oklarheter avseende expedieringsrutinerna mellan Borås Stad och de kommunala bolagen.

Det är av vikt att bolagen verkställer Kommunfullmäktiges beslut med utgångspunkt i upprättade protokoll från Kommunfullmäktiges sammanträde. Detta för att säkerställa att beslutet verkställs i enlighet med Kommunfullmäktiges intentioner i en principiell fråga.

Besluten i Kommunfullmäktige kan överklagas inom tre veckor efter att Kommunfullmäktiges protokoll justerats. Skulle ett kommunalt bolag verkställa beslut före överklagandetidens utgång har beslutet verkställs innan det vunnit laga kraft.

- Stadsrevisionen rekommenderar att bolagen tar fram rutiner för mottagandet av expedierade protokoll från Kommunfullmäktige. Bolagen behöver även ta fram rutiner för att undvika verkställighet av ärenden som Kommunfullmäktige beslutat om och som ännu inte vunnit laga kraft.

*Sammanfattande bedömning*

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är när det gäller Kommunstyrelsens ärendeberedning att de brister som konstaterades 2018 inte åtgärdats. Förhållandena medför att Kommunstyrelsens beredning av ärenden även fortsatt inte kan bedömas som ändamålsenlig.

Stadsrevisionen bedömer att beredningsprocessen när det gäller frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt i Kommunstyrelsen och bolagen kan utvecklas och hänvisar till bilagd rapport för precisering av rekommendationer.

När det gäller ärendeberedningen i de kommunala bolagen bedömer Stadsrevisionen att bolagen till största delen har en ändamålsenlig beredningsprocess. Utöver aktiebolagslagen finns ingen laglig reglering som rör ärendens beredning inom respektive bolag.

Väsentliga delar som behöver utvecklas för bolagen är protokollföringen från bolagsstyrelsernas sammanträden, att Kommunfullmäktiges beslut verkställs i enlighet med upprättat protokoll och att ansvar och rutiner för förvaring och utlämnande av allmänna handlingar tydliggörs.

---

*Andreas Ekelund*  
Revisionschef

---

*Samuel Kaufman*  
Kommunal yrkesrevisor

## 4 Källor och referenslitteratur

### Lagar och förordningar

Förvaltningslag (2017:900)  
Regeringsformen (1974:152)  
Aktiebolagslag (2005:551)  
Kommunallag (2017:725)  
Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)  
Tryckfrihetsförordning (1949:105)

### Förarbeten och statliga utredningar

Proposition 1985/86:80:14  
Proposition 1990/91:117  
Proposition 2016/17:171  
Proposition 2016/17:180  
Statens offentliga utredningar 2015:24

### Protokoll och handlingar hos Borås Stad

Protokoll, Miljö- och konsumentnämnden, 2019-02-26 § 69  
Protokoll från Borås Kommunfullmäktige 10 december 2020 § 171  
Remissvar Dnr KS 2019-00106  
Kommunstyrelsen; Svar på revisionsrapport – Ärendeberedning i Borås Stads nämnder. 2020-09-21 Dnr KS 2020-00224 1.2.3.3  
Borås Energi och Miljö AB. Dokument – offentlighet och sekretess. RUT 0455. 2021-03-17  
Planerings- och uppföljningssamtal med de kommunala bolagen, hösten 2021. Dnr: 2021–00034

### Intervjuer

Intervju 1 med representant för AB Sandhultsbostäder/AB Toarphus, 2021-11-10  
Intervju 2 med representant för Borås Energi och Miljö AB, 2021-11-16  
Intervju 3 med representant för Industribygnader i Borås AB, 2021-11-17  
Intervju 4 med representant för Akademiplatsen AB och BoråsBorås TME AB, 2021-11-23  
Intervju 5 med representant för Borås Elnät AB, 2021-11-24  
Intervju 6 med representant för AB Bostäder i Borås, 2022-01-10  
Intervju 7 med representant för Fristadbostäder AB, 2022-01-10  
Intervju 8 med representant för Viskafors hem AB, 2022-01-11  
Intervju 9 med representant för Borås kommuns Parkerings AB, 2022-01-11  
Intervju 10 med representanter för Stadsledningskansliet/Stadshus AB 2022-01-19  
Intervju 11 med representant för Borås Djurpark & Camping AB, 2022-01-26  
Intervju 12 med representant för Inkubatorn i Borås AB, 2022-02-09

**Övrigt**

von Essen, Ulrik; Arbete i offentlig förvaltning, 2014

von Essen, Ulrik; Förvaltningsrättens grunder 2018

Ahlström, Kristina; Förvaltningslagen – En kommentar, 2017.

Strömberg, Håkan, & Lundell, Bengt; Allmän förvaltningsrätt 2018.

SKL Kommentus; Kommunallagen med kommentarer och praxis, 2011.

Sveriges kommuner och landsting; Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän, 2012.

Lundin, Thelander, Öberg, IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering); Det välgrundade beslutet, 2013:11

Svenska Kommunförbundet, Styrelseboken, 2001:22,

Kastberg, Patrik, Kommunala aktiebolag – En handbok, 2019.

Kastberg, Patrik; Kommunallagen – En kommentar, 2021

Sveriges kommuner och regioner; Principer för Styrning – Kommun- och regionägda bolag, 2020.

Sveriges kommuner och regioner och Sveriges Allmännytta; Ägarstyrning av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag 2020.

Styrelseboken - Svenska Kommunförbundet 2001:22

**Internetkällor**

Borås Stads intranät för anställda:

Rutin för Kommunalrådsberedning, Uppdaterad: 2021-03-11

<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/stadsledningkansliet/administrativrutiner/kommunstyrelsenochkommunfullmaktige/kommunalradsberedning.4.63997c4316260facc41a2867.html>

**Övriga Internetkällor:**

Stadsrevisionens i Borås Stad, Rapport, Kommunstyrelsens ärendeberedning i Borås Stad, 2019-02-11.

[https://www.boras.se/download/18.4be120bc16b458ebf2c166d2/1560413803445/Rapport\\_%C3%A4rendeberedning.pdf](https://www.boras.se/download/18.4be120bc16b458ebf2c166d2/1560413803445/Rapport_%C3%A4rendeberedning.pdf)

Stadsrevisionen i Borås Stad, Rapport, Ärendeberedning i Borås Stads nämnder, 2020-02-17

<https://www.boras.se/download/18.32e597e71754f2d1b881e31/1603368504934/Revisionsrapport%20-%20%C3%84rendeberedning%20i%20Bor%C3%A5s%20Stads%20n%C3%A4mnder.pdf>

Borås Stad; Gemensam beredningsprocess – Borås Stads nämnder, 2019-05-06

<https://intranet.boras.se/styrningochledning/styrdokument/administrationochjuridik.4.3ce79020177d-b5c897d57893.html>

Stadsrevisionens i Borås Stad, Kortrapport, Ärendeberedningen inför beslut om riktlinjer för beredningsprocess – Borås Stads nämnder, 2021-04-19.

<https://www.boras.se/download/18.48f40d7817a75c326fb6140d/1626084110329/Kortrapport%20-%20%C3%84rendeberedningen%20inf%C3%B6r%20beslut%20om%20riktlinjer%20f%C3%B6r%20beredningsprocess%20-%20Bor%C3%A5s%20Stads%20n%C3%A4mnder.p>



BORÅS  
STAD

## STADSREVISIONEN

**Besöksadress** Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås  
**Telefon** 033-35 71 56 **E-post** [revisionskontoret@boras.se](mailto:revisionskontoret@boras.se)  
**Webbplats** [boras.se/stadsrevisionen](http://boras.se/stadsrevisionen)