



Granskning av ärendeberedningen i Borås Stads bolag

Stadsrevisionen • Borås

Rapportsammandrag

2022-02-28

20
22

Granskning av ärendeberedningen i Borås Stads bolag

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 protokollföreläggningen 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.

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 bolagsstämorna. 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 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 tydliggjord, 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 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.

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.



BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 56 **E-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen