

Styrning och uppsikt över kommunala bolag

Sölvesborgs kommun

Sölvesborgs kommunföretag AB

Sölvesborgshem AB

Koncernen Sölvesborgs Energi

November 2023

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Casper Wessén, revisionskonsult

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sölvesborgs kommun samt lekmanarevisorerna i helägda bolag har det genomförts en gemensam granskning inom området ägarstyrning, ägarkontroll och bolagens följsamhet till ägarens direktiv.

Granskningen tar utgångspunkt från revisorernas uppdrag som regleras i kommunallagen (kapitel 12) och aktiebolagslagen (kapitel 10). Granskningen har inriktats mot följande områden:

1. Binda bolagen till kommunalrättsliga principer
2. Ägarstyrning genom direktiv och planer
3. Arbetsfördelning mellan kommunstyrelse och Sölvesborgs kommunföretag
4. Återrapportering från bolag till ägare
5. Kommunstyrelsens förstärkta uppsiktsplikt

Utifrån genomförd granskning görs följande revisionella bedömning hur respektive revisionsobjekt hanterar granskningsområdet:

Revisionsobjekt	Ändamåls-enlighet	Intern kontroll
Kommunstyrelsen		
Sölvesborgs kommunföretag AB		
Sölvesborgshem AB		
Koncernen Sölvesborgs Energi		

För att utveckla området bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen initierar en översyn av bolagsordningar och ägardirektiv i syfte att säkerställa att dokumenten är förenliga med krav i kommunallagen.
- Att kommunstyrelsen, tillsammans med styrelsen i moderbolaget, ser över sin arbetsfördelning så att den fullt ut motsvarar krav i lagstiftning och styrdokument.
- Att kommunstyrelsen prövar om återrapportering från bolagen ska ges en mer enhetlig utformning.
- Att granskade bolag säkerställer att återrapportering fullt ut sker enligt fastställda direktiv.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
1. Inledning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor.....	3
1.3 Avgränsning.....	4
1.4 Revisionskriterier.....	4
1.5 Metod.....	4
2. Granskningsresultat.....	5
2.1 Binda bolagen till kommunalrättsliga principer.....	5
2.2 Ägarstyrning genom kommunstyrelsen.....	7
2.3 Rollfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolag.....	8
2.4 Återrapportering från bolag till ägare.....	10
2.5 Kommunstyrelsens fullgörande av förstärkt uppsiktsplikt.....	11
3. Avslutning.....	13
3.1 Samlad bedömning.....	13
3.2 Rekommendationer.....	13
Bilagor.....	15

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunallagen ger en kommun möjlighet att lämna över skötseln av vissa kommunala angelägenheter till bland annat aktiebolag. En betydande del av Sölvesborgs kommuns verksamhet bedrivs idag i bolagsform. I vissa fall har kommunen ett dominerande inflytande, medan i andra fall är kommunen delägare i bolaget.

Innan överlämning av en kommunal angelägenhet till ett bolag kan ske måste ägaren bland annat fastställa vilket kommunalt ändamål bolagets verksamhet ska ha samt vilka kommunala befogenheter bolaget ska verka inom. I Sölvesborgs kommun fullgörs ägarrollen i första hand genom kommunstyrelsen respektive moderbolaget Sölvesborgs Kommunföretag AB.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att utöva uppsikt över all verksamhet som bedrivs i kommunal regi. När det gäller kommunala aktiebolag ställs krav att kommunstyrelsen utövar en förstärkt uppsikt inom området. För att fullgöra sitt uppdrag behöver styrelsen utveckla tillförlitliga arbetsformer inom området.

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

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen respektive aktiebolagen Sölvesborgs Kommunföretag, Sölvesborgshem samt koncernen Sölvesborgs Energi.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att pröva och bedöma om styrning, kontroll och följsamhet avseende kommunala bolag sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer? Fokus på kommunstyrelsens beredning.
2. Har kommunstyrelsen säkerställt att det utövas tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? Fokus på ägardirektiv och planer.
3. Är rollfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolaget tydlig när det gäller att fullgöra ägarrollen?
4. Sker rapportering från bolag till ägare i enlighet med gällande direktiv?
5. Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet?

Revisionsfråga 1, 4 och 5 utgör underlag för om granskningsområdet hanteras på ett *ändamålsenligt sätt*. Övriga revisionsfrågor används för att pröva om den *interna kontrollen* inom området är tillräcklig.

Revisionsfrågorna fördelas enligt följande:

Revisionsobjekt	Revisionsfråga
Kommunstyrelse	1, 2, 3, 5
Sölvesborgs Kommunföretag AB	3, 4
Sölvesborgshem AB	4
Koncernen Sölvesborgs Energi	4

1.3 Avgränsning

Följande aktiebolag omfattas av granskningen:

- Koncernen Sölvesborgs Kommunföretag (moderbolag, dotterbolag, dotterdotterbolag)
- Västblekinge Miljö AB (delägt bolag 33 %)

Granskningen avgränsas i huvudsak till kalenderåret 2023. I övrigt se avsnitt "Syfte och revisionsfrågor".

1.4 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallag (2017:725) 6:1, 6:6, 6:9, 10:3
- Aktiebolagslagen (2005:551) 8:4
- Styrande dokument, främst bolagsordning, ägardirektiv och policy

1.5 Metod

Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevanta styrdokument, däribland bolagsordning, ägardirektiv samt företagspolicy. Därutöver har vi även genomfört granskning av styrelseprotokoll för den senaste 12-månadersperioden.

Intervjuer har skett med företrädare för kommunen respektive kommunägda bolag.

Följande har intervjuats:

- Kommunchef och kommunstyrelsens ordförande, Sölvesborgs kommun
- VD och styrelseordförande, Sölvesborgs Kommunföretag AB
- VD, ordförande samt vice ordförande, Sölvesborgshem AB
- VD, ekonomichef och styrelseordförande, koncernen Sölvesborgs Energi

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

Rapporten har kvalitetssäkrats av Anna Hilmarsson, certifierad kommunal revisor, PwC enligt PwC:s rutiner för kvalitetssäkring.

2. Granskningsresultat

2.1 Binda bolagen till kommunalrättsliga principer

Revisionsfråga: Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer?

Fokus på kommunstyrelsens beredning i frågan.

lakttagelser

I kommunfullmäktiges uppdrag ingår att besluta om hur kommunens verksamhet på övergripande nivå ska vara organiserad. Kommunal verksamhet kan utföras av exempelvis nämnder, gemensamma nämnder, stiftelser, kommunalförbund och kommunägda aktiebolag. Om kommunen väljer att bedriva verksamheten genom kommunala företag ska fullmäktige ges möjlighet att binda företagen till vissa kommunalrättsliga ramar/principer. Ansvar för att bereda ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige vilar på kommunstyrelsen.

En betydande del av kommunens verksamhet bedrivs i aktiebolagsform. Om bolaget i hög grad ägs av en kommun/flera kommuner ska aktiebolaget bindas – genom fullmäktigebeslut – till ett antal kommunalrättsliga ramar/principer.

I *bilaga 1* presenteras en sammanställning i vilken grad kommunstyrelsen säkerställt att företagen bundits till gällande ramar/principer. Av sammanställningen framgår följande:

Område	Resultat
1. Fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten	Gul
2. Kommunalt ändamål och kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten ska anges i bolagsordning	Gul
3. Fullmäktige ska utse samtliga styrelseledamöter	Grön
4. Bolagsordning ska säkerställa att fullmäktige får ta ställning innan beslut tas i ärenden av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt	Grön
5. Företaget ska ha minst en (1) kommunal revisor som utses av fullmäktige	Grön
6. Se till att företaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare	Röd

Inom *område 3, 4 och 5* har bolagen bundits till kommunalrättsliga principer.

Med kommunala befogenheter (*område 2*) avses om bolagen ska tillämpa kommunallagens principer i fråga om lokalisering, självkostnad samt likställighet. Dessa principer ska i normalfallet gälla för kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform. Om verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund kan ägaren *inte* koppla bolaget till självkostnadsprincip respektive likställighetsprincip. Däremot kan bolagen i vissa fall bindas till lokaliseringsprincipen.

Granskningen visar att det råder oklarhet vilka kommunalrättsliga befogenheter som gäller för granskade bolag. Följande har noterats:

- Sölvesborgs kommunföretag: Ej preciserat vilka principer som gäller för moderbolaget.
- Sölvesborgshem: Ej preciserat i bolagsordning. Av bolagsordning framgår att bolagets verksamhet ska bedrivas inom Sölvesborgs kommun, vilket i praktiken betyder att bolaget har bundits till lokaliseringsprincipen.
- Västblekinge Miljö: Ej preciserat om bolaget är bunden till lokaliseringsprincipen.

Koncernen Sölvesborgs Energi ska efterleva ellagen respektive fjärrvärmelagen. Denna lagstiftning förhindrar ägaren att binda bolagen till självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen samt lokaliseringsprincipen.

När det gäller kommunalt ändamål (*område 1*) noteras att det i flertalet bolagsordningar sker en sammanblandning mellan *föremålet* (medlet, vad bolaget ska ägna sig åt) respektive *ändamålet* (syfte, nytta som bolaget ska tillhandahålla medborgarna). Otydlighet inom området riskerar försvåra såväl för bolaget att fullgöra sina uppdrag som för kommunstyrelsen att fullgöra sin förstärkta uppsikt över verksamhet som bedrivs i bolagsform. För bostadsbolaget finns ett tydligt ändamål och föremål.

Inom *område 6* har lagstiftaren klargjort att allmänhetens insyn i offentligt finansierad verksamhet är lika viktig när den upphandlas av ett kommunalt bolag som när den upphandlas av en kommunal nämnd. Bolaget ska bindas till denna princip genom bolagsordning eller ägardirektiv. Vår granskning visar att kommunstyrelsen inte säkerställt denna insyn i fall bolagen väljer att överlåta någon del av en kommunal angelägenhet till privat utförare.

Granskningen kan inte finna att kommunstyrelsen har en återkommande rutin för att pröva om bolagens styrdokument är förenliga med vad som anges i lagstiftning. I intervju framkommer att en översyn av bolagsordningar planeras att genomföras under år 2024.

Bedömning

Delvis

Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen delvis säkerställt att granskade bolag bundits till kommunalrättsliga ramar/principer. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsens förslag till bolagsordningar är förenliga med kommunallagen i fråga om att fullmäktige ska utse styrelseledamöter/lekmannarevisorer samt att få ta ställning i viktiga frågor inom bolagen.
- Bolagsordningarna kan förtydligas när det gäller kommunala befogenheter och kommunalt ändamål.
- Fullmäktige har inte givits möjlighet att säkerställa allmänhetens insyn i de fall bolagen väljer att överlåta vården av kommunala angelägenheter till privata utförare.

Ovan redovisade brister kan även ses som framtida utvecklingsområden.

En ökad tydlighet inom området förenklar förutsättningarna för kommunstyrelsen att fullgöra sin uppsiktsplikt.

2.2 Ägarstyrning genom kommunstyrelsen

Revisionsfråga: Har kommunstyrelsen säkerställt att det utövas tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? Fokus på direktiv och planer.

lakttagelser

Kommunstyrelsen ansvarar för att leda och samordna kommunens samlade verksamhet. I styrelsens uppdrag ingår även att bereda ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige samt att ajourhålla de styrdokument som beslutas av fullmäktige. Fullmäktiges styrning inom området sker främst genom bolagsordning och ägardirektiv.

I *bilaga 2* redovisas en sammanställning av ägarens styrning av kommunens bolag.

Ägardirektiv

Bolagsordningen är ett lagstadgat styrdokument som ska finnas. Ägardirektiv är ett frivilligt komplement till bolagsordning.

Granskningen visar att kommunstyrelsen har formulerat förslag till ägardirektiv för bostadsbolaget, bolag inom koncernen Sölvesborgs Energi samt delägda Västblekinge Miljö. Senaste revidering av ägardirektiv har skett under åren 2020-2021.

När det gäller Sölvesborgs Kommunföretag saknas ägardirektiv.

Företrädare för helägda dotterbolag upplever att befintliga ägardirektiv i allt väsentligt är ändamålsenligt utformade.

Planer

Kommunallagen ger uttryck för att kommunal verksamhet ska styras genom planer för verksamhet och ekonomi. Följande planer ska upprättas:

- Verksamhetsplan (1 år)
- Resultatbudget (3 år)
- Balansbudget (1 år)
- Investeringsbudget (1 år)
- Kassaflödesbudget (1 år)
- Driftbudget (1 år)

I ägarrollen ingår att se till att bolagens styrdokument är förenliga med de krav som ställs i lagstiftning. Vår granskning visar att kommunstyrelsen *i huvudsak* säkerställt att bolagets planer innehåller de delar som anges i kommunallagen. Följande har noterats:

- Enligt ägardirektiv ska samtliga granskade bolag, med undantag för Sölvesborgs Kommunföretag, upprätta verksamhetsplan/affärsplan.
- Samtliga granskade bolag, med undantag för Sölvesborgs Kommunföretag, är bundna till att upprätta budget. Ägarens direktiv säkerställer inte att budgeten motsvarar vad som anges i kommunallagen (se punktlista ovan).

Direktiv inför årsstämmor

Av företagspolicy (KF 2007) framgår att ombud till årsstämman i Sölvesborgs Kommunföretag ska utses av fullmäktige. Vidare anges att ombudet ska förses med en ombudsinstruktion. Ansvar för att ta fram förslag till instruktion vilar på kommunstyrelsen.

Granskningen visar att kommunstyrelsen i april 2023 godkände förslag till ombudsinstruktion för direktägda bolag, däribland Sölvesborgs Kommunföretag respektive Västblekinge Miljö.

Bedömning

Ja

Vår bedömning är att kommunstyrelsens styrning inom granskningsområdet *i stort* är tillräcklig. Bedömningen baseras på följande:

- Ägardirektiv finns för samtliga granskade bolag, med undantag för moderbolaget Sölvesborgs Kommunföretag.
- Direktiven säkerställer att budget/verksamhetsplan i bolagen i huvudsak motsvarar krav i kommunallagen. Vissa avvikelser har dock noterats.
- Kommunstyrelsen har utfärdat ombudsinstruktion till ägarombud enligt fullmäktiges anvisningar.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen vidareutvecklar ägardirektiv till helägda bolag. Direktiven bör bland annat säkerställa att budget/planer i helägda aktiebolag fullt ut motsvarar krav i kommunallagen.

2.3 Rollfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolag

Revisionsfråga: Är rollfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolaget tydlig när det gäller att fullgöra ägarrollen?

Iakttagelser

Kommunstyrelsens och moderbolagets uppdrag regleras i följande lagar/styrdokument:

- Kommunallagen
- Aktiebolagslagen
- Kommunstyrelsens reglemente
- Företagspolicy för Sölvesborgs kommun
- Bolagsordning för Sölvesborgs Kommunföretag AB

Ett av fullmäktiges viktigaste beslut är att utse ledamöter till kommunstyrelse, nämnder och styrelser i kommunägda bolag. Granskning av valärendet för perioden 2023-2026 visar att utsedda styrelseledamöter i Sölvesborgs Kommunföretag tillika är ledamöter i kommunstyrelsen. Vid denna typ av personunion är det av särskild vikt att ansvars- och arbetsfördelning mellan kommunstyrelse respektive moderbolaget är tydlig.

I aktiebolagslagen regleras vilket uppdrag som vilar på ett moderbolag. Av bolagsordning framgår att Kommunföretag på övergripande nivå ska samordna

verksamhet som bedrivs inom bolagskoncernen. Styrelsen för moderbolaget ansvarar för förvaltningen av bolagets angelägenheter.

Vår granskning visar att företagspolicyn (2007) i låg grad reglerar rollfördelning mellan kommunstyrelsen och moderbolaget. Det enda som anges är att moderbolaget ska utse *ägarombud* respektive utforma *ombudsinstruktion* till årsstämmor i dotterbolag och dotterdotterbolag.

När det gäller ägarombud och ombudsinstruktion har följande noterats:

- Kommunfullmäktige har i januari 2023 utsett ägarombud till årsstämmor för moderbolag, helägda dotterbolag, helägda dotterdotterbolag samt delägda bolag (Västblekinge Miljö m.fl)
- Kommunstyrelsen har i april 2023 beslutat om ombudsinstruktion för moderbolag, helägda dotterbolag, helägda dotterdotterbolag samt delägda aktiebolag (Västblekinge Miljö m.fl).

Av ovanstående sammanställning framgår att tillämpad beslutsorganisation i vissa avseenden avviker från vad som anges i företagspolicy från år 2007.

En genomgång av moderbolagets protokoll för perioden oktober 2022-september 2023 visar att styrelsen har upprättat en koncernredovisning för år 2022. I övrigt har styrelsen svårt att verifiera att den på ett systematiskt sätt arbetar med samordning och uppsikt inom bolagskoncernen.

En del i ägarrollen är att genomföra dialog mellan ägare och bolag. Vi konstaterar att företagspolicyn inte närmare preciserar formerna för genomförande av ägardialog.

Granskningen visar att den löpande ägarstyrningen utövas av kommunstyrelsen. Företrädare för såväl kommun som dotterbolag upplever att samråd och dialog mellan ägare och bolag fungerar väl. Dotterbolagen företräds vid dessa tillfällen oftast av styrelseordförande och VD.

Granskningen visar att det även finns etablerade arbetsformer när det gäller hur kommunen utövar samråd och dialog med delägda Västblekinge Miljö AB. Samråd och dialog sker såväl mellan kommunala delägare som mellan delägare och bolag.

Företrädare för kommunstyrelse/kommunledning och moderbolaget upplever att personunionen som finns mellan kommunledning/moderbolagets ledning fungerar väl. Historiskt har man inte upplevt att ansvar och roller mellan organen varit otydliga.

Bedömning

Delvis

Vår bedömning är att rollfördelning mellan kommunstyrelsen och moderbolaget endast är *delvis* tydlig när det gäller att fullgöra ägarrollen. Bedömningen baseras på följande:

- Granskade styrdokument beskriver i låg grad hur ägarrollen fördelas mellan kommunstyrelsen och styrelsen i moderbolaget.

- Kommunstyrelsen agerande under granskningsperioden har varit förenligt vad som anges i kommunallagen. Granskningen indikerar att moderbolagets styrelse inte fullgör sitt förvaltaruppdrag på ett lika tillfredsställande sätt.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen och styrelsen i moderbolaget ser över intern arbetsfördelning, så att den fullt ut motsvarar krav i lagstiftning och styrdokument. Arbetsfördelningen bör dokumenteras i företagspolicy alternativt ägardirektiv för Sölvesborgs Kommunföretag.

2.4 Återrapportering från bolag till ägare

Revisionsfråga: Sker rapportering från bolag till ägare i enlighet med gällande direktiv?

Iakttagelser

I bolagens uppdrag ingår att återrapportera till ägaren hur de fullgör tilldelade uppdrag. Formerna för återrapportering regleras vanligtvis i ägardirektiv.

Enligt direktiv ska rapportering från bolag till kommun främst omfatta följande:

1. Årsredovisning och tertialrapporter
2. Revisionsberättelse och granskningsrapport
3. Protokoll från styrelsemöten och årsstämma

Rapporteringsdirektiv för bolagen är upprättade år 2020-2021. Vår sammanställning (se bilaga 3) visar att direktiven inte fullt ut är enhetliga. Här noteras att lägre krav på rapportering ställs på bostadsbolaget jämfört med övriga granskade bolag.

Företrädare för helägda dotterbolag upplever att krav på återrapportering till ägaren upplevs vara på en rimlig nivå.

I *bilaga 3* redovisas resultatet från genomförd granskning. Granskningen visar att inget av granskade bolag fullt ut efterlever givna rapporteringsdirektiv. Avvikelserna är i första hand hänförliga till bostadsbolaget, men brister har även noterats för koncernen Sölvesborgs Energi respektive Västblekinge Miljö.

Avvikelser är i första hand hänförliga till följande områden:

1. Innehåll för årsredovisningens förvaltningsberättelse
2. Protokoll från årsstämma
3. Rapportering av årlig verksamhetsplan/budget

När det gäller punkt 1 ska förvaltningsberättelsen för bolag i koncernen Sölvesborgs Energi respektive Västblekinge Miljö AB ska innehålla en redovisning av hur bolagets verksamhet har bedrivits och utvecklats mot bakgrund av det kommunala syftet med bolaget. Ägaren ställer ej motsvarande krav på årsredovisning i Sölvesborgshem.

Granskning av årsredovisning för *SEVAB-koncernen* respektive *Västblekinge Miljö* år 2022 visar att förvaltningsberättelsen saknar information om bolagets följsamhet till kommunalt syfte/ändamål, vilket får ses som en brist.

Granskningen visar att återrapportering från bolag inom Sölvesborgs Energi samt delägda Västblekinge Miljö i första hand sker till kommunens elektroniska myndighetsbrevlåda (kommunkansliet@solvesborg.se), medan bostadsbolaget i högre grad rapporterar till enskilda befattningshavare. En risk med att sända rapportering till enskilda befattningshavare är att dokumentationen inte registreras i kommunens diarium.

Avslutningsvis noteras att ägaren ställer olika krav på bolagen i fråga om återrapportering av lekmannarevisionens granskningsrapport. Lekmannarevisorn arbetar på ägarens uppdrag och prövar bland annat om bolagens verksamhet bedrivs enligt ägarens anvisningar. Avsaknad av enhetliga ägardirektiv inom området riskerar medföra att lekmannarevisionen inte ges förutsättningar att fullgöra sitt granskningsuppdrag i enlighet med god revisionssed.

Bedömning

Delvis

Vår bedömning är att återrapportering från bolag till ägare *delvis* sker enligt utfärdade direktiv. Bedömningen baseras på följande:

- Bolag inom koncernen Sölvesborgs Energi samt Västblekinge Miljö i huvudsak återrapporterar enligt gällande ägardirektiv. Vissa avvikelser har dock noterats.
- Återrapportering från helägda bostadsbolaget Sölvesborgshem sker endast delvis enligt beslutade direktiv.

För framtiden föreslås att samtliga bolag säkerställer att återrapportering fullt ut sker enligt fastställda ägardirektiv. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att pröva om återrapportering från bolagen ska ges en mer enhetlig utformning.

2.5 Kommunstyrelsens fullgörande av förstärkt uppsiktsplikt

Revisionsfråga: Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet?

Iakttagelser

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen utöva en förstärkt uppsiktsplikt gentemot de kommunägda aktiebolagen. Den förstärkta uppsikten innebär att styrelsen årligen ska pröva om bolagets verksamhet varit förenlig med kommunalt ändamål och kommunala befogenheter. Detta gäller samtliga bolag där kommunen - direkt eller indirekt - har ett dominerande inflytande. Om prövningen visar att bolagets verksamhet ej varit förenlig med ägarens direktiv är kommunstyrelsen skyldig att lämna åtgärdsförslag till kommunfullmäktige.

Kommunallagen har inte preciserat när under året som styrelsen ska genomföra denna prövning. Det är lämpligt att detta sker innan bolagen genomför årsstämma. Prövningen kan därmed beaktas i den instruktion som ska upprättas av ägaren till stämмоombudet.

Granskningen visar att kommunens styrdokument i låg grad reglerar formerna för hur kommunstyrelsen ska fullgöra uppsikt över bolagen. Viss begränsad vägledning ges i dels kommunstyrelsens reglemente dels ägardirektiv för dotterbolag/dotterdotterbolag.

Granskning av styrelsens protokoll visar att styrelsen i maj 2023 genomfört en prövning av bolagens följsamhet till kommunalt ändamål och kommunala befogenheter.

Prövningen har omfattat följande bolag:

- Sölvesborgs Kommunföretag AB
- Sölvesborgshem AB
- Sölvesborgs Energi och Vatten AB
- Sölvesborgs Energi AB
- Sölvesborgs Fjärrvärme AB

Av beslutet framgår att kommunstyrelsen anser att respektive bolags verksamhet har bedrivits i enlighet med kommunalt ändamål och kommunala befogenheter. Underlag för styrelsens beslut utgörs av en tjänsteskrivelse upprättad av kommunchef.

I sammanhanget kan iakttagelse från avsnitt 2.1 återupprepas att bolagens kommunala ändamål och befogenheter i flera avseenden är otydliga.

Enligt direktiv ska flertalet bolag lämna följande material till ägaren:

- Årsredovisningens förvaltningsberättelse ska innehålla en redovisning hur bolaget bedrivits och utvecklats i förhållande till fastställt kommunalt syfte (ändamål)

Vi tolkar att bolagens årsredovisning ska vara en del av det skriftliga underlag som kommunstyrelsen ska använda i sin uppsiktsplikt. Till följd av att SEVAB-koncernen inte fullgjort sin rapportering inom området har kommunstyrelsen inte kunnat använda materialet som underlag i den prövning som genomförts under år 2023.

I övrigt noteras att kommunstyrelsens ledamöter inte genomfört en jävsprövning inför beslut om bolagens följsamhet till kommunalt ändamål/befogenheter. Som tidigare nämnts är kommunstyrelsens ledamöter tillika styrelseledamöter i moderbolagets styrelse. Syftet med en sådan rutin är att säkerställa att kommunala beslut fattas på ett opartiskt sätt.

Bedömning

Ja

Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen gör en årlig prövning av bolagens verksamhet utifrån de krav som ställs i kommunallagen. Bedömningen baseras på följande:

- I maj 2023 har styrelsen genomfört en prövning av kommunens helägda aktiebolag.

Utvecklingsområde som noteras är att vidareutveckla kommuninterna styrdokument i fråga om vilka underlag som ska ligga till grund inför kommunstyrelsens fullgörande av förstärkt uppsiktsplikt.

3. Avslutning

3.1 Samlad bedömning

Nedan redovisas revisionell bedömning för respektive delområde/revisionsfråga:

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer? *	Delvis	
2. Har KS säkerställt att det utövas tillräcklig styrning över verksamhet som bedrivs i bolagsform? **	Ja	
3. Är arbetsfördelning mellan KS och moderbolaget tydlig när det gäller att fullgöra ägarrollen? **	Delvis	
4. Sker rapportering från bolag till ägare i enlighet med gällande direktiv? *	Delvis	
5. Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet? *	Ja	

* Underlag för att bedöma ändamålsenlighet

** Underlag för att bedöma intern kontroll

Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning följande:

- Att kommunstyrelsens styrning och kontroll över dess aktiebolag **inte helt** sker på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms **inte helt** vara tillräcklig.
- Att bolagen **inte helt** har fullgjort sitt rapporteringsuppdrag till ägaren på ett ändamålsenligt sätt.

3.2 Rekommendationer

För att utveckla området bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen initierar en översyn av bolagsordningar och ägardirektiv i syfte att säkerställa att dokumenten är förenliga med krav i kommunallagen.
- Att kommunstyrelsen, tillsammans med styrelsen i moderbolaget, ser över sin arbetsfördelning så att den fullt ut motsvarar krav i lagstiftning och styrdokument.
- Att kommunstyrelsen prövar om återrapportering från bolagen ska ges en mer enhetlig utformning.
- Att granskade bolag säkerställer att återrapportering fullt ut sker enligt fastställda direktiv.

2023-11-23

Anna Hilmarsson

Certifierad kommunal revisor

Uppdragsledare

Bo Rehnberg

Certifierad kommunal revisor

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sölvesborgs kommun samt lekmannarevisorer i granskningen berörda aktiebolag enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2023-03-09. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilagor

Bilaga 1: Binda bolagen till kommunalrättsliga principer

	Sölvesborgs kommunföretag AB	Sölvesborgshem AB	Sölvesborgs Energi och Vatten	Sölvesborgs Energi AB	Sölvesborgs Fjärrvärme AB	Västblekinge Miljö AB
1. Kommunalt ändamål	Delvis. Viss sammanblandning med bolagets föremål. Bolaget ska optimera resursutnyttjande inom helägda aktiebolag.	Ja, främja bostadsförsörjningen i kommunen.	Delvis. Viss sammanblandning med bolagets föremål. Förtydligande sker i ägardirektiv.	Delvis, sammanblandning med bolagets föremål. Förtydligande sker i ägardirektiv.	Delvis, sammanblandning med bolagets föremål. Förtydligande sker i ägardirektiv.	Delvis, sammanblandning med bolagets föremål.
2. Kommunala befogenheter	Nej, ej preciserat.	Delvis, indirekt klarlagt att bolaget ska följa lokaliseringsprincipen	Nej, ej preciserat. Delar av bolaget verksamhet kan bindas till kommunalrättsliga principer.	-. (Kan ej bindas till kommunalrättsliga principer till följd av speciallagstiftning).	-. (Kan ej bindas till kommunalrättsliga principer till följd av speciallagstiftning).	Bolaget ska följa principer och självkostnad respektive likställighet. Saknar lokaliseringsprincip.
3. KF:s val av styrelseledamöter	Ja, 11-15 ordinarie ledamöter.	Ja, 5 ordinarie ledamöter.	Ja, 5 ordinarie ledamöter.	Ja, 5 ordinarie ledamöter.	Ja, 5 ordinarie ledamöter.	Ja, totalt 9 ledamöter där utses av Sölvesborg.
4. KF:s ställningstagande	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
5. Lekmannarevisor	Ja, 2 st.	Ja, 2 st.	Ja, 2 st	Ja, 2 st.	Ja, 2 st.	Ja, 3 st.
6. Insyn i privata utförare	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Beslut bolagsordning: organ, datum	Fullmäktige, 2006-10-30	Fullmäktige, 2006-10-30	Fullmäktige, 2016-03-21	Fullmäktige, 2016-03-21	Fullmäktige, 2016-03-21	Fullmäktige, 2021-03-22

Bilaga 2: Direktiv till hel- och delägda bolag

	Sölvesborgs kommunföretag AB	Sölvesborgshem AB	Sölvesborgs Energi och Vatten	Sölvesborgs Energi AB	Sölvesborgs Fjärrvärme AB	Västblekinge Miljö AB
Specifikt ägardirektiv	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Verksamhet: planer	Nej	Ja, ska upprätta 3-års verksamhetsplan	Ja, ska upprätta 3-årig verksamhetsplan	Ja, ska upprätta 3-årig verksamhetsplan	Ja, ska upprätta 3-årig verksamhetsplan	Ja, ska upprätta 3-årig affärsplan
Ekonomi: planer	Nej	Ja, ska upprätta budget 1 år. Ej reglerat vilka budgetdelar som ska ingå.	Ja, ska upprätta budget 1 år. Ej reglerat vilka budgetdelar som ska ingå.	Ja, ska upprätta budget 1 år. Ej reglerat vilka budgetdelar som ska ingå.	Ja, ska upprätta budget 1 år. Ej reglerat vilka budgetdelar som ska ingå.	Ja, ska upprätta budget 3 år. Ej reglerat vilka budgetdelar som ska ingå.
Beslutorgan/-datum	-	Fullmäktige, 2020-11-23	Fullmäktige, 2020-11-23	Fullmäktige, 2020-11-23	Fullmäktige, 2020-11-23	Fullmäktige, 2021-03-22

Bilaga 3: Rapportering från bolag till ägare

Från bolag till kommun	Sölvesborgs kommunföretag AB	Sölvesborgshem AB	Sölvesborgs Energi och Vatten	Sölvesborgs Energi AB	Sölvesborgs Fjärrvärme AB	Västblekinge Miljö AB
Verksamhetsplan	ET	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Budget	ET	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Protokoll för styrelsemöten och årsstämma	ET	Delvis. Avvikelse avseende årsstämma.	Ja	Ja	Ja	Ja
Tertial-rapport (30/4, 31/8)	ET	ET	Ja	Ja	Ja	ET
Årsredovisning	ET	Ja	Delvis Avvikelse avseende innehåll i årsredovisning	Delvis Avvikelse avseende innehåll i årsredovisning	Delvis Avvikelse avseende innehåll i årsredovisning	Delvis Avvikelse avseende innehåll i årsredovisning
Revisionsberättelse	ET	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Granskningsrapport	ET	ET	Ja	Ja	Ja	Nej

ET = Ej tillämplig till följd att direktiv saknas