



Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och styrning av kommunens helägda bolag

Rapport

Trelleborgs kommun

KPMG AB

2020-05-12

Antal sidor 16



Trelleborgs kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och styrning av kommunens helägda bolag

2020-05-12

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Kommunallag	5
3.2	Kommunstyrelsens reglemente	6
3.3	Bolagsstyrning i Trelleborg	6
3.4	Bolagsordning och ägardirektiv	7
3.5	Kommunens styrdokument	10
3.6	Kommunstyrelsens uppsikt - Innebörd och genomförande	10
3.7	Principiella frågor och kommunfullmäktiges rätt att ta ställning i vissa frågor	14
4	Slutsats och rekommendationer	15
4.1	Rekommendationer	15

1 Sammanfattning

Vi har av Trelleborgs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens uppsikt och styrning över kommunens helägda bolag. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen utövar uppsikt över kommunens bolag på ett ändamålsenligt sätt.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen i huvudsak utövar uppsikt över kommunens bolag på ett ändamålsenligt sätt.

Det finns aktuella bolagsordningar och ägardirektiv där det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna framgår. Vidare framgår vilka av fullmäktiges mål som ska prioriteras för respektive bolag. Kommunfullmäktige ges även, i enlighet med lag och av fullmäktige beslutade styrdokument för bolagsstyrning, tillfälle att yttra sig i principiella frågor som rör bolagens verksamhet. Det är respektive dotterbolag som ansvarar för att detta komma till moderbolagets kännedom. Vi bedömer att det är av stor vikt att frågor som kan vara föremål för ett yttrande av kommunfullmäktige kommer till moderbolagets kännedom.

Vi bedömer att det finns ett antal områden där ägarstyrningen kan stärkas. Vår bedömning är att kommunstyrelsens roll i förhållande till moderbolaget Trelleborgs Rådhus AB kan tydliggöras. Vår bedömning är att Trelleborgs Rådhus AB utför merparten av uppsiktsplikten där kommunstyrelsen i högre utsträckning behöver förvissa sig om vilket arbete som görs och bör säkerställa att återrapportering av ägarstyrningsarbetet sker till kommunstyrelsen löpande. Vi bedömer att det kan tydliggöras vilka av kommunens övergripande styrdokument som gäller för respektive bolag för att göra förväntningar tydliga för både ägare och dotterbolag. Vi konstaterar även att planen för genomförandet av ägardialoger skiljer sig åt från hur dialogerna enligt styrande dokument ska genomföras. Vidare är Trelleborgs Rådhus ABs ägardirektiv inte utformat i enlighet med styrdokumentet för bolagsstyrning. Det är även vår bedömning att de underlag som ligger till grund för kommunstyrelsens årliga beslut av bolagen bör utvecklas.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- I ägardirektiv tydliggöra vilka kommunövergripande styrdokument som ska gälla för vart och ett av bolagen. Det bör uppdateras löpande för att säkerställa att hänvisningar till aktuella styrdokument görs.
- Tydliggöra roller och ansvar mellan kommunstyrelsen och moderbolaget Trelleborgs Rådhus AB. I högre utsträckning förvissa sig om vilket ägarstyrningsarbete som görs i syfte att säkerställa tillräckligt underlag för sin uppsiktsplikt.
- Säkerställa att samtliga ägardirektiv utformas i enlighet med fastställda riktlinjer.
- Tillsä se att styrdokumentet för bolagsstyrning överensstämmer med det verkliga genomförandet av ägardialoger.



Trelleborgs kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och styrning av kommunens helägda bolag

2020-05-12

- Säkerställa att en dokumenterad utvärdering sker som grund för kommunstyrelsens årliga beslut huruvida bolagen under föregående år bedrivit sin verksamhet utifrån det fastställda kommunala ändamålet och om det har utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Detta i syfte att tydliggöra och legitimera kommunstyrelsens beslut i frågan.

2 Inledning/bakgrund

Trelleborgs kommun bedriver verksamheter genom de kommunala företagen i enlighet med de möjligheter kommunallagen ger i 10 kap. 1 - 3 §§. Fullmäktige skall därvid fastställa ändamål med verksamheten, utse styrelseledamöter och lekmannarevisorer samt ordna så att beslut av principiell betydelse eller av större vikt kommer till fullmäktige för ställningstagande (17§).

Kommunstyrelsen har tilldelats uppgiften att på kommunfullmäktiges uppdrag utöva uppsikten över de kommunägda företagen. Detta regleras genom kommunallagens 6 kap. 1§.

Att styra och organisera kommunal verksamhet genom aktiebolag innebär ett samspel mellan de kommunalrättsliga och aktiebolagsrättsliga regelsystemen. Samspelet mellan de båda regelverken och dess tillämpning är inte alltid friktionsfritt.

Revisorerna har identifierat kommunens ägarstyrning som en risk och vill med granskningen bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen bedrivs ändamålsenligt.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen utövar uppsikt över kommunens bolag på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är bolagsordningar samt kommunstyrelsens reglemente utformade i enlighet med gällande lagstiftning?
- Finns aktuella ägardirektiv och hur följs dessa upp?
- Vilka prioriterade styrdokument finns som bolagen är förpliktigade att följa? Hur följer bolagen dessa och vilken uppföljning gör kommunstyrelsen av efterlevnaden?
- Har kommunstyrelsen definierat vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras?
- På vilket sätt kommunicerar kommunstyrelsen med bolagen och finns en plan för arbetet?
- Hur hanteras principiella frågor (kommunfullmäktiges ställningstagande) och hur regleras denna hantering?
- Prövar kommunstyrelsen i årliga beslut om den verksamhet som bolagen har bedrivit under föregående kalenderår, varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna?

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsen samt Trelleborgs Rådhus AB, Trelleborgs Hamn AB och Trelleborgshem AB.

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Kommunallagen 10 kap. 2-6 §§
- Aktiebolagslagen
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstemän och politiker.

Följande befattningshavare/förtroendevalda har intervjuats:

- Kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande, kommundirektör och ekonomichef
- VD och styrelsens ordförande och vice ordförande i de aktuella bolagen

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

3 Resultat av granskningen

3.1 Kommunallag

I kommunallagens 10 kap. 3 § anges vad som gäller i fall kommunen överlämnar ansvar för en kommunal angelägenhet till helägt kommunalt bolag. Där framgår att kommunfullmäktige ska:

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

3.2 Kommunstyrelsens reglemente

Angående kommunala bolag står det i kommunstyrelsens reglemente¹ att kommunstyrelsen ska:

1. 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 också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen.
2. Ansvara för att beslut om ägardirektivet till företagen fattas och kontinuerligt hålls uppdaterade.
3. Ansvara för samordning mellan styrelsen och företagsledningarna/stiftelseledningarna.
4. Löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3–6 §§ KL är uppfyllda beträffande de bolag och stiftelser kommunen äger eller har intresse i.
5. Årligen, senast i samband med bokslutet, i beslut pröva om den verksamhet som bedrivits 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.
6. Svara för att tillse att kommunens intressen tillvaratas vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i.

3.3 Bolagsstyrning i Trelleborg

Av granskningen framgår att det i Trelleborgs kommun finns ett styrdokument kallat Bolagsstyrning i Trelleborgs kommun². Dokumentet är bindande och ska antas på respektive bolagstämma.

Av dokumentet framgår att dess syfte är:

"att det tillsammans med övriga styrdokument ska vara ett verktyg för kommunens värdeskapande ägarstyrning av kommunens bolag. Dokumentet anger också rollfördelningen mellan de olika organen kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, Trelleborgs Rådhus AB:s styrelse, bolagsstämmorna och bolagsstyrelserna."

I våra intervjuer framkommer dock att styrningen i vissa delar skiljer sig från hur det, enligt styrdokumentet är tänkt. Det står i styrdokumentet att bolagens ägardirektiv ska vara strukturerade på likartat sätt för samtliga bolag med följande rubriker:

- Inledning

¹ Beslutat av kommunfullmäktige 2019-06-17.

² Antaget av kommunfullmäktige 2018-11-26

Trelleborgs kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och styrning av kommunens helägda bolag

2020-05-12

- Syfte och uppdrag
- Mål
- Ekonomi
- Beslut om ägardirektiv

Vi kan dock konstatera att Trelleborgs Rådhus AB:s ägardirektiv inte innehåller någon rubrik om mål för bolaget. Vidare genomförs i vissa fall ägardialoger på både våren och hösten till skillnad från två gånger på våren som står skrivet i styrdokumentet.

I styrdokumentet för bolagsstyrning konkretiseras vilken information som bolagen är ansvariga för att lämna till Trelleborgs Rådhus AB:

- Protokoll från styrelsens sammanträden (löpande efter varje sammanträde)
- Bolagets affärsplan/ verksamhetsplan
- Uppgifter om bolagets verksamhet, måluppfyllelse och ekonomi minst i samband med delårsredovisningar och årsredovisning
- Bolagets årsredovisning
- Revisionsberättelse och granskningsrapport
- Övriga handlingar av vikt för Trelleborgs Rådhus AB

Utöver ovanstående ska bolagen i så tidigt skede som möjligt informera Trelleborgs Rådhus AB om viktigare händelser och risker som påverkar eller kan komma att påverka bolagets anseende, ekonomi eller utveckling. Av intervjuer framgår att dotterbolagen informerar moderbolaget om sin ekonomi månadsvis. Utöver det framgår av Trelleborgs Rådhus AB:s protokoll att dotterbolagen inför varje styrelsesammanträde ska ges möjlighet att inkomma med information utöver den ekonomiska månadsrapporteringen. Enligt vår protokollgenomgång finns en punkt "Rapport från dotterbolagen" med vid ett antal av moderbolagets styrelsesammanträden. Där redogörs för information om bolagens verksamhet och aktuella händelser. Samtliga bolag rapporterar inte vid varje sammanträde. Punkten "Rapport från dotterbolagen" förekommer heller inte vid varje sammanträde.

3.4 Bolagsordning och ägardirektiv

De kommunala bolagen i Trelleborg styrs genom bolagsordningar och ägardirektiv i den prioriteringsordningen. Enligt dokumentet Bolagsstyrning i Trelleborgs kommun har Trelleborgs Rådhus AB beredningsansvar för både bolagsordningar och ägardirektiv för bolag som ingår i koncernen.

Av granskningen framgår att bolagsordningar för samtliga av Trelleborgs kommuns helägda bolag har reviderats år 2020³. Enligt kommunallagen kap 10 § 3 (se stycke 3.1) skall det i bolagsordningen anges det kommunala ändamålet, de kommunala

³ Beslutat på bolagstämma 2020-03-26

Trelleborgs kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och styrning av kommunens helägda bolag

2020-05-12

befogenheterna samt att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

3.4.1 Ändamål och föremål

I en bolagsordning ska det enligt aktiebolagslag (2005:551) 3 kap 1 § anges föremål för bolagets verksamhet, angivet till sin art. Med detta avses en beskrivning av vad bolaget ska bedriva för slags verksamhet, till exempel köpa, sälja och förvalta fastigheter.

För ett kommunalt ägt bolag ska det utöver föremål för bolagets verksamhet skrivas in ett ändamål med bolagets verksamhet d.v.s. syftet med ägandet av bolaget (Kommunallag (2017:725)).

För de av granskningen omfattade kommunala bolagen anges följande ändamål:

Trelleborgs Rådhus AB:

- *"Ändamålet med bolagets verksamhet är med iakttagande av de för verksamheten gällande kommunala principerna samordna ägaransvaret för de kommunägda bolagen inom Trelleborgs kommun i syfte att uppnå ett optimalt utnyttjande av kommunens resurser."*

Trelleborgs Hamn AB:

- *"Ändamålet med bolagets verksamhet är att, med iakttagande av lokaliseringsprincipen, äga, driva och utveckla Trelleborgs hamn för godshantering och skapa goda förutsättningar för färjetrafiken, samt att genom hamnrörelsen, skapa goda förutsättningar för näringslivet i Trelleborgs kommun och därmed positiva effekter för kommuninvånarnas sysselsättning."*
- *"Bolaget ska drivas på affärsmässig grund."*
- *"Likvideras bolaget ska dess behållna tillgångar tillfalla Trelleborgs Rådhus AB."*

AB Trelleborgshem:

- *"Ändamålet med bolaget är att vara ett allmännyttigt kommunalt bostadsföretag för att främja bostadsförsörjningen i Trelleborgs kommun."*
- *"Verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer."*
- *"Likvideras bolaget ska dess behållna tillgångar tillfalla Trelleborgs Rådhus AB."*

I tabellen nedan finns en sammanställning av vad som anges i respektive granskade bolags bolagsordningar utifrån de krav som angivits

Bolag	Att det kommunala ändamålet anges i bolagsordningen	De kommunala befogenheterna anges i bolagsordningen	Fullmäktiges rätt att ta ställning
Trelleborgs Rådhus AB	x	x	x
Trelleborgs Hamn AB	x	x	x
AB Trelleborgshem	x	x	x

2020-05-12

Av tabellen framgår att samtliga av de kommunala bolag som omfattas av granskningen har bolagsordningar som tillsammans med ägardirektiv täcker samtliga punkter enligt kommunallagens föreskrifter.

Vidare finns upprättade ägardirektiv för samtliga bolag⁴. I inledningen till samtliga av granskningen innefattande bolag står skrivet att ägardirektiven gäller tillsammans med dokumentet Bolagsstyrning i Trelleborgs kommun. För AB Trelleborgshem samt Trelleborgs Hamn AB innefattar ägardirektiven syfte och uppdrag, mål samt direktiv avseende ekonomi. Som nämnts i stycke 3.3 innefattar moderbolaget Trelleborgs Rådhus AB:s ägardirektiv ingen skrivelse om mål för bolaget. Av vår granskning av styrdokumentet för bolagsstyrning samt protokoll från kommunfullmäktiges beslut att anta ägardirektiven finner vi ingen motivering till varför Trelleborgs Rådhus AB:s ägardirektiv inte bör innefatta en skrivelse om mål. Enligt kommunens styrdokument avseende bolagsstyrning ska ägardirektiven upprättas i samråd med bolagen för att angivna mål och uppgifter ska vara väl förankrade. Ägardirektiven ska utgöra utgångspunkt för bolagens affärsplaner, strategier, budget och andra för bolagen styrande dokument. För Trelleborgs Hamn och Trelleborgshem framgår vilka inriktningsmål som respektive bolag ska prioritera utifrån de övergripande målen som kommunfullmäktige beslutat om.

Enligt intervjuer följs ägardirektiven upp av Trelleborgs Rådhus AB genom dels ägardialogerna och dels "VD-träffar" vilket sker månadsvis. Uppföljning sker även i samband med årsstämman där årsredovisningen ska antas och frågan om ansvarsfrihet för styrelse och VD ska prövas. Hur uppföljningen av Trelleborgs Rådhus egna ägardirektiv sker framgår inte.

3.4.2 Bedömning

Är bolagsordningar samt kommunstyrelsens reglemente utformade i enlighet med gällande lagstiftning?

Ja. Vi kan konstatera att granskade bolagsordningar följer gällande lagstiftning. Det framgår även av kommunstyrelsens reglemente vilket ansvar som åligger kommunstyrelsen avseende kommunala bolag.

Finns aktuella ägardirektiv och hur följs dessa upp?

Vi konstaterar att det för respektive bolag finns ägardirektiv som nyligen är reviderade. Därmed är vår bedömning att bolagen har aktuella ägardirektiv. Uppföljning av Trelleborgshems och Trelleborgs hamns ägardirektiv sker genom ägardialoger och månatliga VD-träffar samt årligen i samband med årsstämman. Vi bedömer dock att det är otydligt hur Trelleborgs Rådhus AB:s ägardirektiv ska följas upp. Vidare är Trelleborgs Rådhus ägardirektiv inte upprättat i enlighet med styrdokumentet Bolagsstyrning i Trelleborgs kommun. Vår bedömning är att det inte givits någon motivering till varför en sådan formulering inte skulle finnas i bolagets ägardirektiv.

⁴ Samtliga ägardirektiv är antagna på extra bolagsstämma 2019-06-10

3.5 Kommunens styrdokument

Utöver bolagsordning och ägardirektiv ska bolagen enligt kommunens styrdokument avseende bolagsstyrning känna till de övergripande styrdokument och policys som gäller för kommunens verksamheter och verka för att dessa i tillämpliga delar följs och arbetas in i bolagets egna policys, direktiv och riktlinjer. Det framgår av styrdokumentet för bolagsstyrning att Trelleborgs kommuns finanspolicy är ett centralt styrdokument för de kommunala bolagen. I samtliga bolags ägardirektiv står följande:

"Bolaget skall särskilt observera bestämmelserna om kommunstyrelsens uppsiktsplikt, offentlighetsprincipen, bolagets informationsskyldighet, arvodesbestämmelser, miljöfrågor, intern kontroll, samt upphandlingssamordning. Bolaget skall också särskilt observera underställningsplikten gällande frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt."

Skrivningen är densamma för alla tre bolagen och alltså inte individuellt anpassad för respektive bolag. Det finns heller ingen instruktion för hur bolagen ska tillse att övriga styrdokument följs. Däremot framgår av intervjuer att bolagen inte ser några problem med att avgöra vad som är tillämpliga delar av kommunens övergripande styrdokument och hänvisar till upparbetade arbetsmetoder för anpassning av affärsplaner och strategier. Det framgår ej av våra intervjuer hur kommunstyrelsen säkerställer att bolagens uppfattning av i vilken mån kommunens övergripande styrdokument ska följas är densamma som kommunstyrelsens.

3.5.1 Bedömning

Vilka prioriterade styrdokument finns som bolagen är förpliktigade att följa? Hur följer bolagen dessa och vilken uppföljning gör kommunstyrelsen av efterlevnaden?

Bolagen är förpliktigade att följa bolagsordning och ägardirektiv i den prioriteringsordningen. Utöver det ska bolagen verka för att kommunens övergripande styrdokument i tillämpliga delar och följs och arbetas in i bolagens egna styrdokument. Förutom det finns det ingen instruktion kring vad som är tillämpliga delar och hur prioritering bör ske mellan olika styrande dokument. Vår bedömning är att det inte tydligt framgår i vilken utsträckning respektive bolag ska följa kommunens övergripande styrdokument. Trots att dotterbolagen enligt våra intervjuer inte ser några problem i att tolka vad som ska följas ser vi en risk eftersom det inte tydligt går att säkerställa att kommunstyrelsens uppfattning är densamma.

3.6 Kommunstyrelsens uppsikt - Innebörd och genomförande

Enligt kommunens styrdokument för bolagsstyrning ska kommunstyrelsen leda och samordna planering och uppföljning av kommunkoncernen. Enligt reglementet görs det genom att bland annat ansvara för att beslut om ägardirektiv tas och kontinuerligt uppdateras samt genom att årligen besluta om bolagens verksamhet varit förenlig med det kommunala ändamålet och dess befogenheter. Enligt styrdokumentet för bolagsstyrning sker rapportering via bolagens förvaltningsberättelse. I praktiken sker bolagsstyrning i Trelleborgs kommun via moderbolaget Trelleborgs Rådhus AB för de bolag som ingår i koncernen. Enligt styrdokumentet för bolagsstyrning ska

Trelleborgs kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och styrning av kommunens helägda bolag

2020-05-12

moderbolaget styra, leda och samordna kommunens verksamheter i bolagsform mot kommunens mål. Hur rapportering mellan moderbolaget och kommunstyrelsen sker framgår inte tydligt av granskningen utöver den rapportering som gäller för samtliga kommunala bolag.

Av våra intervjuer framgår att ägarstyrningen tidigare har upplevts som eftersatt men att insatser påbörjats i takt med att kommunkoncernen bildades för att skapa en tydligare struktur på arbetet.

Det står i samtliga bolags bolagsordningar att kommunstyrelsen ska hållas väl informerad om verksamheten samt att styrelsen när den så önskar äger rätt att granska bolagets räkenskaper och handlingar⁵. Av våra intervjuer framgår att information från bolagen med undantag av principiella frågor sker via Trelleborgs Rådhus AB. Kommunstyrelsens ordförande tillika ordförande för moderbolaget fyller en övervakningsfunktion för bolagen och är vald till Trelleborgs Rådhus AB:s stämмоombud för dotterbolagens årsstämmor⁶. Förutom ägardialoger sker "VD-träffar" en gång per månad där specifika aktuella frågor går igenom.

Bolagens styrelse och VD ska i förvaltningsberättelsen redogöra för hur den under året bedrivna verksamheten har förverkligat det kommunala ändamålet. Av vår genomgång av bolagens årsredovisningar 2019 framgår att detta görs. I Trelleborgs hamn görs det genom en redogörelse av väsentliga händelser under åren. Likaså sker i Trelleborgs Rådhus årsredovisning⁷ i Trelleborgshems fall görs det i stycket "Information om verksamheten".

3.6.1 Ägardialoger

Trelleborgs kommuns informella styrning över de kommunala bolagen sker via ägardialoger. Enligt vår avstämning har det tidigare funnits brister rörande ägardialogerna och intervjuade upplever att det inte fanns någon tydlig agenda och struktur men att det har förbättrats. Flera intervjuade upplever att man nu har hittat ett bra arbetssätt. Inför varje ägardialog ska moderbolaget skicka ut på förhand bestämda frågeställningar till dotterbolagen som utgör utgångspunkt för mötet. Efter genomgång av Trelleborgs Rådhus protokoll kan vi även se att frågeställningar till dotterbolagen har beslutats på Trelleborgs Rådhus styrelsesammanträde⁸. Det framgår även av Rådhus protokoll att en tidsplan för höstens ägardialoger har fastställts⁹.

Enligt kommunens styrdokument ska dialog mellan Trelleborgs Rådhus AB och respektive dotterbolag ske vid två tillfällen per år. Som tidigare nämnt avviker rutinerna då ägardialoger för vissa bolag genomförs vid ett tillfälle på våren samt ett tillfälle på hösten. Vid tidpunkten för granskningen har vi inte kunnat verifiera några mötesanteckningar från genomförda dialoger och enligt uppgift har det genomförts en strukturerad ägardialog i februari månad.

⁵ Gäller i den mån det inte hindras utav författningsreglerad sekretess.

⁶ Beslutat av Trelleborgs Rådhus AB 2020-01-24, § 10

⁷ Granskning har enbart gjorts av årsredovisningen för 2018 då årsredovisningen för 2019 i skrivande stund inte har publicerats.

⁸ 2020-01-24, §12

⁹ 2020-03-25, § 7

Enligt styrdokumentet är dock upplägget som följer:

Ägardialog 1 (februari/ mars)

Vid första ägardialogen är utgångspunkten kommunens mål, planeringsförutsättningar, bolagens nulägesbeskrivning, måluppfyllelse och ekonomi. Dotter- och moderbolaget ska i dialogen enas om förslag till eller revidering av ägardirektiv, vilket kommunfullmäktige sedan fattar beslut om.

Ägardialog 2 (april/maj)

I den andra ägardialogen ska det ske återkoppling från bolagen avseende hur kommunens mål ska nås.

Bolagsstyrelsernas presidier ska löpande förankra utfallet av ägardialogerna i sina respektive styrelser. Respektive VD i dotterbolagen ska hålla VD i Trelleborgs Rådhus AB löpande informerad om verksamheten och om frågor av större vikt.

3.6.2 Kommunstyrelsens årliga beslut om huruvida bolagens verksamhet är förenlig med det fastställda kommunala ändamålet

I enlighet med kommunallagen kap 6 § 9 framgår det av kommunens styrdokument för bolagsstyrning avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt, att kommunstyrelsen ska göra en årlig bedömning av bolagens verksamhet utifrån ändamål och befogenheter. Ifall kommunstyrelsen bedömer att ett bolag under året har avvikit från ändamål och befogenheter ska kommunstyrelsen lämna förslag till kommunfullmäktige på nödvändiga åtgärder.

Av vår granskning av kommunstyrelsens protokoll framgår att kommunstyrelsen beslutar om i fall samtliga helägda bolags verksamhet varit förenlig med ändamål och befogenheter i bolagsordning och ägardirektiv. Beslutet tas i samband med politisk behandling av kommunens årsredovisning¹⁰. Underlag till besluten uppges enligt intervjuer vara den information man tillskansat sig under året genom ägardialoger och VD-träffar. Bolagens VD och styrelse beskriver även kortfattat i förvaltningsberättelsen hur verksamheten som bedrivits bidragit till det kommunala ändamålet. Utöver det finns inget dokumenterat underlag för beslut om bolagens verksamhet. Dessutom framgår av våra intervjuer att kunskapen om att denna typ av beslut ska fattas årligen inte är utbredd, inte heller vetskapen om när detta beslut fattas. Trots att det står skrivet i kommunallagen såväl som det av kommunfullmäktige beslutade styrdokument Bolagsstyrning i Trelleborgs kommun.

3.6.3 Bedömning

Har kommunstyrelsen definierat vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras?

Delvis. Vi konstaterar att kommunstyrelsen genom reglemente och styrdokumentet Bolagsstyrning i Trelleborgs kommun har definierat vad kommunstyrelsens uppsikt över kommunens bolag innebär. Vår bedömning är dock att kommunstyrelsens roll i förhållande till moderbolaget Trelleborgs Rådhus AB kan tydliggöras. Det framgår inte

¹⁰ Beslutat av kommunstyrelsen 2020-04-01.

2020-05-12

av styrdokument för bolagsstyrning hur rapporteringen från moderbolaget till kommunstyrelsen särskiljer sig från övriga bolags rapportering till kommunstyrelsen. Vi ser därför en risk för otydlighet i vad som ska rapporteras. Vi bedömer därmed att det bör tydliggöras för att säkerställa att kommunstyrelsen får tillräcklig information för att kunna utöva sin uppsiktsplikt. Som tidigare nämnt skiljer sig även genomförandet av bolagsstyrning delvis från hur det ska genomföras enligt styrdokumentet för bolagsstyrning bland annat avseende utformningen av ägardirektiv och genomförandet av ägardialoger. Vi konstaterar även efter granskning av Trelleborgs Rådhus AB:s protokoll att dotterbolagen inför varje styrelsesammanträde ges tillfälle att lämna information utöver den ekonomiska rapporteringen. Rapporter lämnas ej vid varje sammanträde och ej av samtliga bolag samtidigt. Vi ser en risk för otydlighet i vad som bör rapporteras eftersom det inte sker kontinuerligt. Vi bedömer att rapporteringen bör ske kontinuerligt för att tydliggöra formerna för dotterbolagens rapportering till moderbolaget.

På vilket sätt kommunicerar kommunstyrelsen med bolagen och finns en plan för arbetet?

Kommunstyrelsen har rätt att ta del av bolagens handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolagen och dess verksamhet. Kommunstyrelsen får även information genom bolagens förvaltningsberättelser. Dialog med bolagen sker via Trelleborgs Rådhus AB i form av ägardialoger två gånger om året. Därutöver sker VD-träffar en gång i månaden. Enligt uppgift har det tidigare funnits brister i form av avsaknad av struktur och agenda avseende dialogen men att en tydligare plan nu har arbetats fram. Vi har inte vid tidpunkten för granskningen tagit del av några anteckningar från genomförda ägardialoger. Som tidigare nämnt skiljer även genomförandet av ägardialoger sig från vad som står angivet i styrdokumentet för bolagsstyrning. Vi bedömer det som en risk även om intervjuade upplever att man börjat arbeta fram en fungerande plan. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör säkerställa att de fastställda rutinerna efterlevs. Vi bedömer även att kommunstyrelsen bör säkerställa att dialogerna dokumenteras och att de utgår från en tydlig agenda.

Prövar kommunstyrelsen i årliga beslut om den verksamhet som bolagen har bedrivit under föregående kalenderår, varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna?

Vi kan utifrån protokollgenomgång och intervjuer konstatera att kommunstyrelsen årligen, i samband med politisk behandling av årsredovisningen, beslutar om bolagens verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och om bolagens verksamhet utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Därmed är vår bedömning att kommunstyrelsen uppfyller sin uppsiktsplikt i enlighet med kommunallagen kap 6 § 9. Däremot bedömer vi att de underlag som ligger till grund för beslutet kan konkretiseras. Dels för att säkerställa ett tydligt beslutsunderlag till kommunstyrelsen inför sitt beslut, dels för att tydliggöra för kommunens bolag på vilka grunder de blir bedömda. Exempelvis kan lekmannarevisorns granskningsrapport utgöra en del av den information som kommunstyrelsen behöver för sitt beslut.

3.7 Principiella frågor och kommunfullmäktiges rätt att ta ställning i vissa frågor

Av Trelleborgs kommuns styrdokument för bolagsstyrning beskrivs kommunfullmäktiges kontroll över bolagen. Det står skrivet i respektive bolags bolagsordningar att fullmäktige ska beredas tillfälle att yttra sig innan beslut tas i frågor av principiell beskaffenhet. Principiella frågor som gäller dotterbolagens verksamhet ska rapporteras till Trelleborgs Rådhus AB som avgör om frågan är av principiell beskaffenhet. Därefter bereds frågan av kommunstyrelsen inför beslut i kommunfullmäktige.

I följande frågor ska Trelleborgs Rådhus AB:s styrelse avgöra om frågan är av principiell beskaffenhet och att kommunfullmäktige ska ta ställning innan bolaget kan fatta beslut:

- Åtgärder som innebär en ny eller ändrad riktning av verksamheten
- Att ingå avtal eller överenskommelser som medför väsentlig förändring av balansräkningen
- Att ingå avtal eller överenskommelser som har strategisk eller principiell betydelse
- Att avyttra betydande del av bolagets verksamhet

Respektive bolag ansvarar för att berörda frågor kommer till Trelleborgs Rådhus AB för beredning. Av våra intervjuer framkommer att den sortens frågor sällan uppkommer men att ett antal har lyfts sedan Trelleborgshem och Trelleborgs Hamn blev en del av koncernen. Av Trelleborgs Rådhus ABs protokoll framgår ärenden från dotterbolagen som lyfts till moderbolaget för att sedan av moderbolaget lyftas till kommunfullmäktige. Exempel är förfrågan från AB Trelleborgshem om tillfälligt avsteg från gällande finanspolicy¹¹.

3.7.1 Bedömning

Hur hanteras principiella frågor (kommunfullmäktiges ställningstagande) och hur regleras denna hantering?

Frågan om vad som ska underställas kommunfullmäktiges ställningstagande regleras i bolagsordning och Trelleborgs kommuns styrdokument för bolagsstyrning. Som beskrivet ovan ska den typen av frågor rapporteras till Trelleborgs Rådhus AB som därefter avgör om frågan är av principiell beskaffenhet och kräver att kommunfullmäktige tar ställning innan bolaget kan fatta beslut. Det framgår tydligt vilka typer av frågor som kräver kommunfullmäktiges ställningstagande. Vår bedömning baserat på dokumentstudier och intervjuer är att kommunfullmäktige tar ställning i den typ av frågor som beskrivs i styrande dokument. Det är dock upp till bolagen att ansvara för att den typen av frågor kommer till moderbolagets kännedom. Vår bedömning är att det är av stor vikt att principiella frågor bevakas och fångas upp.

¹¹ 2020-03-25, § 12.

4 Slutsats och rekommendationer

Det finns aktuella bolagsordningar och ägardirektiv där det framgår vilka av fullmäktiges mål som ska prioriteras för respektive bolag. Vidare framgår tydligt vilka av fullmäktiges mål som ska prioriteras för respektive bolag. Kommunfullmäktige ges även i enlighet med lag och av fullmäktige beslutade styrdokument för bolagsstyrning tillfälle att yttra sig i principiella frågor som rör bolagens verksamhet. Det är respektive dotterbolag som ansvarar för att detta komma till moderbolagets kännedom. Vi bedömer att det är av stor vikt att frågor som kan vara föremål för ett yttrande av kommunfullmäktige kommer till moderbolagets kännedom.

Vi bedömer att det finns ett antal områden där ägarstyrningen kan stärkas. Vår bedömning är att kommunstyrelsens roll i förhållande till moderbolaget Trelleborgs Rådhus AB kan tydliggöras. Vår bedömning är att Trelleborgs Rådhus AB utför merparten av uppsiktsplikten där kommunstyrelsen i högre utsträckning behöver förvissa sig om vilket arbete som görs och bör säkerställa att återrapportering av ägarstyrningsarbetet sker till kommunstyrelsen löpande. Vi bedömer att det kan tydliggöras vilka av kommunens övergripande styrdokument som gäller för respektive bolag för att göra förväntningar tydliga för både ägare och dotterbolag. Vi konstaterar även att planen för genomförandet av ägardialoger skiljer sig åt från hur det enligt styrande dokument ska genomföras. Vidare är Trelleborgs Rådhus ABs ägardirektiv inte utformat i enlighet med styrdokumentet för bolagsstyrning. Det är även vår bedömning att de underlag som ligger till grund för kommunstyrelsens årliga beslut av bolagen bör utvecklas.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- I ägardirektiv tydliggöra vilka kommunövergripande styrdokument som ska gälla för vart och ett av bolagen. Det bör uppdateras löpande för att säkerställa att hänvisningar till aktuella styrdokument görs.
- Tydliggöra roller och ansvar mellan kommunstyrelsen och moderbolaget Trelleborgs Rådhus AB. I högre utsträckning förvissa sig om vilket ägarstyrningsarbete som görs i syfte att säkerställa tillräckligt underlag för sin uppsiktsplikt.
- Säkerställa att samtliga ägardirektiv utformas i enlighet med fastställda riktlinjer
- Tillse att styrdokumentet för bolagsstyrning överensstämmer med det verkliga genomförandet av ägardialoger.
- Säkerställa att en dokumenterad utvärdering sker som grund för kommunstyrelsens årliga beslut huruvida bolagen under föregående år bedrivit sin verksamhet utifrån det fastställda kommunala ändamålet och om det har utförts inom ramen för de



Trelleborgs kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och styrning av kommunens helägda bolag

2020-05-12

kommunala befogenheterna. Detta i syfte att tydliggöra och legitimera kommunstyrelsens beslut i frågan.

Datum som ovan

KPMG AB

Ida Brorsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Daniel Strandberg
Verksamhetsrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.