



Kommunstyrelsens arbetsutskott

§99

Dnr KS 2023-1363

Yttrande över revisionsrapport ägarstyrning av kommunägda aktiebolag Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår:

Kommunstyrelsen antar kommunstyrelsekontorets yttrande, den 17 september 2023, som sitt eget och överlämnar till revisionen.

Sammanfattning av ärendet

De förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun respektive lekmannarevisorerna i moderbolaget har genomfört en gemensam granskning inom området ägarstyrning. PwC har på revisorernas uppdrag genomfört granskningen. Syftet med granskningen är att pröva och bedöma om styrningen över kommunala bolag sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är revisorernas sammanfattande bedömning att styrningen över kommunala aktiebolag inte helt sker på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms inte helt vara tillräcklig. Revisorerna rekommenderar kommunstyrelsen att det sker en översyn av bolagsordningar och ägardirektiv, att kommunstyrelsen prövar behovet att upprätta en bolagspolicy samt att kommunstyrelsen i sin ägarroll utvecklar sin styrning inför årsstämmor i moder- och dotterbolag. Kommunstyrelsekontoret föreslår i förslag till yttrande att kommunstyrelsen i kommande ordinarie process för dialog och översyn av ägardirektiv och inför årsstämmor under våren 2024 beaktar revisorernas rekommendationer.

Beslutsunderlag

Tjänsteutlåtande - Yttrande över granskning av ägarstyrning i kommunala bolag
Revisionsrapport för vidare hantering enligt missiv (2/2)
Revisionsrapport - Ägarstyrning av kommunägda aktiebolag

Beslutande sammanträde

Beslutsgång

Ordföranden frågar om kommunstyrelsens arbetsutskott kan besluta i enlighet med kommunstyrelsekontorets tjänsteutlåtandes förslag, och finner att kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar i enlighet med förslaget.

Beslutet ska skickas till

Revisionen
Ekonomiavdelningen
PwC
Strategisk kvalitetsutvecklare
Norrtälje kommunhus AB

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande



Paragrafen är justerad

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande



Förvaltning och avdelning

Handläggare: Germund Jonsson
Titel: Ekonomidirektör
E-post: Germund.Jonsson@norrtalje.se

Till:
Kommunstyrelsens arbetsutskott

Yttrande över granskning av ägarstyrning av kommunägda aktiebolag

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår:

Kommunstyrelsen antar kommunstyrelsekontorets yttrande, den 17 september 2023, som sitt eget och överlämnar till revisionen.

Sammanfattning av tjänsteutlåtandet

De förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun respektive lekmannarevisorerna i moderbolaget har genomfört en gemensam granskning inom området ägarstyrning. PwC har på revisorernas uppdrag genomfört granskningen. Syftet med granskningen är att pröva och bedöma om styrningen över kommunala bolag sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Utifrån genomförd granskning är revisorernas sammanfattande bedömning att styrningen över kommunala aktiebolag inte helt sker på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms inte helt vara tillräcklig. Revisorerna rekommenderar kommunstyrelsen att det sker en översyn av bolagsordningar och ägardirektiv, att kommunstyrelsen prövar behovet att upprätta en bolagspolicy samt att kommunstyrelsen i sin ägarroll utvecklar sin styrning inför årsstämmor i moder- och dotterbolag. Kommunstyrelsekontoret föreslår i förslag till yttrande att kommunstyrelsen i kommande ordinarie process för dialog och översyn av ägardirektiv och inför årsstämmor under våren 2024 beaktar revisorernas rekommendationer.

Ärendet

Beskrivning

De förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun respektive lekmannarevisorerna i moderbolaget har genomförts en gemensam granskning inom området ägarstyrning. PwC har genomfört granskningen.

Syftet med granskningen är att pröva och bedöma om styrningen över kommunala bolag sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Följande revisionsfrågor ska enligt revisorerna analyseras och besvaras:

1. Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3? Fokus på kommunstyrelsens beredning.
2. Har kommunstyrelsen respektive moderbolag säkerställt att det utövas tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? Fokus på direktiv och planer.
3. Är arbetsfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolaget tydlig när det gäller att fullgöra ägarrollen?

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

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

- Binda bolagen till kommunalrättsliga principer
- Ägarstyrning genom direktiv och planer
- Arbetsfördelning mellan kommunstyrelsen (KS) och moderbolag (Norrtälje kommunhus AB)

Utifrån genomförd granskning är revisorernas sammanfattande bedömning att styrningen över kommunala aktiebolag inte helt sker på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms inte vara helt tillräcklig.

Underlag för revisionell bedömning redovisas bifogad granskningsrapport.

För att utveckla området bör enligt revisorerna följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att kommunägda bolag fullt ut binds till kommunalrättsliga villkor/principer. Detta sker genom en översyn av bolagsordningar och ägardirektiv.
- Att kommunstyrelsen prövar behovet att upprätta en bolagspolicy. Här bör bland annat arbets- och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolagets styrelse tydliggöras. Detta är av särskild vikt när det för närvarande råder personunion mellan dessa två organ.
- Att kommunstyrelsen i sin ägarroll utvecklar sin styrning inför årsstämmor i moder- och dotterbolag. Det gäller i första hand att utforma en heltäckande ombudsinstruktion.

Lagkrav

Kommunallagen. Aktiebolagslagen.

Koppling till gällande styrdokument

Bolagsordningar.

Ägardirektiv.

Mål och budget 2023 – 2025

Ekonomiska konsekvenser och riskanalys

Vid bristande ägarstyrning 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.

Förvaltningens analys och slutsatser/kommunstyrelsekontorets yttrande

De förtroendevalda revisorerna har överlämnat sin granskningsrapport till kommunstyrelsen för yttrande senast 2023-10-31. Kommunstyrelsekontoret har analyserat revisorernas granskningsrapport och rekommendationer och har till kommunstyrelsens arbetsutskott sammanställt ett yttrande över rapporten. Kommunstyrelsekontoret välkomnar revisorernas granskning och rekommendationer som utgör en viktig del i utvecklingen av en effektiv verksamhet.

Granskningsområde 1. Binda bolagen till kommunalrättsliga principer.

Kommunstyrelsekontoret noterar att revisorerna i granskningsområde 1 gör bedömningen att kommunstyrelsen *delvis* säkerställt att granskade bolag bundits till kommunalrättsliga ramar/principer. Redovisade brister kan ses som framtida utvecklingsområden. Revisorerna rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer att kommunägda bolag fullt ut binds till kommunalrättsliga villkor/principer genom en översyn av bolagsordningar och ägardirektiv. En ökad tydlighet inom området förenklar förutsättningarna för kommunstyrelsen att fullgöra sin uppsiktsplikt.

Kommunstyrelsekontoret avser att beakta revisorernas rekommendationer i kommande budgetprocess och ägardialoger under våren 2024.

Granskningsområde 2. Styrning genom direktiv och planer.

Kommunstyrelsekontoret noterar att revisorerna i granskningsområde 2 gör bedömningen att det finns aktuella ägardirektiv för samtliga granskade bolag, vilket revisorerna finner vara tillfredsställande, samt att ägaren i rimlig grad har bundit bolagen att upprätta verksamhetsplaner. Revisorernas bedömning är att kommunstyrelsens och moderbolagets styrning inom granskningsområdet *delvis* är tillräcklig. För framtiden föreslår revisorerna att kommunstyrelsen utvecklar ägarstyrning dels avseende bolagens budgetdokument, dels hur styrelsen fullgör sin ägarroll vid bolagsstämmor.

Kommunstyrelsekontoret avser att beakta revisorernas rekommendationer i kommande budgetprocess och inför kommande årsstämmor 2024.

Granskningsområde 3. Arbetsfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolag.

Kommunstyrelsekontoret noterar att revisorerna i granskningsområde 3 gör bedömningen att arbetsfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolag i fråga om att fullgöra ägarrollen endast *delvis* är tydlig. Revisorerna rekommenderar att arbets- och ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen respektive moderbolagets styrelse regleras i styrdokument, förslagsvis en bolagspolicy.

Kommunstyrelsekontoret avser att beakta revisorernas rekommendationer i kommande budgetprocess och ägardialoger under våren 2024 att kommunstyrelsen prövar behovet att upprätta en bolagspolicy. Här kan bland annat arbets- och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolagets styrelse tydliggöras. Även upprättande av internkontrollplaner i moderbolaget kan tydliggöra ansvaret för intern kontroll mellan kommunstyrelse och moderbolag.

Kommunstyrelsekontoret föreslår kommunstyrelsens arbetsutskott att föreslå kommunstyrelsen anta kommunstyrelsekontorets yttrande som sitt eget att överlämna till revisionen.

Tidplaner

Kommunstyrelsens arbetsutskott 27 september 2023

Kommunstyrelsen 9 oktober 2023

Anette Madsen
Kommundirektör
Kommunstyrelsekontoret

Germund Jonsson
Ekonomidirektör
Kommunstyrelsekontoret

Bilagor

Bilaga 1. Missiv Ägarstyrning av kommunägda aktiebolag, 2023-08-10

Bilaga 2. PwC Granskningsrapport "Granskning av ägarstyrning av kommunägda aktiebolag", Juni 2023.

Beslut skickas till

Revisionen
Ekonomiavdelningen
PwC
Strategisk kvalitetsutvecklare
Norrälje kommunhus AB



Kommunfullmäktige för kännedom

Kommunstyrelsen
Norrtälje Kommunhus AB

Revisionsrapport: Ägarstyrning av kommunägda aktiebolag

Vi, de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun, har givit PwC i uppdrag att genomföra en granskning med syfte är att pröva och bedöma om styrningen över kommunala bolag sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen tar utgångspunkt från revisorernas uppdrag som regleras i kommunallagen (kapitel 12) respektive 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 moderbolag

Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att styrningen över kommunala aktiebolag *inte helt* sker på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms *inte helt* vara tillräcklig.

Resultatet av granskningen framgår i sin helhet av bifogad rapport. I rapporten lämnas ett antal rekommendationer i syfte att utveckla verksamheten. Följande bör prioriteras:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att kommunägda bolag fullt ut binds till kommunalrättsliga villkor/principer. Detta sker genom en översyn av bolagsordningar och ägardirektiv.
- Att kommunstyrelsen prövar behovet att upprätta en bolagspolicy. Här bör bland annat arbets- och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolagets styrelse tydliggöras. Detta är av särskild vikt när det för närvarande råder personunion mellan dessa två organ.
- Att kommunstyrelsen i sin ägarroll utvecklar sin styrning inför årsstämmor i moder och dotterbolag. Det gäller i första hand att utforma en heltäckande

POSTADRESS

Box 800, 761 28 Norrtälje
Kommunstyrelsekontoret

BESÖKSADRESS

Estunavägen 14

KONTAKT

0176-710 00
kontaktcenter@norrtalje.se
www.norrtalje.se



ombudsinstruktion samt att utsett ägarombud inte är ledamot i bolagets styrelse.

Revisorerna önskar att skriftligt få ta del av kommunstyrelsens yttrande med anledning av granskningens resultat och de lämnade rekommendationerna. Svar önskas senast den 31 oktober 2023.

Rapporten överlämnas även till moderbolaget, Norrtälje Kommunhus AB, samt till Kommunfullmäktige för kännedom.

Yttrande samt protokoll tillställs revisorerna via kommunkansliet i Norrtälje samt skickas elektroniskt till sakkunnigt biträde Carin Hultgren på PwC, carin.hultgren@pwc.com

För revisionen

Göran Härngren
Ordförande

Maj Åberg Palm
Vice ordförande

POSTADRESS

Box 800, 761 28 Norrtälje
Kommunstyrelsekontoret

BESÖKSADRESS

Estunavägen 14

KONTAKT

0176-710 00
kontaktcenter@norrtalje.se
www.norrtalje.se

Participants

ÖHRLINGS PRICEWATERHOUSECOOPERS AB 556029-6740 Sweden

Signed with E-sign

Carin Hultgren
Director

2023-08-10 11:40:37 UTC

Date

Delivery channel: Email

GÖRAN HÄRNGREN 19500616-5558 Sweden

Signed with Swedish BankID

Name returned from Swedish BankID: GÖRAN HÄRNGREN

Göran Härngren

2023-08-10 11:25:46 UTC

Date

Delivery channel: Email

MAJ ÅBERG PALM 194805280403 Sweden

Signed with Swedish BankID

Name returned from Swedish BankID: MAJ ÅBERG PALM

Maj Åberg Palm

2023-08-10 12:09:31 UTC

Date

Delivery channel: Email

Ägarstyrning av kommunägda aktiebolag

Norrtälje kommun
Norrtälje Kommunhus AB

Juni 2023

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor
Carin Hultgren, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

På uppdrag av förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun respektive lekmanrevisorerna i moderbolaget har det genomförts en gemensam granskning inom området ägarstyrning.

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

1. Binda bolagen till kommunalrättsliga principer
2. Ägarstyrning genom direktiv och planer
3. Arbetsfördelning mellan KS och moderbolag

Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att styrningen över kommunala aktiebolag *inte helt* sker på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms *inte helt* vara tillräcklig.

Underlag för revisionell bedömning redovisas i avsnitt 2 respektive 3.1.

För att utveckla området bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att kommunägda bolag fullt ut binds till kommunalrättsliga villkor/principer. Detta sker genom en översyn av bolagsordningar och ägardirektiv.
- Att kommunstyrelsen prövar behovet att upprätta en bolagspolicy. Här bör bland annat arbets- och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolagets styrelse tydliggöras. Detta är av särskild vikt när det för närvarande råder personunion mellan dessa två organ.
- Att kommunstyrelsen i sin ägarroll utvecklar sin styrning inför årsstämmor i moder- och dotterbolag. Det gäller i första hand att utforma en heltäckande ombudsinstruktion.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor.....	3
1.3 Revisionskriterier.....	3
1.4 Avgränsning.....	4
1.5 Metod.....	4
2. Granskningsresultat	5
2.1 Binda bolagen till kommunalrättsliga principer.....	5
2.2 Styrning genom direktiv och planer.....	7
2.3 Arbetsfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolag.....	9
3. Avslutning	12
3.1 Samlad bedömning.....	12
3.2 Rekommendationer.....	12
Bilagor	14

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunallagen ger kommuner möjligheten att lämna över skötseln av vissa kommunala angelägenheter till bland annat aktiebolag.

En betydande del av Norrtälje kommuns verksamhet bedrivs i bolagsform. Bolagskoncernen består av moderbolag (Norrtälje Kommunhus AB), dotterbolag samt dotterdotterbolag. Ägarrollen i kommunen fullgörs i första hand genom kommunstyrelsen respektive styrelsen i moderbolaget.

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.

Vid bristande ägarstyrning 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 moderbolaget Norrtälje Kommunhus AB (NKAB).

1.2 Syfte och revisionsfrågor

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

1. Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3? Fokus på kommunstyrelsens beredning.
2. Har kommunstyrelsen respektive moderbolag säkerställt att det utövas tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? Fokus på direktiv och planer.
3. Är arbetsfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolaget tydlig när det gäller att fullgöra ägarrollen?

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

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

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

1.4 Avgränsning

Att binda kommunägda bolag till kommunalrättsliga principer (se revisionsfråga 1) avgränsas till följande bolag:

1. Norrtälje Kommunhus AB,
2. Roslagsbostäder AB,
3. Campus Roslagen AB,
4. Norrtälje Vatten och Avfall AB,
5. Norrtälje Energi AB samt
6. Norrtälje Energi Försäljning AB.

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

1.5 Metod

Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevanta styrdokument samt kompletterande intervjuer med företrädare för kommunen respektive kommunägda bolag. Följande har intervjuats:

- Företrädare för kommunledning: kommunstyrelsens ordförande och kommundirektör
- Företrädare för moderbolag: styrelseordförande och VD
- Företrädare för juridikenhet: chefsjurist

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).

2. Granskningsresultat

2.1 Binda bolagen till kommunalrättsliga principer

*Revisionsfråga 1: 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.

Norrtälje kommun har valt att bedriva delar sin verksamhet i aktiebolagsform. Om kommunen är majoritetsägare ska aktiebolaget bindas – genom fullmäktigebeslut – till ett antal kommunalrättsliga ramar/principer.

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

Område	Bedömning
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. Bolaget ska ha minst en (1) kommunal revisor som utses av fullmäktige	Grön
6. Se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare	Röd

Inom *områdena 3, 4 och 5* har bolagen bundits till kommunalrättsliga principer. När det gäller område 3 noteras att fullmäktige utser styrelseledamöter i samtliga bolag. För flertalet bolag utses ledamöter för två år.

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 alltjämt bindas till lokaliseringsprincipen.

Granskningen visar att det råder oklarhet vilka kommunalrättsliga befogenheter som gäller för flertalet granskade bolag. Vi noterar följande:

- *Bostadsbolaget* har i ägardirektiv bundits till likställighetsprincipen. Bolaget kan dock inte tillämpa denna princip eftersom bolaget enligt lag ska bedrivas på affärsmässig grund.
- Det finns en otydlighet om *Campus Roslagen* ska tillämpa likställighetsprincip/självkostnadsprincipen eller om verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund. Enligt lag om kommunala befogenheter (2009:47, kap 3:6) kan en kommun/kommunalt bolag som bedriver fastighetsverksamhet vara bunden att bedriva verksamheten på affärsmässig grund. Vi kan inte se att ägaren klargjort om detta gäller för bolaget.
- I bolagsordning för *Norrtälje Energi* respektive *Norrtälje Energi Försäljning* anges att bolagen ska beakta kommunalrättsliga principer. Speciallagstiftning ger dock uttryck för att kommunalrättsliga principer ej kan tillämpas av dessa bolag. Nuvarande skrivning i bolagsordning riskerar medföra en otydlighet för bolagen vilka principer som gäller för verksamheten.
- *Norrtälje Kommunhus* har endast bundits till att följa en av tre kommunalrättsliga principer, vilket är en brist.

När det gäller kommunalt ändamål (*område 1*) noteras att det i fyra av sex bolagsordningar sker en sammanblandning mellan *föremålet* (medlet, vad bolaget ska ägna sig åt) respektive *ändamålet* (syfte, nyttighet som bolaget ska tillhandahålla medborgarna). Endast bostadsbolaget respektive energibolaget har tydliga kommunala ändamål. Otydlighet inom området riskerar försvåra såväl för bolagen att fullgöra sina uppdrag som för kommunstyrelsen att fullgöra sin förstärkta uppsikt över verksamhet som bedrivs i bolagsform.

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.

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 Styrning genom direktiv och planer

Revisionsfråga 2: Har kommunstyrelsen respektive moderbolag 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 med fokus på ägardirektiv och planer.

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 samtliga bolag som omfattas av granskningen (6 st). Följande direktiv har noterats:

1. Generella ägardirektiv för Norrtälje kommunkoncern (2022)
2. Särskilda ägardirektiv för respektive bolag (2022)

Vi konstaterar att samtliga ägardirektiv beslutats av kommunfullmäktige. Upprättandet av förslag till ägardirektiv har skett i samverkan mellan kommunstyrelse, moder- och dotterbolag.

Vidare framgår att ägardirektiv som fullmäktige har beslutat ska fastställas av årsstämman i respektive bolag.

I intervjuer framkommer att under innevarande år har en förnyad översyn av ägardirektiv till moder- och dotterbolag genomförts. Förslag till reviderade ägardirektiv ska enligt uppgift beslutas av kommunfullmäktige i juni 2023.

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 delvis säkerställt att bolagets planer innehåller de delar som anges i kommunallagen. Följande har noterats:

- Bolagens styrelser ska årligen anta en verksamhetsplan. Planen ska omfatta 3 år.
- Bolagens styrelser ska årligen fastställa en budgetplan. Budgeten ska omfatta 1 år. Ägaren har inte närmare preciserat vilka delar som ska ingå i budgetplanen.
- Moderbolagets styrelse ska årligen upprätta verksamhetsplan/budget som innefattar hela bolagskoncernen. Ska baseras på underlag från dotterbolagen.

Granskning av moderbolagets budget 2023 visar att den i vissa avseenden inte motsvarar krav i kommunallagen (saknar balans- och kassaflödesbudget).

Direktiv inför årsstämmor

Enligt reglemente ska kommunstyrelsen tillvarata kommunens intressen vid bolagsstämmor och dylikt i de företag som kommunen har intressen i. Detta sker genom att utse ombud till årsstämman samt utforma ombudsinstruktion. I bolagsordning regleras vilka ärenden som ska förekomma på ordinarie bolagsstämma (ca 10-15 ärenden).

Granskningen visar att kommunfullmäktige - på förslag av valberedningen - i december 2022 (§252) utsett ombud till bolagsstämmor för perioden 2023-2026.

När det gäller ombudsinstruktion noteras att fullmäktige årligen beslutar om direktiv till stämмоombud. Beslut om ombudsinstruktion för bolagsstämmor 2023 har tagits av fullmäktige i april 2023. Direktivet avgränsas endast till hur ombudet ska besluta i frågan om ansvarsfrihet, ej för övriga ärenden vid bolagsstämman. Underlag för beslut utgörs dels av en tjänsteskrivelse, dels granskningsrapporter från lekmannarevisorer. Granskningen kan inte finna att ärendet dessförinnan beretts av kommunstyrelsen. Enligt kommunallagen har styrelsen ett beredningsansvar för denna typ av beslutsärende.

Kommunstyrelsens ordförande har agerat som ägarombud vid bolagsstämmor i dotter- och dotterdotterbolag. Ordförande har av fullmäktige givits mandat att vid behov utse en ställföreträdare, vilket också skett vid årsstämma för moderbolag 2023. På så sätt har organisationen undvikit en jävsituation där beslut om ansvarsfrihet annars tagits av ett ombud som tillika är ledamot i moderbolagets styrelse.

Bedömning

Delvis

Vår bedömning är att kommunstyrelsens och moderbolagets styrning inom granskningsområdet *delvis* är tillräcklig. Bedömningen baseras på följande:

- Det finns aktuella ägardirektiv för samtliga granskade bolag, vilket vi finner vara tillfredsställande.
- Ägaren har i rimligt grad bundit bolagen att upprätta verksamhetsplaner. Utfärdade direktiv säkerställer dock inte att bolagens budgetdokument motsvarar krav i kommunallagen.
- Ägarombud och ombudsinstruktion inför bolagsstämmor har utfärdats av fullmäktige. Vår uppfattning är att kommunstyrelsen brustit när det gäller beredning/tillskapande av en heltäckande ombudsinstruktion.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen utvecklar ägarstyrning dels avseende bolagens budgetdokument, dels hur styrelsen fullgör sin ägarroll vid bolagsstämmor.

2.3 Arbetsfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolag

Revisionsfråga 3: Är arbetsfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolaget tydlig när det gäller att fullgöra ägarrollen?

lakttagelser

Kommunstyrelsens och moderbolagets uppdrag regleras i följande lagar/styrdokument:

- Kommunallagen
- Aktiebolagslagen
- Kommunstyrelsens reglemente
- Ägardirektiv för Norrtälje Kommunhus AB

Ett av kommunfullmäktiges viktigaste beslut är att utse ledamöter till kommunstyrelse, nämnder och styrelser i kommunägda bolag. Granskning av valärenden för perioden 2023-2026 visar att utsedda styrelseledamöter i moderbolaget 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.

Varken kommunstyrelsen eller moderbolaget har upprättat kompletterande styrdokument som reglerar rollfördelning mellan organen. Detta kan exempelvis ske genom en bolagspolicy.

Företrädare för kommunledningen framhåller att moderbolagets roll och betydelse inom bolagskoncernen har ökat över tid. Detta gäller inte minst till följd av att antalet dotterbolag ökat i omfattning. Det finns en samsyn inom organisationen att ägarstyrningen behöver utvecklas och förbättras för framtiden.

Granskningen visar att företrädare för kommunstyrelse respektive moderbolag upplever att ansvars- och arbetsfördelningen mellan organen i huvudsak är tydlig. En aktivitet som har klargjort bolagets uppdrag är genomförd styrelseutbildning våren 2023.

Intervjuade framhåller att förekommande personunion mellan kommunledning/moderbolagets ledning upplevs medföra såväl fördelar som nackdelar för organisationen. En risk som lyfts fram i intervjuer är att ansvar och roller mellan organ/funktioner kan bli otydliga.

Kommunstyrelsen har enligt kommunallagen ett ansvar för att leda och samordna förvaltningen av dess angelägenheter. Lednings- och samordningsuppdraget omfattar även kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform. Vidare ansvarar styrelsen för kommunens ekonomiska förvaltning. En del i detta uppdrag är att årligen leda budgetarbetet. Granskningen visar att kommunstyrelsen i december 2022 överlämnat förslag till budget 2023-2025 till kommunfullmäktige. Budgetförslaget omfattar bland annat aktiebolag inom Norrtälje Kommunhuskoncern. Här återfinns verksamhetsmål, finansiella resultatkrav som investeringsramar för moder- och dotterbolag.

Vid granskning av ägardirektiv för NKAB noteras att moderbolaget ska vara drivande i bolagskoncernens arbete med budget. Protokollsgranskning visar att styrelsen 23 november 2022, dvs. två veckor innan kommunstyrelsen inlämnat budget till kommunfullmäktige, blivit informerad om moder- och dotterbolagens budgetförslag. Därutöver kan vi inte finna att styrelsen har utövat formell styrning inför arbetet med 2023 års budget inom koncernen. I februari 2023 har NKAB:s styrelse godkänt koncernens verksamhetsplan 2023. Planen baseras på underlag som beslutats av fullmäktige i december 2022. Företrädare för bolaget konstaterar att moderbolaget i praktiken haft en beredande roll inför framtagande av bolagskoncernens budget 2023.

En del i ägarrollen är att genomföra ägardialog. Som tidigare konstaterats saknas policydokument som exempelvis preciserar formerna för genomförande av ägardialog. Av kommunstyrelsens protokoll framgår att styrelsen i juni 2022 informerats om genomförd ägardialog. I protokoll noteras att moderbolagets styrelse i december 2022 informerats om planerad ägardialog för våren 2023. Denna dialog kommer i första hand att fokusera på koncernens framtida utveckling. Moderbolaget har agerat värd när det gäller genomförande av ägardialog. Under 2022-2023 har dialogen samordnats med bolagskoncernens arbete med mål och budget. Ägardialog för 2023 har tidigare lagts till följd av förändrad tidsplan för mål- och budgetarbete inom kommunen.

Granskning av styrelseprotokoll i NKAB visar att VD för dotterbolagen medverkar på moderbolagets styrelsemöten. Styrelsen har årligen 5-6 sammanträden. Vi noterar även att det inom koncernen finns en ledningsgrupp som innefattar kommunens samlade verksamhet. I gruppen finns VD för moder- och dotterbolag representerade.

Bedömning

Delvis

Vi gör bedömningen att arbetsfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolag i fråga om att fullgöra ägarrollen endast *delvis* är tydlig. Bedömningen baseras på följande:

- Arbetsfördelning mellan parterna har i låg grad reglerats i styrande dokument. Detta finner vi vara av särskild vikt när ledamöter från kommunstyrelsen tillika är styrelseledamöter i moderbolagets styrelse.
- Moderbolagets agerande vid framtagande av budget 2023 avviker från anvisningar i ägardirektiv. Vi ser detta som en indikator på att moderbolagets uppdrag inom området kan tydliggöras.




- Företrädare för kommun- och bolagsledning upplever att arbetsfördelningen mellan kommunstyrelse och moderbolag i stort är tydlig.

En otydlig arbets- och ansvarsfördelning försvårar möjligheten att utkräva ansvar av organisationen. Vi rekommenderar arbets- och ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen respektive moderbolagets styrelse regleras i styrdokument, förslagsvis en bolagspolicy.

3. Avslutning

3.1 Samlad bedömning

Nedan redovisas revisionell bedömning för respektive delområde/revisionsfråga:

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer? <i>(underlag för att bedöma ändamålsenlighet)</i>	Delvis	
2. Har kommunstyrelsen och moderbolaget säkerställt att det utövas tillräcklig styrning över verksamhet som bedrivs i bolagsform? <i>(underlag för att bedöma intern kontroll)</i>	Delvis	
3. Är arbetsfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolaget tydlig när det gäller att fullgöra ägarrollen? <i>(underlag för att bedöma intern kontroll)</i>	Delvis	

Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att styrningen över kommunala aktiebolag *inte helt* sker på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms *inte helt* vara tillräcklig.

3.2 Rekommendationer

För att utveckla området bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att kommunägda bolag fullt ut binds till kommunalrättsliga villkor/principer. Detta sker genom en översyn av bolagsordningar och ägardirektiv.
- Att kommunstyrelsen prövar behovet att upprätta en bolagspolicy. Här bör bland annat arbets- och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelse och moderbolagets styrelse tydliggöras. Detta är av särskild vikt när det för närvarande råder personunion mellan dessa två organ.
- Att kommunstyrelsen i sin ägarroll utvecklar sin styrning inför årsstämmor i moder- och dotterbolag. Det gäller i första hand att utforma en heltäckande ombudsinstruktion.

2023-06-14

Carin Hultgren

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 Norrtälje kommun samt lekmannarevisorer i granskningen berörda aktiebolag enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2023-03-15. 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

	Norrtälje Kommunhus	Roslagsbostäder	Campus Roslagen
1. Kommunalt ändamål	Delvis. Otydligt i bolagsordning, men tydligt i ägardirektiv.	Ja, främja bostadsförsörjning	Delvis. Otydligt i bolagsordning, men förtydligas i ägardirektiv.
2. Kommunala befogenheter	Ska följa lokaliseringsprincipen. Ej bunden till övriga principer.	Delvis motstridigt. Ska bedrivas med affärsmässiga principer. Ska även följa likställighets- resp. lokaliseringsprincipen.	Nej, ej preciserat.
3. KF:s val av styrelseledamöter	Ja, 1-8 ledamöter. Period: 4 år	Ja, 1-9 ledamöter. Period: 2 år.	Ja, 1-9 ledamöter. Period: 2 år.
4. KF:s ställningstagande	Ja	Ja	Ja, i bolagsordning exemplifieras ärenden.
5. Lekmannarevisor	Ja, 2 st. Period: 4 år	Ja, 2 st. Period: 4 år	Ja, 2 st. Period: 4 år
6. Insyn i privata utförare	Nej	Nej	Nej
Beslut bolagsordning: organ, datum	Fullmäktige, 2023-02-20	Fullmäktige 2019-01-21	Fullmäktige 2019-01-21

	Norrtälje Vatten och Avfall	Norrtälje Energi	Norrtälje Energi Försäljning
1. Kommunalt ändamål	Delvis. Otydligt i bolagsordning, men förtydligas i ägardirektiv.	Ja.	Nej.
2. Kommunala befogenheter	Nej, ej preciserat.	Ej tillämplig. Speciallagstiftning hindrar ägaren att binda bolaget till kommunalrättsliga principer.	Ej tillämplig. Speciallagstiftning hindrar ägaren att binda bolaget till kommunalrättsliga principer.

3. KF:s val av styrelseledamöter	Ja, 1-9 ledamöter. Period: 2 år.	Ja, 1-9 ledamöter. Period: 2 år.	Ja, 1-9 ledamöter. Period: 2 år.
4. KF:s ställningstagande	Ja, i bolagsordning exemplifieras ärenden.	Ja, i bolagsordning exemplifieras ärenden.	Ja, i bolagsordning exemplifieras ärenden.
5. Lekmannarevisor	Ja, 2 st. Period: 4 år	Ja, 2 st. Period: 4 år	Ja, 2 st. Period: 4 år
6. Insyn i privata utförare	Nej	Nej	Nej
Beslut bolagsordning: organ, datum	Fullmäktige, 2020-08-31	Fullmäktige 2019-01-21	Fullmäktige 2019-01-21

Bilaga 2: Direktiv till direkt och indirekt helägda bolag

	Norrtälje Kommunhus	Roslagsbostäder	Campus Roslagen
Specifikt ägardirektiv	Ja, fullmäktige 2022-06-20	Ja, fullmäktige 2022-06-20	Ja, fullmäktige 2022-06-20
Verksamhet: planer	Ja, ska omfatta 3 år	Ja, ska omfatta 3 år	Ja, ska omfatta 3 år
Ekonomi: planer	Ja, ska omfatta 1 år. Innehåll ej reglerat.	Ja, ska omfatta 1 år. Innehåll ej reglerat.	Ja, ska omfatta 1 år. Innehåll ej reglerat.
Beslutorgan/ -datum	Fullmäktige, 2022-06-20	Fullmäktige, 2022-06-20	Fullmäktige, 2022-06-20

	Norrtälje Vatten och Avfall	Norrtälje Energi	Norrtälje Energi Försäljning
Specifikt ägardirektiv	Ja, fullmäktige 2022-06-20	Ja, fullmäktige 2022-06-20	Ja, fullmäktige 2022-06-20
Verksamhet: planer	Ja, ska omfatta 3 år	Ja, ska omfatta 3 år	Ja, ska omfatta 3 år
Ekonomi: planer	Ja, ska omfatta 1 år. Innehåll ej reglerat.	Ja, ska omfatta 1 år. Innehåll ej reglerat.	Ja, ska omfatta 1 år. Innehåll ej reglerat.
Beslutorgan/ -datum	Fullmäktige, 2022-06-20	Fullmäktige, 2022-06-20	Fullmäktige, 2022-06-20