



Ägarstyrning av kommunala bolag

Herrljunga kommun

December 2022

Innehåll

Innehåll	1
Sammanfattning	2
1. Inledning	4
2. Granskningsresultat	6

Sammanfattning

Deloitte AB har av de förtroendevalda revisorerna i Herrljunga kommun fått uppdraget att genomföra en granskning av kommunstyrelsens styrning och uppsikt över kommunala bolag.

Revisionsfråga

Har kommunstyrelsen säkerställt att ägarstyrningen över de kommunala bolagen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt?

Svar på revisionsfråga

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen till viss del har säkerställt att ägarstyrningen över de kommunala bolagen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Iakttagelser

Fullmäktige (kf) har fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3. Bland annat är bolagsordningen och ägardirektiven dokumenterade. Gällande ägardirektiv är antagna vid bolagens årsstämmor år 2019. Ägardirektiven hänvisar till kommunens övergripande mål och inriktningsmål som inte längre är aktuella.

Herrljunga kommun saknar en övergripande bolagspolicy. Till viss del täcks de delar som brukar finnas med i en bolagspolicy i de gemensamma ägardirektiven.

Kommunstyrelsen tar del av årsredovisning, protokoll från styrelsesammanträdena, årsstämmor och ägardialoger från kommunens samtliga bolag. Dessa delges kommunstyrelsen i form av ett meddelade. Inget beslut med anledning av meddelandena har fattats av kommunstyrelsen under 2022.

Kommunfullmäktige tar del av årsredovisningen i form av meddelanden för samtliga bolag. Inget beslut med anledning av meddelanden har fattats av kf, samtliga meddelanden läggs till handlingarna.

Kommunstyrelsen har ägardialoger med dotterbolagen två gånger per år. – dock inte några särskilda ägardialoger med Nossan. I stället deltar ordförande i Nossan tillsammans med ks vid deras ägardialoger med dotterbolagen.

Kommunstyrelsen har inte prövat om den verksamhet som kommunens bolag bedrivit under kalenderår 2020 och 2021 varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. En prövning har gjort senast för verksamhetsår 2019. Redovisning av ansvarsprövningen och beslut till kommunfullmäktige har därmed inte skett 2020 och 2021.

Det finns en uppfattning bland vissa intervjuade att kommunstyrelsens agerande inte alltid är i linje med deras ansvar och befogenheter. Det förekommer att uppdrag från kommunen går direkt till berört bolag utan att de hanteras via ägardirektiven och bolagsstämman.

Nossan ansvarar för att utöva styrning, tillsyn och uppföljning av de bolag som ingår i koncernen. Nossan genomför årliga dialogmöten med respektive bolag. Nossans utövande av styrning och uppföljning av dotterbolag inriktar sig i huvudsak på de finansiella aspekterna.

Nossan har ingen verkställande direktör. Ansvaret har flyttats till styrelsen samt en verkställande tjänsteperson. Nossan köper all IT och administrativt stöd av kommunen.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelse att:

- att se över möjlighet att ta fram en övergripande bolagspolicy.
- att uppdatera och revidera ägardirektiven.
- att föreslå bolagen att fastställa gällande ägardirektiv årligen i samband med bolagens årsstämmor.

Ägarstyrning av kommunala bolag | Sammanfattning

- att årligen pröva de kommunala bolagen och sammanfatta ställningstagandet i ett överklagbart beslut.
- att säkerställa att kommunens uppdrag/direktiv till bolagen sker genom ägardirektiven.
- att tillsammans med Nossan konkretisera bolagets (ska det vara bolagets) övergripande styrning och uppföljning av dotterbolag.

Jönköping den 2022-12-19

DELOITTE AB

Revsul Dedic
Projektledare

Sebastian Behrenz
Projektdeltagare

Torbjörn Bengtsson
Kvalitetsansvarig

1. Inledning

Bakgrund

Kommunallagen ger kommuner och regioner möjligheten att lämna över skötseln av vissa kommunala angelägenheter till bland annat aktiebolag. 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 kommunstyrelsens uppdrag ingår att utöva uppsikt över all verksamhet som bedrivs i kommunal regi. I styrelsens uppdrag ingår även vanligtvis att utöva ägarrollen över bolagen. Detta innebär bland annat att bedriva en dialog mellan ägaren och bolagen, upprätta styrning i form av direktiv samt bereda fullmäktige möjlighet att avgöra frågor av principiell art.

Vid en bristande 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.

I Herrljunga kommun är det Nossan förvaltnings AB som, i egenskap av moderbolag ska svara för aktiv ägarstyrning och strategisk planering inom bolagskoncernen. Bolaget ska vara en central funktion som möjliggör och skapar förutsättningar för dotterbolagen (Herrljunga bostäder AB och Herrljunga Elektriska AB) att fokusera på sina kärnverksamheter och uppnå ägarens intentioner med respektive bolag.

Revisorerna i Herrljunga kommun har identifierat kommunens ägarstyrning som en risk och vill med granskningen bedöma om kommunstyrelsens styrning och uppsikt över de kommunala bolagen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Syfte och avgränsning

Granskningens syfte är bedöma ifall kommunstyrelsen i Herrljunga kommun har säkerställt att ägarstyrningen över de kommunala bolagen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Revisionsobjektet i granskningen är kommunstyrelsens ägarstyrning av kommunens helägda bolag (Nossan förvaltnings AB, Herrljungabostäder AB och Herrljunga Elektriska AB). Granskningen avgränsas i tid till i huvudsak 2021 och 2022.

Revisionsfråga

Har kommunstyrelsen säkerställt att ägarstyrningen över de kommunala bolagen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt?

Underliggande frågeställningar

- Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3 (bolagsordning, ägardirektiv, mm)? Finns det ändamålsenliga ägardirektiv/krav som grund för en aktiv ägarstyrning?
- Säkerställer KS tillräcklig styrning och kontroll? Fullgör KS sin uppsiktsplikt över bolagen? Prövar KS det kommunala ändamålet enligt KL 6:9?
- Finns det styrning som reglerar hur dialogen mellan ägaren och bolagen ska ske? Sker tillräcklig dialog/kommunikation?
- Finns direktiv för återrapportering till ägare/kommunstyrelsen? Sker rapportering från bolag till ägare i enlighet med gällande direktiv?
- Har KS säkerställt att ärenden av principiell/större betydelse som rör bolagen behandlas av KF?

Metod och granskningsinriktning

Granskningen har genomförts genom *dokumentstudier* samt *intervjuer* med följande befattningshavare:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Ordförande styrelseledamot, Nossan förvaltnings AB
- Verkställande tjänsteman, Nossan förvaltnings AB
- VD, Herrljunga Elektriska AB
- Ordförande styrelseledamot, Herrljunga Elektriska AB
- VD, Herrljungabostäder AB.

Granskningen har delats in i följande sju faser:

- Planering av intervjuer.
- Samla fakta/underlag genom intervjuer och dokumentgranskning.
- Genomgång, sammanställning och analys av insamlat material. Vid behov komplettering med mer material.
- Framtagning av viktiga iakttagelser och rekommendationer samt svar på revisionsfråga.
- Rapportskrivning inkl. sakavstämning.
- Presentation av granskning till revisorer.
- Godkänd rapport skickas till berörda nämnder & revisorer.

Revisionskriterier

Kommunallagen 6 kap. 6 §, Aktiebolagslagen, Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (2010:879), Lag om vissa kommunala befogenheter (2009:47) och styrande dokument, främst bolagsordning, ägardirektiv och policy.

Kommunallagen

10 kap 1 §: Fullmäktige i kommuner eller regioner får, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ.

10 kap 3 §: Om en kommun eller en region med stöd av 1 § lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige

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

6 kap 9 §: Styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Begrepp

En **bolagsordning** beskriver vad bolaget ska göra och hur det ska styras.

Bolagsordningen är aktiebolagens regelverk, som tillsammans med lagstiftning anger ramarna för verksamheten.

Bolagsordningen lägger grunden för bolagets existens. I den anges vad bolaget ska ägna sig åt, dvs. föremålet för bolagets verksamhet, det kommunala ändamålet och ett antal grundläggande regler för aktiekapital, styrelsesammansättning, räkenskapsår och vilka ärenden som ska förekomma på ordinarie stämma. Bolagsordningen beslutas av kommunfullmäktige och antas av respektive bolags bolagsstämma.

Ett **ägardirektiv** är ett dokument som beskriver vad ägaren vill att bolaget ska göra. Ägardirektivet fungerar som ett komplement till bolagsordningen. Av ägardirektivet framgår ägarens förväntningar och krav på bolaget.

De **generella ägardirektiven** gäller för alla bolag och ska beslutas på kommunfullmäktige och överlämnas via ombud till bolagsstämman för antagande. Direktiven som antas på bolagsstämman är bindande för bolaget och dess ledning.

Ägardirektivet skiljer sig från bolags- ordningen genom att vara vad man kallar ett frivilligt formellt styrinstrument. Bolaget behöver inte ha **ägardirektiv**, men om det finns **ägardirektiv** är de juridiskt bindande för styrelse och vd.

Kvalitetssäkring

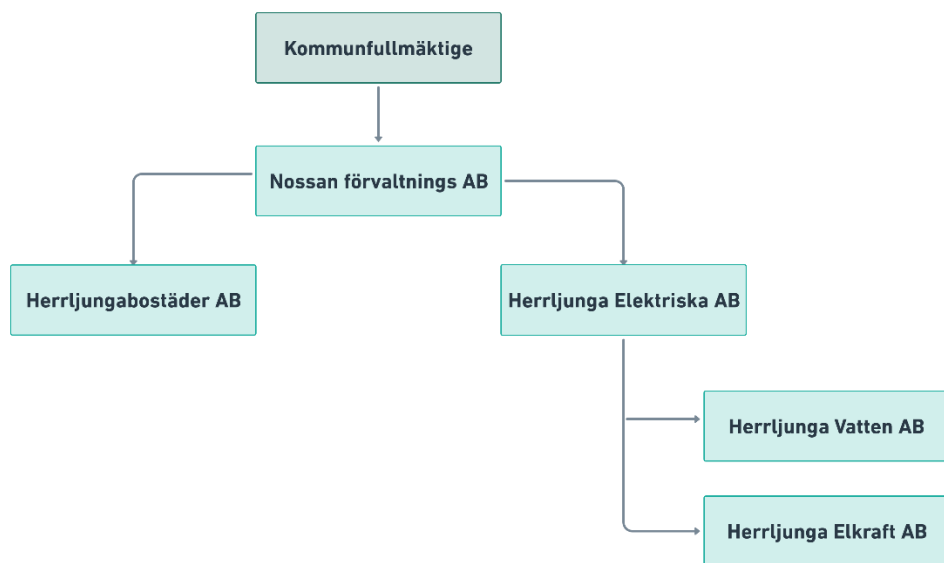
Kvalitetssäkring har skett genom Deloitte's interna kvalitetssäkringssystem. Rapporten har även kvalitetssäkrats av de intervjuade personerna.

2. Granskningsresultat

Utifrån genomförda intervjuer och granskat material har en övergripande beskrivning av kommunstyrelsens ägarstyrning över de kommunala bolagen i Herrljunga kommun gjorts nedan. De iakttagelser som framkommit till följd av intervjuer och dokumentstudier redogörs under den rubrik som ansetts mest lämplig.

2.1 Bolagskoncernen

Herrljunga kommun bedriver en del av sin verksamhet i bolagsform. Bolagen har samma övergripande syfte som den verksamhet som bedrivs i förvaltningsform, nämligen att skapa nytta för Herrljunga kommun och dess medborgare. Herrljunga kommun har organiserat bolagsverksamheten i en koncern med Nossan förvaltnings AB som moderbolag. Nossan förvaltnings AB har i sin tur två dotterbolag: Herrljungabostäder AB och Herrljunga Elektriska AB, se figur 1.



Figur 1. Bolagskoncernen

Under Herrljunga Elektiska AB finns 2 bolag; Herrljunga Vatten AB och Herrljunga Elkraft AB (för tillfället villande).

Mellan kommunen och Nossan förvaltnings AB finns ett administrativt avtal upprättat. Avtalet vi har tagit del av är inte undertecknat men det framgår att avtalet är giltigt mellan åren 2021-2023. Avtalet fastställer att kommunen åtar sig att tillhandahålla tjänster avseende ledning och administration. Tjänsterna ledning och administration omfattar kostnader för:

- VD eller motsvarande (lön inklusive sociala avgifter)
- Ekonomiadministration och löpande ekonomisk förvaltning (Ansvar för löpande bokföring, samt deklarationer och inbetalningar av skatter, avgifter, kontrolluppgifter mm. Kontroll och betalningar för leverantörsfakturor mm. Kontroll och avstämning av bank- och giroräkningar)
- IT/Telefoni
- Lokaler
- Overheadkostnader (arbetsledning och personalsupport)
- Myndighetskrav (Ansvar för att all medelsförvaltning, redovisning, myndighetsrapportering, deklarationer, skatteredovisning, betalningar mm, följer gällande lagstiftning och vedertagen praxis)
- Bokslut och budget (Ansvar för avstämning av konton och bokslut. Utarbeta förslag till årsredovisning. Samordning med revisionen. Myndighetsrapportering. Utarbetande av budget.)
- Övriga förvaltningsåtgärder (bland annat att ha ansvaret för uppgiftslämning till bolagsverket mm).

2.2 Reglering och styrning av kommunala bolag

I kommunallagens 10 kap. 3 § anges vad som gäller om kommunen lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag:

- 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.

Nedan redogörs kortfattat för styr- och stöddokument som har bäring på Herrljunga kommuns styrning av kommunala bolag.

Herrljunga kommuns ändamål med kommunala bolag

I bolagsordning och ägardirektiv har kommunfullmäktige fastställt syfte och befogenheter för de kommunala bolagen; Nossan förvaltnings AB, Herrljungabostäder AB och Herrljunga Elektriska AB.

Vi konstaterar att bolagsordningarna innehåller det kommunallagen föreskriver om kommunala bolag.

Övergripande styrdokument

Reglemente för kommunstyrelsen (KS 87/2018 101)

Kommunstyrelsens uppgift rörande uppsikt och styrning av kommunens bolag i anges i kommunstyrelsens reglemente. Av 2§ framgår bland annat att kommunstyrelsen ska:

- styra, leda och följa upp nämndernas och bolagens verksamheter och däri utöva sin uppsiktsplikt över nämnder och bolag.
- ansvara för samordning och dialogmöten med bolagsledning.

- tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i de bolag/företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i.

Bolagsordning

För varje bolag finns en bolagsordning.

Bolagsordning för Nossan förvaltnings AB (KS 16/2015 942)

Av bolagsordningen för Nossan förvaltnings AB, daterad 2015-03-10, framgår det att verksamhetssyftet (för Nossan förvaltnings AB) är att, med iakttagande av kommunallagens lokaliseringsprinciper, genom ägande och förvaltning av aktier i kommunägda bolag optimera och samordna de kommunala företagen inom Herrljunga kommun samt representera ägaren.

Styrelsen består av tre ledamöter och utses av kommunfullmäktige i Herrljunga kommun. Värt att notera är att Nossan förvaltnings AB inte har någon VD.

Bolagsordning Herrljungabostäder AB (KS 21/2015 282)

Av bolagsordningen för Herrljungabostäder AB, daterad 2015-03-10, framgår att verksamhetssyftet är att främja bostadsförsörjningen i kommunen och därvid erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget vad avser uppdraget som allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag. Styrelsen består av fem ledamöter och utses av kommunfullmäktige i Herrljunga kommun.

Bolagsordning Herrljunga Elektriska AB (KS 19/2015 520)

Av bolagsordningen för Herrljunga Elektriska AB, daterad 2015-03-10, framgår att verksamhetssyftet är att främja kommunens tillväxt och utveckling genom drift och förvaltning av sina verksamheter. Styrelsen består av nio ledamöter och två suppleanter. Det noteras att sju ledamöter utses av kommunfullmäktige i Herrljunga kommun. Resterande ledamöter och suppleanter utses av arbetstagarorganisationer.

Gemensamt ägardirektiv Nossan förvaltningskoncern (KS 242/2015 900)

Det gemensamma ägardirektivet är fastställt av Herrljunga kommunfullmäktige 2016-03-08 § 24. Ägardirektivet är senast reviderat 2019-12-10 KF §189.

I ägardirektivet noteras att de kommunala aktiebolagen ska arbeta i enlighet med av kommunfullmäktige antagna vision, övergripande mål och inriktningsmål. De

övergripande mål och inriktningsmål som specificeras i dokumentet är direkt kopplade till utvecklingsplanen "Växtkraft 10 000" (antagen av KF 3 februari 2009 och gäller till och med år 2020).

I dokumentet förtydligas principer för styrning. Herrljunga kommun ska ha en aktiv ledning och styrning av sina bolag. Detta innebär att löpande utvärdera:

- verksamheten och verksamhetsformen
- bolagens strategier och mål
- hur bolagen sköts av bolagsledningen och styrelsen.

Moderbolaget Nossan Förvaltningsaktiebolag skall utöva styrning och uppföljning av de bolag som ingår i koncernen. Det ska finnas en aktiv dialog och kommunikation mellan moderbolaget och dotterbolagen.

Särskilt ägardirektiv Nossan förvaltnings AB (KS 243/2015 942)

Det särskilda ägardirektivet är fastställt av Herrljunga kommun i Kommunfullmäktige 2016-03-08 § 29. Det särskilda ägardirektivet är senast reviderat 2019-12-10 KF §190.

I det särskilda ägardirektivet noteras att Nossan förvaltnings AB ska verka för att Herrljunga kommuns koncernbolag förvaltas på ett förmånligt och effektivt sätt. Nossan förvaltnings AB har också en viktig uppgift att upprätthålla och utveckla en helhetssyn i bolagskoncernen och kommunen. Moderbolaget ska tillsammans med dotterbolagen verka för ett totalekonomiskt effektivt resursutnyttjande inom koncernen samt i relation till kommunen. Samhörigheten ska stärkas och den samlade koncernnyttan ska vara vägledande i all verksamhet.

Särskilt ägardirektiv Herrljungabostäder AB (KS 215/2019 282)

Det särskilda ägardirektivet är fastställt av Herrljunga kommun i Kommunfullmäktige 2016-03-08 § 25. Det särskilda ägardirektivet är senast reviderat 2020-06-16.

Herrljungabostäder AB ska omfatta att som allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag äga, förvalta, förvärva, bebygga och avyttra fastigheter såsom bostäder, andra fastigheter, tomträtter och affärslägenheter med därtill hörande kollektiva anordningar. Utöver det tidigare nämnda tydliggörs verksamhetsmål och finansiella mål.

Särskilt ägardirektiv Herrljunga Elektriska AB (KS 244/2015 529)

Det särskilda ägardirektivet är fastställt av Herrljunga kommun i Kommunfullmäktige 2016-03-08 § 28. Det särskilda ägardirektivet är senast reviderat 2019-12-10 KF §192.

I det särskilda ägardirektivet tydliggörs det att ändamålet med Herrljunga Elektriska AB är att främja trygg försörjning och nyttig användning av el- och värmeenergi, vatten, avlopp och elektronisk kommunikation företrädesvis inom Herrljunga kommun. Utöver det tidigare nämnda tydliggörs dessutom verksamhetsmål och finansiella mål.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelse ansvarar för samordning och dialogmöten med bolagsledning. Vidare, ska kommunstyrelse tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden.

Av reglementet framgår att styra, leda och följa upp bolagens verksamheter och däri utöva sin uppsiktsplikt över bolag. Det är dock otydligt huruvida styrelsen årligen ska pröva om den verksamhet som bedrivits i kommunala bolag under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförs inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Det är också otydligt vem som ansvarar för att löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i kommunallagens 10 kap. 3 är uppfyllda beträffande de företag kommunen äger eller har intresse i.

Det är även otydligt vem som ansvarar för att ägardirektiven till bolagen ska tas fram och kontinuerligt uppdateras.

Herrljunga kommun saknar en övergripande bolagspolicy. Syftet med en företagspolicy kan vara att förtydliga det gemensamma regelverket för utveckling av kommunal verksamhet, rollfördelningen mellan kommunen som ägare och bolagen, samt bolagsstyrelsens roll och ansvar i bolagen. I en övergripande företagspolicy kan även redovisas hur frågor rörande de kommunala bolagen skall hanteras internt i kommunen, samt hur relationerna mellan kommunen och bolagen skall utformas.

En del av ovanstående berörs i den gemensamma ägardirektiven. Även om det inte finns lagkrav på särskild företagspolicy och att en del av frågeställningarna lyfts i ägardirektiven, är vår uppfattning att kommunen bör överväga att utarbeta en övergripande företagspolicy.

2.3 Ansvarsfördelning

Kommunfullmäktige styr genom utfärdande av direktiv den verksamhet som bedrivs i bolagsform. Bolagsordningar och ägardirektiv utgör exempel på direkta styrdokument. I ägardirektiven kan kommunen villkora att hela eller delar av kommunens policydokument även ska gälla för bolagen.

I det gemensamma ägardirektivet för Nossan förvaltningskoncern framgår exempel på vad fullmäktige betraktar som ärenden som kan vara principiellt viktiga och där fullmäktige ska få ta ställning innan beslut i bolagen fattas:

- förvärv, bildande eller försäljning av dotterföretag
- förvärv av aktier i annat företag om inte annat anges i respektive bolags särskilda ägardirektiv
- större/strategiska försäljningar eller köp av fastigheter
- större investeringar som ändrar inriktning på nuvarande verksamhet och/eller som väsentligt kan påverka bolagets ekonomi eller annars är av strategisk betydelse för kommunen.

2.3.1 Kommunstyrelsen

Av reglementet för kommunstyrelsen framgår att kommunstyrelsen har det totala ledningsansvaret i enlighet med kommunallagen och ett tydligt övergripande ansvar avseende styrning, ledning, uppföljning och kontroll vari ingår kommunstyrelsens uppsiktsplikt över bolag och nämnder.

Vidare anger 10 kap. 6 kap. 9 § KL att kommunstyrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

2.3.2 Nossan förvaltnings AB

I det gemensamma ägardirektivet tydliggörs att bolagen står i sin verksamhet under kommunstyrelsens uppsikt enligt 6 kap. 1 § KL, denna uppsiktsplikt kan inte delegeras. Kommunfullmäktige har emellertid uppdragit åt Nossan förvaltnings AB att utöva tillsyn samt uppföljning av de bolag som ingår i koncernen. Det ska finnas en aktiv dialog och

kommunikation mellan moderbolaget och dotterbolagen. Nossan förvaltnings AB skall i förekommande fall rapportera till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

I det gemensamma ägardirektivet står att bolagen i koncernen ska bereda Nossan förvaltnings AB möjlighet att ta ställning innan sådana beslut fattas som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Till denna beslutskategori hör:

- Planer som gäller ändrad inriktning av bolagets verksamhet eller start av ny rörelsegren eller nedläggning av befintlig sådan
- Förvärv, bildande, försäljning eller fusionering av dotterbolag
- Förvärv av aktier i annat företag om inget annat anges i respektive bolags särskilda ägardirektiv
- Förvärv eller försäljning av fastigheter vilka är av sådan omfattning att de påverkar bolagets långsiktiga ekonomi
- Större investeringar vilka är av sådan omfattning att de väsentligt påverkar bolagets långsiktiga ekonomi.

Iakttagelser och kommentarer

Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3 (bolagsordning, ägardirektiv, mm.)?

Vår sammanfattade bedömning är att fullmäktige har fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3.

Vår bedömning baseras på nedanstående iakttagelser och slutsatser:

Utifrån utförd dokumentanalys kan det konstateras att kommunfullmäktige genom beslutade bolagsordningar för respektive bolag har fastställt det kommunala ändamålet med verksamheterna. Analysen visar dessutom att det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen.

Vi kan vidare konstatera att bolagsordningen för samtliga bolag reglerar styrelseledamöters utnämnannde och hur lekmannarevisor bör utses. Dessutom återfinns en skrivelse om att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet. Slutligen kan konstateras att bolagen ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

Finns det ändamålsenliga ägardirektiv/krav som grund för en aktiv ägarstyrning?

Vår sammanfattade bedömning är att det till viss del finns ändamålsenliga ägardirektiv/krav som grund för en aktiv ägarstyrning.

Vår bedömning baseras på nedanstående iakttagelser och slutsatser:

Bolagsordningar och ägardirektiv följer som vi bedömer det i stort sett vedertagna normer och regler. Kommunfullmäktige har genom bolagsordningar, reglemente och ägardirektiv fördelat ansvaret för styrning och uppföljning av kommunens bolag på kommunstyrelsen och Nossan förvaltnings AB. Vidare förtydligar det gemensamma ägardirektivet respektive bolags skyldighet att hålla sina ägare väl informerade.

Kommunstyrelsen och Nossan förvaltnings AB har tilldelats rutiner för dialog/upsikt över de bolag som ingår i koncernen. Vi bedömer att bolagskoncernen har rutiner för att hålla sina ägare väl informerade om verksamheten. Herrljunga Elektriska AB och Herrljungabostäder AB har bland annat som rutin att lämna information om koncernens verksamhet och ekonomi till Nossan förvaltnings AB samt kommunstyrelsen. Information lämnas även direkt till fullmäktige, bland annat vid behandlingen av bolagets delår- och årsredovisning.

Av de intervjuer som utförts har vi på Deloitte noterat att det finns vissa oklarheter kring begreppet "styrning". I det gemensamma ägardirektivet finns följande citat: "Moderbolaget Nossan Förvaltningsaktiebolag skall utöva styrning och uppföljning av de bolag som ingår i koncernen". I nuläget tolkar vi det som att Nossan förvaltnings AB har ett större ansvar enligt ägardirektivet än vad de faktiskt har i praktiken. Vi föreslår därför att kommunstyrelsen rekommenderar Nossan förvaltnings AB att konkretisera hur de tolkar ägardirektiven.

Utöver det tidigare nämnda noterar vi att samtliga ägardirektiv lyfter fram den målstyrning som specificeras i utvecklingsplanen "Växtkraft 10 000" (antagen av KF 3 februari 2009 och gäller till och med år 2020). År 2022 har kommunen nu ändrat sin övergripande målstyrning vilket innebär att ägardirektiven inte är korrekt uppdaterade enligt den nya målbilden som finns inom kommunen.

Vidare noterar vi att de särskilda ägardirektiven både lyfter fram den målstyrning som specificeras i utvecklingsplanen "Växtkraft 10 000" och de specifika mål som gäller för det enskilda bolaget. Det uppmärksammas att kopplingen mellan de övergripande målen

som finns i kommunen och de specifika mål som finns för de enskilda bolagen är otydlig i ägardirektiven.

Med utgångspunkt i ovan nämnda rekommenderar vi att det bör utföras en revidering av de ägardirektiv som finns tillgängliga för bolagen. Vidare rekommenderar vi kommunen att se över möjligheten att ta fram en övergripande bolagspolicy vilken fastställer formerna för kommunens ägarstyrning.

2.4 Insyn, forum för samverkan och uppföljning

2.4.1 Insyn

Enligt det gemensamma ägardirektivet ska bolagen hålla Nossan förvaltnings AB informerad om sin verksamhet och planerade åtgärder av vikt. Nossan förvaltnings AB äger rätt att ta del av bolagens handlingar och räkenskaper samt i övrigt inspektera bolagen och deras verksamhet. Bolagen ska löpande sända följande handlingar till Nossan förvaltnings AB samt till kommunens registrator:

- protokoll från styrelsemöten och bolagsstämma, inklusive bilagor
- årsbudget och eventuell flerårsplan
- affärsplan, ekonomiska rapporter, delårsrapport och underlag för koncernbokslut
- årsredovisning med revisionsberättelse och lekmannarevisorernas granskningsrapport.

Bolagen ska i övrigt lämna de uppgifter och handlingar som Nossan förvaltnings AB eller kommunstyrelsen begär.

2.4.2 Forum för dialog

Det framgår av det gemensamma ägardirektivet att Nossan förvaltnings AB har återkommande dialoger med bolagen under året. Bolagens årsstämmor är dessutom ett naturligt tillfälle för samlad dialog. Därutöver hålls ägardialoger, normalt två per år med Nossan förvaltnings AB och två per år med kommunstyrelsens presidium.

2.4.3 Uppföljning och åtgärder

Av utförda intervjuer med bolagen och KS kan det noteras att KS och Nossan förvaltnings AB tillsammans säkerställer att bolagen följer det som står i ägardirektiven. Om så inte är fallet noteras detta till kommunfullmäktige. Utöver det tidigare nämnda

noterar ordförande i kommunstyrelsen att KS dessutom säkerställer att bolagen följer upp de olika rekommendationer som kommer från kommunfullmäktige.

Rapportering till kommunfullmäktige sker primärt i form av delår- och årsredovisning. Vidare noteras att KS uppges ha en uppsikt över bolagen med den är inte formaliserad.

Iakttagelser och kommentarer

Säkerställer KS tillräcklig styrning och kontroll? Fullgör KS sin uppsiktsplikt över bolagen?

Vår sammanfattade bedömning är att KS till viss del säkerställer tillräcklig styrning och kontroll. Vidare anser vi att KS till stor del fullför sin uppsiktsplikt över bolagen.

Vår bedömning baseras på nedanstående iakttagelser och slutsatser:

Av kommunstyrelsens reglemente framgår det att kommunstyrelsen har det totala ledningsansvaret i enlighet med kommunallagen och ett tydligt övergripande ansvar avseende styrning, ledning, uppföljning och kontroll vari ingår kommunstyrelsens uppsiktsplikt över bolag och nämnder.

Av ägardirektiven framgår att de kommunala aktiebolagen ska arbeta i enlighet med av Herrljunga kommunfullmäktige antagna vision, övergripande mål och inriktningsmål. Vidare ska bolagen arbeta med relevanta nyckeltal kopplat till ekonomi, kvalitet och verksamhet.

Utöver detta ska bolagen till kommunen översända:

- protokoll från styrelsemöten och bolagsstämma, inklusive bilagor
- årsbudget och eventuell flerårsplan
- affärsplan, ekonomiska rapporter, delårsrapport och underlag för koncernbokslut
- årsredovisning med revisionsberättelse och lekmannarevisorernas granskningsrapport.

Därutöver hålls ägardialoger, normalt två per år med kommunstyrelsens presidium. Vidare kan noteras att kommunens policy för intern kontroll specificerar att styrelsen för det specifika bolaget ska sköta den interna kontrollen. Bolagen arbetar därav aktivt med egna internkontrollplaner. Det framgår vidare att rapportering från bolagen vid

årsredovisning och tertialrapportering uppges fungera. Utöver det tidigare nämnda noteras att underlag inkommer i tid till kommunen från bolagen.

Av utförda intervjuer med bolagen och KS kan noteras att KS säkerställer att bolagen följer det som står i ägardirektiven. Om så inte är fallet noteras detta till kommunfullmäktige. Vad som däremot kan noteras är att själva uppföljningen av efterlevnaden av ägardirektiven inte är formaliserad. Vi har inte tagit del av något underlag som visar på att det finns en formaliserad uppföljning.

Av intervjuer har vi noterat att det tagits beslut av kommunen som går direkt till bolagen. Det finns exempel på fall där kommunens beslut inte har gått via ägardirektiv. Enligt vår uppfattning ska kommunens ändamål och uppdrag enbart regleras genom ägardirektiv.

Med utgångspunkt i ovan nämnda rekommenderar vi att kommunstyrelsen gör en utvärdering av hur styrning och uppföljning av kommunkoncernen kan förbättras.

Har kommunstyrelsen prövat det kommunala ändamålet enligt KL 6:9?

Vår sammanfattade bedömning är att KS till viss del har prövat det kommunala ändamålet enligt KL 6:9.

Vår bedömning baseras på nedanstående iakttagelser och slutsatser:

Vår granskning kan inte utifrån protokollanalys och intervjuer styrka att kommunstyrelsen prövat det kommunala ändamålet enligt KL 6:9. Ordförande i KS nämner att prövningen av bolagen primärt utgår från ägardialogerna två gånger per år med bolagen. Om något uppmärksammas på ägardialogerna ska detta föras vidare till KF. Enligt intervjuerna skapas det däremot ingen rapport kopplat till prövningen som skickas till bolag och KF.

Finns det styrning som reglerar hur dialogen mellan ägaren och bolagen ska ske? Sker tillräcklig dialog/kommunikation?

Vår sammanfattade bedömning är att det finns styrning som reglerar hur dialogen mellan ägaren och bolagen ska ske. Vidare anser vi att det till viss del sker tillräcklig dialog/kommunikation.

Vår bedömning baseras på nedanstående iakttagelser och slutsatser:

Det framgår av det gemensamma ägardirektivet att Nossan förvaltnings AB har återkommande dialoger med bolagen under året. Därutöver hålls ägardialoger, normalt två per år med Nossan förvaltnings AB och två per år med kommunstyrelsens presidium.

Av intervjun med kommunstyrelsens ordförande noteras det att följande diskuteras på ägardialogerna med bolagen: det ekonomiska läget, bolagens ändamålsenlighet, aktuella händelser och händelser av stor betydelse. Ordförande för KS noterar dessutom att protokollet som genereras av ägardialogerna finns tillgängliga för kommunfullmäktige.

Av intervjun med Nossan förvaltnings AB noteras att följande diskuteras på ägardialogerna med bolagen: ekonomiskt läge, bolagens måluppfyllelse, aktuella händelser, framtida svårigheter, upphandlingar med revisionen och offentliga upphandlingar.

Vad som kan noteras är att kommunstyrelsen inte har några enskilda ägardialoger med Nossan förvaltnings AB, en representant från moderbolaget medverkar på de ägardialoger som sker med de enskilda bolagen. Vi anser att kommunstyrelsen bör ha separata ägardialoger med Nossan förvaltnings AB.

Finns direktiv för återrapportering till ägare/kommunstyrelsen? Sker rapportering från bolag till ägare i enlighet med gällande direktiv?

Vår sammanfattade bedömning är att det finns direktiv för återrapportering till ägare/kommunstyrelsen. Vidare anser vi att rapportering från bolag till ägare sker i enlighet med gällande direktiv.

Vår bedömning baseras på nedanstående iakttagelser och slutsatser:

I det gemensamma ägardirektivet står att bolagen ska till kommunen översända följande:

- protokoll från styrelsemöten och bolagsstämma, inklusive bilagor
- årsbudget och eventuell flerårsplan
- affärsplan, ekonomiska rapporter, delårsrapport och underlag för koncernbokslut
- årsredovisning med revisionsberättelse och lekmannarevisorernas granskningsrapport.

Bolagen ska i övrigt lämna de uppgifter och handlingar som kommunstyrelsen begär.

Vidare noteras i kommunens policy för intern kontroll att uppföljningen av den interna kontrollen årligen ska skickas till kommunstyrelsen.

Av utförda intervjuer kan vi på Deloitte konstatera att rapportering från bolagen vid årsredovisning och tertialrapportering uppges fungera. Utöver det tidigare nämnda noteras det i intervjuerna att underlag inkommer i tid till kommunen från bolagen.

Har KS säkerställt att ärenden av principiell/större betydelse som rör bolagen behandlas av KF?

Vår sammanfattade bedömning är att KS säkerställer att ärenden av principiell/större betydelse som rör bolagen behandlas av KF.

Vår bedömning baseras på nedanstående iakttagelser och slutsatser:

Under de utförda intervjuerna uppmärksammades det att KS säkerställer att ärenden av principiell betydelse som rör bolagen behandlas av KF. För att säkerställa att uttalandena från intervjuerna faktiskt stämmer har vi på Deloitte valt att genomföra en analys av protokollen för kommunstyrelsen, detta för år 2021. Vår hypotes är att det bör finnas minst ett ärende av principiell karaktär under den studerade perioden.

Resultatet av protokollanalysen visar på att det finns minst ett ärende av principiell karaktär. I det gemensamma ägardirektivet för Nossan förvaltningskoncern framgår det exempel på vad fullmäktige betraktar som ärenden som kan vara principiellt viktiga och där fullmäktige ska få ta ställning innan beslut i bolagen fattas. Ett av de exempel som tydliggörs är de följande: vid större/strategiska försäljningar eller köp av fastigheter.

I sammanträdesprotokoll 2021-01-25 (DNR KS 259/2020 211) tar KS följande beslut angående försäljningen av skogsfastighet Trollabo 1:16: "Kommunstyrelsen föreslår Kommunfullmäktige att besluta att: - Herrljunga kommun säljer fastighet Trollabo 1: 16 till Nossan Förvaltningsaktiebolag för 900 tkr". Med bakgrund av ovanstående kan det noteras att KS säkerställer att ärenden av principiell karaktär behandlas av KF.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on [LinkedIn](#) or [Twitter](#).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.