

Granskning av ägarstyrning

Örebro kommun



Innehåll

Sammanfattning.....	2
1. Inledning.....	3
1.1. Syfte och revisionsfrågor	3
1.2. Genomförande och avgränsning	4
1.3. Ansvarig styrelse	4
2. Revisionskriterier	5
2.1. Kommunallagen (2017:725).....	5
2.2. Aktiebolagslagen (2005:551).....	5
2.3. SKR:s principer för bolagsstyrning.....	5
2.4. Kommunens egna styrdokument för området	6
3. Styrdokument och ansvarsfördelning	7
3.1. Örebro kommun har ett antal styrdokument som berör ägarstyrningen av bolagen 7	
3.2. I tidigare granskning av kommunens ägarstyrning noterades vissa formbrister gällande styrdokument.....	8
3.3. Det finns en dokumenterad roll- och ansvarsfördelning gällande ägarstyrningen.	9
3.4. Bedömning	11
4. Kommunens styrning av bolagen	12
4.1. Det finns en formellt dokumenterad styrning av bolagen	12
4.2. Styrningen från kommunen gentemot bolagen utgår främst från ägardirektiven	13
4.3. Informationsutbyte mellan ägare och bolagsstyrelser	15
4.4. Bedömning	16
5. Kommunens uppsikt av bolagen	17
5.1. Utgångspunkter för kommunstyrelsens uppsiktsplikt	17
5.2. Tidigare granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt identifierade brister....	18
5.3. Örebro Rådhus har operativt ansvar för uppsiktsplikten.....	19
5.4. Bedömning	21
6. Svar på revisionsfrågor.....	22
Bilaga 1. Källförteckning.....	24

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY granskat Örebro kommuns ägarstyrning. Syftet med granskningen är att bedöma ändamålsenligheten i kommunens ägarstyrning och hur ägarstyrningen utövas av kommunens hel- och delägda bolag. Vår sammanfattande bedömning är att ägarstyrningen i huvudsak är ändamålsenlig men att det finns vissa otydligheter avseende formfrågor som bör förtydligas eller justeras i styrdokument.

Det finns formaliserade informationsutbyten genom dialogerna mellan bolagsledningarna och Rådhus samt genom den årliga bolagsdagen för kommunfullmäktige. Vi noterar att fullmäktiges reglemente anger att kommunstyrelsen ansvarar för regelbundna möten mellan kommunstyrelsen och företagsledningarna och menar att mötena bör hållas i enlighet med skrivningen i reglementet. Alternativt bör kommunstyrelsens reglemente uppdateras för att överensstämma med det faktiska förfarandet.

Vår bedömning är att det finns en styrning av bolagen som utgår från ägardirektiven och de dialoger som genomförs mellan Rådhus och bolagen där ägardirektiven diskuteras och följs upp. Styrningen som utgår från kommunens ÖSB är mindre strukturerad och inte lika tydlig då bolagen själva får avgöra vilka mål som berör deras verksamhet. Bolagens arbete med att bryta ner dessa mål och kopplingen till indikatorer är svagare vilket försvårar uppföljning. Det finns en otydlighet i hur bolagen ska respondera på uppdrag i ÖSB som inte tydligt riktats till en mottagare. Vi vill understryka att risken med styrmodellen är att många av kommunens mål och visioner inte beaktas av bolagen vilket försvagar ÖSB som ett styrande dokument för hela kommunkoncernen.

Rådhus har ansvar för att inhämta information och förmedla den till kommunstyrelsen, så att kommunstyrelsen kan utföra sina uppgifter inom uppsiktsplikten, och genomför ägardialogerna med bolagsstyrelserna. Kommunstyrelsen prövar årligen bolagens verksamhet i enlighet med den förstärkta uppsiktsplikten. Vi ser att införande av en bolagsstyrningsrapport i enlighet med SKR:s principer för bolagsstyrning kan övervägas för att stärka styrning och uppföljning av bolagen.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderas kommunstyrelsen:

- ▶ Säkerställ att regelbundna möten hålls mellan kommunstyrelsen och företagsledningarna i enlighet med reglementet, alternativt bered förslag till nytt reglemente för beslut i fullmäktige som tydliggör kommunstyrelsens roll avseende mötena med företagsledningarna.
- ▶ Överväg att förstärka uppföljningen av bolagen med att införa en årlig bolagsstyrningsrapport.

1. Inledning

En väsentlig del av Örebro kommuns verksamhet bedrivs i aktiebolagsform och en betydande del av kommunens tillgångar redovisas i något av dess bolag.

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller bolagens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala bolag, och sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.

Kommunallagen beskriver vidare att styrelsen utöver detta årligen ska pröva om den verksamhet som kommunala bolag 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 inom ramen för den förstärka uppsiktsplikten.

Örebro Rådhus utövar på uppdrag av kommunfullmäktige den operativa ägarrollen för de kommunala bolagen som ägs direkt eller indirekt av Örebro Rådhus. Uppdraget anges i bolagsordning, kommunens bolagspolicy och årliga budgetdirektiv.

Örebro kommuns bolag omfattar betydande ekonomiska och verksamhetsmässiga värden för kommunen och har en stor betydelse för kommunens ekonomi och ställning. Med anledning av detta bedömer revisorerna och lekmannarevisorerna att kommunstyrelsens och Örebro Rådhus styrning av kommunens bolag är av vikt att granska.

1.1. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma ändamålsenligheten i kommunens ägarstyrning och hur ägarstyrningen utövas av kommunens hel- och delägda bolag.

Följande revisionsfrågor besvaras inom ramen för granskningen:

- ▶ Är kommunens berörda styrdokument ändamålsenliga? Ligger styrdokumenterna (främst ägardirektiven och aktieägaravtal) till grund för den faktiska ägarstyrningen?
- ▶ Är roll- och ansvarsfördelningen tydligt definierad mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och Örebro Rådhus AB i ägarstyrningsfrågor?
- ▶ Är styrningen gentemot respektive bolag (och underkoncern) tydlig vad avser mål och ändamål, vad som ska uppnås och hur detta ska kommuniceras och återrapporteras till ägaren?
 - Återrapporterar bolagen, inklusive Örebro Rådhus, i enlighet med vad som anges i ägardirektiven?

- Hur återspeglas ägardirektiven i bolagens affärsplaner och verksamhet?
 - ▶ Förekommer något formaliserat informationsutbyte mellan dem som utövar ägarrollen och styrelseledamöterna i respektive bolag?
 - ▶ Finns en ändamålsenlig uppföljning av kommunstyrelsen av bolagen inom ramen för sin uppsiktsplikt?
 - ▶ Är ägarens styrmodell och struktur för ägarstyrning ändamålsenlig?
 - ▶ Tillgodoses kommunallagens bestämmelser avseende ägarstyrning?

1.2. Genomförande och avgränsning

Granskningen genomfördes i form av dokumentgranskning och intervjuer med ansvariga inom kommunstyrelsen samt nyckelpersoner inom förvaltningsstrukturen under kommunstyrelsen, för fullständig förteckning se Bilaga 1. Vidare genomfördes intervjuer med ledningen för Örebro Rådhus samt med dotterbolagen Örebro Bostäder AB, Futurum och Örebrokompaniet.

Urvalet av bolag har gjorts i samråd med för granskningen utsedd kontaktrevisor samt med berörda lekmannarevisorer. Granskningen omfattar inte kommunens medlemskap i kommunalförbund.

1.3. Ansvarig styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen och Örebro Rådhus.

2. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av nedanstående:

2.1. Kommunallagen (2017:725)

10 kap. 3 §: Om en kommun eller ett landsting 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.

Enligt 6 kap 10 § ska styrelsen vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3-5 §§ är uppfyllda i fråga om aktiebolag.

I 6 kap kommunallagen regleras även kommunstyrelsens uppsiktsplikt gentemot de kommunala bolagen. Kraven för kommunstyrelsens uppsiktsplikt redogörs för i avsnitt 5.1.

2.2. Aktiebolagslagen (2005:551)

Enligt 7 kap. 1 § utövas aktieägares lagstadgade inflytande i bolaget vid bolagsstämman, som är bolagets högsta beslutande organ. Av 8 kap. 41 § följer att bolagets aktieägare endast genom beslut på bolagsstämman kan ge bindande ägardirektiv till bolaget.

2.3. SKR:s principer för bolagsstyrning

SKR:s Principer för styrning, kommun- och regionägda bolag, kan fungera som en utgångspunkt och vägledning för kommunerna för hur de kan utforma ägarstyrningen. Rapportens bedömningar av kommunens bolagsstyrning utgår bland annat från SKR:s principer och redogörs för löpande i rapporten.

2.4. Kommunens egna styrdokument för området

Kommunens styrdokument kopplat till ägarstyrning redovisas löpande i rapporten. Styrdokument som berörs är:

- ▶ Kommunledningen i Örebros övergripande strategier och budget för 2023 med plan för 2024-2026 (ÖSB)
- ▶ Bolagsordningar
- ▶ Bolagspolicy
- ▶ Nämndreglementen

3. Styrdokument och ansvarsfördelning

Avsnittet syftar att bedöma om kommunens styrdokument är ändamålsenliga och ligger till grund för den faktiska styrningen. Avsnittet kommer även bedöma roll- och ansvarsfördelningen mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och Örebro Rådhus gällande ägarstyrningsfrågor.

3.1. Örebro kommun har ett antal styrdokument som berör ägarstyrningen av bolagen

3.1.1. *Kommunledningen i Örebros övergripande strategier och budget för 2023 med plan för 2024-2026 (ÖSB)*

I kommunens ÖSB, som är det övergripande och överordnade styrdokumentet för kommunens nämnder och styrelser, fastställs att bolagen ska göra en bedömning av vilka strategiska mål de kan bidra till. Bolagen ska därefter formulera bolagsmål med tillhörande indikatorer för de fullmäktigemål som berör deras verksamhet. Bolagsstyrelsen ansvarar för att följa upp och analysera måluppfyllelsen samt återrapportera detta genom nulägesöversikt, delårsrapport och årsberättelse.

I ÖSB fastställs vidare ägardirektiven för de kommunägda bolagen.

3.1.2. *Bolagsordningar*

Örebro Rådhus, Örebro Bostäder, Futurum och Örebrokompaniets bolagsordningar, som är beslutade av fullmäktige, har granskats.

Bolagsordningarna fastställer att bolagen ska följa de kommunalrättsliga principerna i kommunallagen, bolagen är skyldiga att utföra de uppdrag som tilldelats av Örebro kommun inom ramen för Örebro kommuns kompetens. Bolagen är även skyldig att följa bolagspolicyn som antagits av fullmäktige 2014. I granskningen noteras att det finns en bolagspolicy som är beslutad 2017. Bolagsordningarna fastställer även bolagens underställningsplikt till kommunen och att bolagen ska bereda fullmäktige möjlighet att ta ställning i frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. I granskade bolagsordningar anges vad som anses vara beslut av principiell beskaffenhet, förutom i Örebrokompaniets bolagsordning. Beslut som anges vara av principiell beskaffenhet är exempelvis åtgärder som innebär ny inriktning eller verksamhet inom nytt affärsområde eller förvärv och överlåtelse av andelar i bolag eller fastigheter.

I bolagsordningarna fastställs bolagens ändamål vilket i stort överensstämmer med ändamålen som anges i bolagens ägardirektiv.

3.1.3. Bolagspolicy - ägarroll och ägarstyrning för kommunens bolag

Bolagspolicyn, antagen av Kommunfullmäktige den 14 juni 2017, redovisar hur kommunallagens regler för ägarstyrning av bolagen ska tillämpas i Örebro kommun samt hur ägaren vill ha kontroll över de kommunala bolagen. I Bolagspolicyn redogörs för gemensamma bolagsprinciper som respektive bolag ska förhålla sig till, det fastställs bland annat att dotterbolag till Rådhus ska lämna preliminär förvaltningsberättelse och årsredovisning till Rådhus utifrån moderbolagets anvisningar och tidsplan för bokslutsarbetet. Förvaltningsberättelsen ska innehålla bolagsstyrelsens bedömning av måluppfyllelsen utifrån kommunfullmäktiges ägardirektiv för verksamhetsåret och en sammanfattning av bolagets arbete med intern kontroll.

3.1.4. Nämndreglementen för Örebro kommun

I Örebro kommuns nämndreglemente för 2023-2026 fastställs samtliga nämnders ansvarsområden och uppgifter. I kommunstyrelsens reglemente fastställs styrelsens uppgifter gentemot företag och stiftelser, uppgifterna redogörs för i avsnitt 3.4.

3.2. I tidigare granskning av kommunens ägarstyrning noterades vissa formbrister gällande styrdokument

I de förtroendevalda revisorernas granskning av ägarstyrningen från 2020 konstateras att det finns ändamålsenliga styrdokument och att de i stort svarar upp mot gällande regelverk och övrig lagstiftning, det noteras dock vissa brister som föranleder rekommendationen: *Att se över bolagens bolagsordningar så att de överensstämmer med gällande lagstiftning och bolagspolicy.* Nedan listas de brister som identifierades i granskningen från 2020 och som fortfarande återfinns i granskade styrdokument:

- ▶ Granskade bolagsordningar fastställdes innan gällande kommunallag trädde i kraft och hänvisar därför till tidigare lagrum (8 kapitel 3c § som tidigare reglerade självkostnadsprincipen, men som i gällande lagstiftning regleras i 2 kapitel kommunallagen)
- ▶ Granskade bolagsordningar hänvisar till den bolagspolicy som fastställdes av kommunfullmäktige 2014 trots att kommunfullmäktige fattade beslut om en uppdaterad bolagspolicy 2017.
- ▶ Bolagspolicyn samt granskade bolagsordningar innehåller inga bestämmelser om allmänhetens insyn i enlighet med 10 kap. 3§ punkt 6 KL. Det beslutades dock vid årsstämmorna 2019 om denna rätt till insyn enligt särskilda stämmoinstruktioner enligt beslut av kommunstyrelsen den 16 oktober 2018, 211 §. Vid samma sammanträde beslutade kommunstyrelsen även att bolagen ska följa den bolagspolicy som fastställdes av Kommunfullmäktige den 14 juni 2017.

I kommunstyrelsens yttrande över revisionens granskning 2020 (Ks 13/2020) svarar kommunstyrelsen bland annat:

- ▶ På bolagsstämmorna 2019 beslutades i de helägda bolagen om att de ska följa den bolagspolicy som antogs 2017 med eventuella efterföljande revideringar. Det framgår vidare i bolagspolicyn från 2014 att bolagen är bundna av de policyer KF antar, alltså är det ej juridiskt nödvändigt att uppdatera bolagsordningarna.
- ▶ Bolagen är bundna av självkostnadsprincipen, eftersom det framgår att de ska följa de kommunala befogenheter som anges i 2 kap kommunallagen.

3.3. Det finns en dokumenterad roll- och ansvarsfördelning gällande ägarstyrningen

I kommunens styrdokument gällande ägarstyrning redogörs roll- och ansvarsfördelningen. I bolagspolicyn anges följande:

	Ägarroll
Kommunfullmäktige	<p>Kommunfullmäktige har den övergripande ägarrollen för bolagen.</p> <p>Det är kommunfullmäktige som ska besluta om en kommunal verksamhet helt eller delvis ska bedrivas i bolagsform, fastställa vilket ändamål och vilka befogenheter som ska gälla för bolagets verksamhet samt utse kommunens representanter i bolagets styrelse och utse lekmanarevisorer.</p> <p>Kommunfullmäktige ska även tydliggöra och utföra den underställningsplikt som gäller för kommunens bolag i frågor av principiell beskaffenhet. Kommunfullmäktige kan delegera bolagsfrågor till kommunstyrelsen om frågorna inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.</p>
Kommunstyrelsen	<p>Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen och reglemente leda och samordna planering och uppföljning av hela kommunens ekonomi och verksamhet. Det gäller även uppföljning av kommunfullmäktiges ägardirektiv för bolagens ekonomi och verksamhet. Örebro Rådhus ska enligt sin bolagsordning ge underlag till kommunstyrelsen för denna uppföljning.</p> <p>Kommunstyrelsen har en lagstadgad uppsiktsplikt för de kommunala bolagen och ska göra en årlig bedömning av bolagens verksamhet utifrån de ändamål och befogenheter som anges i bolagsordningen. Denna bedömning ska rapporteras till kommunfullmäktige.</p> <p>Kommunstyrelsen har genom delegation från kommunfullmäktige rätt att besluta om bolagsfrågor som inte är av principiell beskaffenhet.</p>
Örebro Rådhus AB	<p>Örebro Rådhus utövar på uppdrag av kommunfullmäktige den operativa ägarrollen för de kommunala bolagen som ägs direkt eller indirekt av Örebro Rådhus. Uppdraget anges i bolagsordning och preciseras i årliga</p>

	<p>budgetdirektiv. Avsikten är att Örebro Rådhus ska äga och förvalta samtliga aktier i de kommunala bolagen.</p> <p>Örebro Rådhus ska svara för ekonomisk uppföljning av de bolag i vilka Örebro Rådhus direkt eller indirekt äger aktier och lämna löpande information till kommunstyrelsen om bolagens ekonomi och verksamhet.</p> <p>Örebro Rådhus har inte någon formell delegation av beslutsrätt från fullmäktige i bolagsfrågor.</p>
--	--

I kommunstyrelsens reglemente fastställs styrelsens uppgifter gentemot företag och stiftelser. Det fastställs att styrelsen ska:

- ▶ ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de kommunala bolagen, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv, men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen
- ▶ ansvara för att beslut om ägardirektiv till företagen fattas och kontinuerligt hålls uppdaterade
- ▶ ansvara för regelbundna möten mellan Kommunstyrelsen och företags-/stiftelseledningarna
- ▶ löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i kommunallagen är uppfyllda beträffande de kommunala bolagen
- ▶ årligen i beslut pröva om den verksamhet som bedrivits i bolagen under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Finner Kommunstyrelsen att brister förelegat, ska förslag till Kommunfullmäktige om nödvändiga åtgärder lämnas
- ▶ svara för att tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden

Vid intervjuer anges det finnas en tydlig ansvarsfördelning mellan bolagen, Rådhus, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

3.3.1. Personunioner utgör en risk för otydligheter i roller och ansvar

Likt i många andra kommuner med kommunala bolag sitter flera personer i Örebro kommunkoncern på mer än en post i kommunen och/eller dess bolag, exempelvis som kommundirektör tillika VD i moderbolaget. I allt väsentligt bör dessa roller inte hamna i konflikt med varandra men de bör alltid beaktas och eventuella intressekonflikter förebyggas vid personunion.

I intervjuer med förtroendevalda styrelseordföranden och VD:ar anges det inte vara negativt att inneha flera roller inom kommunen utan snarare att det bidrar till god översikt och helhetsperspektiv. Det uppges även främja samverkan mellan olika bolag och förvaltningar. Det lyfts dock att styrelsekompetensen bland förtroendevalda behöver stärkas genom exempelvis utbildningar då det krävs en annan typ av kunskap för att bidra till en bolagsstyrelse jämfört med en nämnd. Det

lyfts även vara viktigt att de förtroendevalda särskiljer vilken roll de representerar vid olika tillfällen och att det finns exempel på när förtroendevalda har svårt att göra den åtskillnaden.

3.4. Bedömning

Vår bedömning är att det finns styrdokument som reglerar styrningen av bolagen och att styrdokumenterna endast innehåller mindre otydligheter.

Vi bedömer att det finns en dokumenterad roll- och ansvarsfördelning gällande ägarstyrningen inom kommunen som i stort är fungerande. I styrdokumenterna finns redogörelser för roll- och ansvarsfördelningen gällande ägarstyrningen och fördelningen överensstämmer i huvudsak genom samtliga dokument.

Vi uppmärksammar i rapporten riskerna med personunioner som, likt i många andra kommuner, är vanligt förekommande i Örebro kommuns bolag och nämnder. Risker som kan uppstå och behöva hanteras är exempelvis jäv, uppsikt över sig själv, lojalitetskonflikter och tystnadsplikt. Vår bedömning är att vi i granskningen inte hittat exempel på där dessa förhållanden utgjort några konkreta problem.

4. Kommunens styrning av bolagen

Avsnittet syftar till att bedöma om kommunens styrmodell och struktur för ägarstyrning är ändamålsenlig och om styrningen gentemot respektive bolag är tydlig. Det bedöms även om det förekommer formaliserat informationsutbyte mellan dem som utövar ägarrollen och styrelseledamöterna i respektive bolag.

4.1. Det finns en formellt dokumenterad styrning av bolagen

I bolagspolicyn tydliggörs följande ansvarsfördelning för ägarstyrningen:

	Ägarstyrning
Kommunfullmäktige	<p>Kommunfullmäktige utövar sin ägarstyrning genom att besluta om styrdokument som bolagspolicy, bolagsordning och ägardirektiv samt genom att utse styrelse och lekmannarevisorer för bolagen.</p> <p>I bolagsordningen ska det kommunala ändamålet med verksamheten, befogenheterna samt vilka beslut som ska prövas av fullmäktige fastställas.</p> <p>Fullmäktige kan fastställa olika former av ägardirektiv, exempelvis inom ÖSB, genom särskilda ägardirektiv samt genom att fastställa att kommunala program, policys eller riktlinjer även gäller för de kommunala bolagen.</p>
Kommunstyrelsen	<p>Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen utöva uppsikt över de kommunala bolagen, uppsiktsplikten innebär att kommunstyrelsen ska hålla sig informerad om bolagens verksamhet och hur bolagen förhåller sig till gällande styrdokument och lagstiftning.</p>
Örebro Rådhus AB	<p>Rådhus är moderbolag för den kommunala koncernen och ska fungera som den operativa ägaren gällande ekonomisk uppföljning, skattesamordning och kapitalbildning.</p> <p>Rådhus ska löpande hålla sig informerad om beslut och verksamhetsförändringar under verksamhetsåret i kommunens bolag. Informationen ska sammanställas av moderbolaget och löpande rapporteras till kommunstyrelsen.</p> <p>Presidiet och VD för Örebro Rådhus kompletterar informationen med uppföljningsträffar med presidiet och VD i dotterbolagen. Dessa träffar sker normalt två gånger per år för de dotterbolag som bedriver verksamhet av större omfattning och en gång per år för övriga dotterbolag. Information om uppföljningsträffarna redovisas för kommunstyrelsen.</p>

Som nämnts i avsnitt 3.1.1 fastställs i ÖSB att bolagen ska göra en bedömning av vilka strategiska mål de kan bidra till. Bolagen ska därefter formulera bolagsmål med tillhörande indikatorer för de fullmäktigemål som berör deras verksamhet. Utöver de strategiska målen finns även uppdrag som fastställs i ÖSB. Ansvaret för vissa av uppdragen i ÖSB anges vara mindre tydligt, både avseende nämnder och bolag. Uppdragen i ÖSB riktas inte till specifika bolag, det uppges vara

kommunstyrelseförvaltningen som avgör om ett bolag ska svara för eller bidra till ett uppdrag. I sådana diskussioner har Örebrobostäder pekats ut att de ska bidra till uppdraget "En åtgärdsplan ska tas fram för att Vivalla senast år 2027 inte längre ska vara ett särskilt utsatt område", medan Rådhus pekats ut som att de ska bidra till uppdraget "Ta fram, prioritera och arbeta med åtgärder för att sänka energianvändningen i kommunkoncernen".

Bolagsstyrelserna ansvarar för att följa upp och analysera måluppfyllelse avseende de strategiska målen samt återrapportera detta genom nulägesöversikt, delårsrapporter och årsberättelse. Det framgår inte tydligt av granskningen om även uppdragen ska rapporteras på samma sätt. Uppdragen till Örebrobostäder och Örebro Rådhus framgår inte av något styrande dokument från fullmäktige och det är i granskningen inte klart hur uppdragen ska styras och följas upp över tid.

4.2. Styrningen från kommunen gentemot bolagen utgår främst från ägardirektiven

Vi har granskat ett urval av ägardirektiv och hur dessa återspeglas i bolagens affärsplaner och verksamhet, urvalet har stämmts av med lekmannarevisorer samt kontaktrevisorer och består av de bolag där representanter även intervjuats¹.

Intervjupersoner uttrycker att styrdokumentet som reglerar ägarstyrningen i stort är ändamålsenliga och att det finns en diskussion mellan bolagsledning, bolagsstyrelse och Rådhus gällande utformningen av ägardirektiven. Bolaget lyfter upp eventuella oklarheter i direktiven som då diskuteras alternativt justeras för att säkerställa en ändamålsenlig utformning. Bolagen får ta del av förslag till ägardirektiv innan beslut om ÖSB fattas så att bolagen får möjlighet att återkoppla med synpunkter. Av granskningen framgår att det sällan sker större förändringar i ägardirektiven från år till år. Vid framtagandet av ägardirektiv utgår Rådhus i regel från tidigare års direktiv och justerar utifrån det. Det finns ingen formell rutin för omvärldsanalys men intervjupersoner anger att det tas hänsyn till omvärldsfaktorer i samband med framtagandet av ägardirektiven. Det har enligt uppgift bedrivits ett arbete för att förenkla ägardirektiven. Vi noterar att Rådhus uppdrag gällande framtagandet av ägardirektiv för bolagen inte är tydligt formulerat i budgetdirektivet men att det framgår av bolagspolicyn att bolagen ska vara delaktiga i processen kring beslut om budgetdirektiv och att de ska lämna den information som behövs i samband med denna. Enligt reglementet har kommunstyrelsen uppdraget att ansvara för att beslut om ägardirektiv till företagen fattas och kontinuerligt hålls uppdaterade. Kommunstyrelsen bereder budget för beslut i kommunfullmäktige och hanterar frågan i den rollen.

Över lag anges att det finns god kännedom om ägardirektiven inom bolagen. Ägardirektiven beskrivs variera i detaljnivå men lämnar tillräckligt utrymme för styrelsen att styra bolaget. Vi noterar att bolagens affärsplaner i regel inte är

¹ Örebro Rådhus samt dotterbolagen Örebro Bostäder, Futurum och Örebrokompaniet.

uppbyggda kring ägardirektiven. Bolagens affärsplaner beskrivs fungera som ett bolagsspecifikt arbetsdokument som inte är en del av den centrala styrningen. Ägardialoger (samtal mellan bolagsledningen i dotterbolagen och moderbolaget, för mer information se avsnitt 5) och uppföljning av bolagens arbete utgår från ägardirektiven, snarare än affärsplanerna eller de mål som bolaget satt utifrån ÖSB.

Något som lyfts är behovet av ett mer långsiktigt perspektiv i styrningen av bolagen. Ägardialogerna fungerar som ett forum för att övergripande diskutera bolagets riktning men affärsplanerna har ett mer kortsiktigt perspektiv. Det framgår att bolagens affärsplaner revideras årligen vid behov, annars gäller ett treårsperspektiv. Andra program som bolagen berörs av med långsiktigt perspektiv är Hållbarhetsprogrammet samt Översiktsplanen. Vi noterar att bolagen i varierande grad kopplar styrningen genom sina styrande dokument till Hållbarhetsprogrammet. Det uppges finnas en vilja att uppnå en nivå av samstämmighet mellan opposition och majoritet i kommunstyrelsen vid styrning av bolagen för att säkerställa en långsiktigt hållbar utveckling. Intervjupersoner inom kommunstyrelsen har skilda uppfattningar kring i vilken grad styrningen av bolagen ska utgå från politisk styrning eller om bolagen ska vara mer autonoma.

Det finns kommunala program, policy, riktlinjer och liknande som gäller för de kommunala bolagen, vissa styrdokument är mer kända än andra för bolagen. Före kommunfullmäktiges beslut ska bolagens styrelser ha möjlighet att yttra sig över om det finns några hinder för bolaget att tillämpa aktuellt styrdokument. Vissa intervjupersoner anger att detta i stort efterlevs medan andra intervjupersoner upplever att de får information om nya styrdokument först efter att de är antagna. Då kan det vara svårt att utläsa vilka delar som gäller för bolaget. Bolaget har också möjlighet att bryta ner kommunala styrdokument till egna riktlinjer och policydokument.

Enligt bolagspolicyn kan kommunfullmäktige besluta om särskilt ägardirektiv som gäller en viss fråga om organisation eller verksamhet, detta är dock inte vanligt förekommande. Vid behov görs avsteg från direktiven och nya uppdrag kan tillkomma men främst inom ramen för redan existerande verksamhet vilket innebär att det inte krävs ett formellt beslut av kommunfullmäktige. Vissa initiativ anges komma från kommunens förvaltningar och inte genom direktiv från Rådhus, den informella styrningen kan vara svår att förhålla sig till och det efterfrågas i sådana lägen ett tydligt ställningstagande från Rådhus.

I enlighet med ÖSB ansvarar respektive bolagsstyrelse för att följa upp och analysera måluppfyllelsen samt återrapportera detta genom nulägesöversikt, delårsrapporter och årsberättelse. I bolagspolicyn framgår även att förvaltningsberättelsen ska innehålla bolagsstyrelsens bedömning av måluppfyllelsen utifrån kommunfullmäktiges ägardirektiv för verksamhetsåret och en sammanfattning av bolagets arbete med intern kontroll, vilket görs i de årsrapporter vi tagit del av. Av tidigare erfarenheter, främst från lekmanrevisionens granskningar, vet vi dock att detta på senare år har skett i varierande utsträckning i bolagskoncernen som helhet.

Intervjupersoner anger att bolagen hanteras i en parallell process jämfört med kommunens nämnder vid uppföljning av verksamheten. Det finns färre riktlinjer och mindre struktur kring hur bolagen ska följas upp gällande måluppfyllnad. Det uppges finnas behov av att stärka styrningen och uppföljningen för att skapa en mer enhetlig process för bolagen som är i linje med resterande kommunverksamhet. Det framgår i intervjuer att bolagens arbete med att omhänderta mål från ÖSB och koppla indikatorer till målen brister i nuläget.

4.3. Informationsutbyte mellan ägare och bolagsstyrelser

Bolagen och Rådhus genomför årligen ägardialoger. Med de större bolagen² genomförs dessa dialoger två gånger om året och med de mindre bolagen en gång om året. Intervjupersoner anger att formerna för ägardialogen är väl fungerande och att det finns en kontinuerlig kontakt med Rådhus. Innan ägardialogerna får bolagen ta del av underlaget som ska behandlas vid dialogen och kan därmed förbereda sig. Vid behov kan även andra informella möten anordnas mellan bolagen och Rådhus då en särskild fråga behöver behandlas. Vid dialogerna mellan bolagen och Rådhus förs minnesanteckningar som läggs som bilagor till Rådhus rapport till kommunstyrelsen. Vi noterar att dialogerna följer upp bolagets arbete med ägardirektiven, ekonomin och andra aktuella händelser.

I kommunstyrelsens reglemente anges att kommunstyrelsen ansvarar för regelbundna möten mellan Kommunstyrelsen och företagsledningarna. Under granskningen noteras att sådana möten inte genomförs. Vid behov kan representanter från bolagen bli kallade till kommunstyrelsens sammanträde för att redogöra för olika initiativ eller frågor. Det finns en formell informationsdelning med kommunstyrelsen inom ramen för uppsiktsplikten då ett antal ärenden lyfts till kommunstyrelsen gällande bolagen, det sker dock ingen dialog kopplad till detta. Intervjupersoner anger att det i många fall finns en informell dialog då ordförande för bolaget har kontakt med enstaka representanter för kommunstyrelsen.

I granskningen lyfts behovet av mer informationsutbyte och samverkan mellan kommunens bolag. Det finns VD-träffar som anges vara uppskattade men ytterligare samverkansplattformar beskrivs av vissa som önskvärdt, exempelvis för att hantera frågor som trygghet, upphandling och IT.

I bolagspolicyn fastställs att kommunen har som målsättning att varje majoritetsägt bolag genom dess VD ska ge en presentation av verksamheten vid något av fullmäktiges ordinarie sammanträden under mandatperioden. I Örebro arrangeras årligen bolagsdagen där alla ledningsgrupper för bolagen bjuds in till kommunfullmäktige för att redogöra för sin verksamhet. Det finns möjlighet för ledamöter att ställa frågor under bolagspresentationerna. Kommunfullmäktige får även viss information om bolagen vid sammanträden, informationen är dock begränsad och består främst av bolagens årsredovisningar. Enligt bolagspolicyn ska

² Örebrobostäder, Örebroporten Fastigheter, Kumbro och Futurum Fastigheter.

kommunfullmäktige få ta del av kommunstyrelsens bedömning och prövning av bolagen, vi har inom granskningen tagit del av bedömningen för 2022.

4.4. Bedömning

Vår bedömning är att det finns en styrning av bolagen som utgår från ägardirektiven och de dialoger som genomförs mellan Rådhus och bolagen där ägardirektiven diskuteras och följs upp. Styrningen som utgår från kommunens ÖSB är mindre strukturerad och inte lika tydlig då bolagen själva får avgöra vilka mål som berör deras verksamhet. Bolagens arbete med att bryta ner dessa mål och kopplingen till indikatorer är svagare vilket försvårar uppföljning. Risker med styrmodellen är att kommunens mål och visioner inte beaktas av bolagen vilket försvagar ÖSB som ett styrande dokument för hela kommunkoncernen. I ÖSB 2023 ändrades riktlinjerna för bolagen, tidigare år skulle bolagen "relatera till samtliga mål och kunna motivera om ett eller flera av kommunfullmäktigemålen inte är av relevans för en nämnd/styrelse". Granskning av bolagen inom ramen för lekmanrevisionen har tidigare uppmärksammat att bolagen generellt inte relaterar till kommunens mål och att bolagen arbetar på olika sätt med detta. Ändringen i ÖSB om att bolagen nu ska göra en bedömning av vilka strategiska mål de kan bidra till kan ytterligare distansera bolagen från kommunens målstyrning. Vi ser samtidigt orimligheten i att bolagen som tidigare ska omhänderta samtliga mål i sin egen styrning. Vi bedömer att bolagens roll avseende att bidra till uppdragen i ÖSB kan förtydligas.

Vi bedömer att tydligheten i ägarstyrningen skulle stärkas om ägardirektiven bryts ner i bolagets ordinarie styrning genom att exempelvis inkluderas i affärsplaner eller verksamhetsplaner med en kortare tidshorisont. Arbetet med att uppdatera ägardirektiven till Örebro Rådhus dotterbolag sker i huvudsak i dialog mellan bolagen och Örebro Rådhus. Vår bedömning är att bolagens verksamhet i stort bedrivs i enlighet med ägardirektiven och att dessa i huvudsak är väl kända inom bolaget. Att ytterligare koppla mål och aktiviteter till ägardirektiven skulle stärka ägarens möjligheter att tydligt styra och följa upp att bolagens verksamhet bedrivs i enlighet med ägarens direktiv. Vi noterar även att bolagspolicyn fastslår att en sammanfattning av bolagets arbete med intern kontroll ska framgå av förvaltningsberättelsen men att detta inte alltid finns med.

Vi bedömer att det förekommer formaliserat informationsutbyte mellan dem som utövar ägarrollen och styrelseledamöterna i respektive bolag. Informationsutbytet sker genom dialogerna mellan bolagsledningen och Rådhus. Den årliga bolagsdagen för fullmäktige möjliggör också informationsutbyte, här medverkar i regel dock inte styrelseledamöter för bolagen. Vi noterar att fullmäktiges reglemente anger att kommunstyrelsen ansvarar för regelbundna möten mellan kommunstyrelsen och företagsledningarna och menar att möten bör hållas i enlighet med skrivningen i reglementet. Alternativt bör kommunstyrelsens reglemente revideras beträffande punkten som beskriver ägardialogerna. Förtydligandet bör fastslå att det i enlighet med vad som anges i bolagspolicyn är presidiet och VD för Rådhus som hanterar uppföljningsträffar med presidiet och VD i dotterbolagen, och sedan förmedlar informationen vidare till kommunstyrelsen.

5. Kommunens uppsikt av bolagen

Avsnittet syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig uppsikt av bolagen.

5.1. Utgångspunkter för kommunstyrelsens uppsiktsplikt

I kommunallagen regleras kommunstyrelsens uppsiktsplikt, det fastställs bland annat att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över kommunala bolag och årligen pröva om bolaget bedrivits i enlighet med det kommunala ändamålet och kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. Det framgår även att det är upp till kommunen att utforma uppsiktspliktens innehåll och genomförande. I de förarbeten som legat till grund för bestämmelsens införande i kommunallagen finns inga tydliga utgångspunkter för uppsikten. I och med detta har inte kommunstyrelsen ett tydligt stöd för hur uppsikten ska utformas och genomföras.

Generellt gäller att kommunstyrelsen måste utöva sin uppsikt oavsett om det finns en konkret anledning till uppsikt eller inte. För att kunna bedriva en tillräcklig uppsikt är det därför nödvändigt att kommunstyrelsen tydligt definierar vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras. Uppsikten kan inte enbart begränsas till information som framgår exempelvis i månads-, tertial- och årsrapporter. Vissa generella krav på uppsiktens genomförande kan definieras med utgångspunkt ifrån förarbeten och kommentarer till kommunallagen. Ett generellt krav enligt vår bedömning är att uppsiktsplikten måste kunna genomföras på ett medvetet, förebyggande och kontinuerligt sätt. Det förutsätter i sin tur att kommunstyrelsen för egen del tolkar och definierar vad uppsiktsskyldigheten innebär med avseende på vad den omfattar och hur den ska genomföras. Nedan följer några grundläggande förutsättningar som har definierats av EY som utgångspunkt för bedömning av hur uppsikten utövas.

- ▶ Kommunstyrelsen har definierat och dokumenterat vad uppsikten omfattar och hur den ska genomföras. Kommunstyrelsens definition av uppsikten och dess genomförande bör framgå av strategi, riktlinje eller policy beslutad av kommunstyrelsen.
- ▶ Kommunstyrelsen har tydliggjort vilken information och vilka underlag som behövs för uppsiktens genomförande.
- ▶ Kommunstyrelsen tillser att samtliga dess ledamöter får del av beslutsunderlaget.
- ▶ Kommunstyrelsen vidtar åtgärder inom ramen för sina befogenheter på förekommen anledning.
- ▶ Uppsikten genomförs enligt en upprättad plan.

5.2. Tidigare granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt identifierade brister

I revisionsrapporten *Kommunstyrelsens uppsiktsplikt* från 2019 konstateras att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet är delvis lag- och ändamålsenlig. Det lämnas tre rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ Att vid årliga beslut om uppsiktsplikt redovisa den prövning av bolagens verksamhet under föregående verksamhetsår som ligger till grund för det slutliga beslutet. Detta kan bestå av en kort återgivning av bolagets verksamhet under föregående verksamhetsår kombinerat med en bedömning utifrån om och varför kommunstyrelsen anser att verksamheten varit kompetenslig eller inte. Väsentligt är att det av besluten framgår att en prövning är gjord och hur kommunstyrelsen har kommit fram till sitt beslut. Detta anser vi inte framgå vid kommunstyrelsens fattade beslut för verksamhetsåren 2016, 2017 och 2018.
- ▶ Att tydligt formalisera processer för att tillse att den löpande och förstärkta uppsiktsplikten bedrivs ändamålsenligt. Med processer avser vi dels hur bolagen i koncernen ska rapportera till moderbolaget, vilket material rapporteringen ska baseras på och med vilken frekvens, dels hur rapporteringen från moderbolaget till kommunstyrelsen ska gå till. Detta för att säkerställa att kommunstyrelsen regelbundet har tillräcklig information för att kunna uppfylla både den löpande uppsikten och den förstärkta.
- ▶ Att se över rutiner för hur relevant information om bolag och nämnders verksamhet kommer samtliga ledamöter i styrelsen till del för att säkerställa att uppsiktsplikten kan uppfyllas.

Vi har även tagit del av kommunstyrelsens yttrande (Ks 1741/2019) på revisionsrapporten där rekommendationerna kommenteras, nedan redovisas svaren i sammanfattande form:

- ▶ Örebro kommun instämmer i Stadsrevisionens bedömning att det i kommunstyrelsens beslut gällande uppsiktsplikt bör tydligare framgå på vilka grunder kommunstyrelsen kommer fram till sitt beslut. Grunderna bör tydliggöras för respektive bolag.
- ▶ Kommunstyrelsen vill framhålla att uppsiktsplikten redan idag bedöms vara funktionell. Likaså är kommunstyrelsens bedömning att graden av formalisering av process och innehåll för återrapportering från bolagen som grund för kommunstyrelsens bedömning är tillräcklig.
- ▶ Örebro kommun har inte tidigare nåtts av information om att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen inte får del av relevant information inför beslut om uppsiktsplikt. Då både beslut om uppsiktsplikten samt de former av återrapportering som sker är normala kommunstyrelseärenden får alla ledamöter i kommunstyrelsen del av samma handlingar och information. Dock kan vissa ledamöter i kommunstyrelsen ha en fördjupad information i dessa ärenden eftersom de också sitter som ledamöter i styrelser.

5.3. Örebro Rådhus ansvarar för inhämtning av information för kommunstyrelsens uppsiktsplikt

I kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen ska 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.

Vi har tagit del av *Riktlinjer för kommunstyrelsens uppsiktsplikt* som kommunstyrelsen beslutade om den 17 januari 2023. Riktlinjerna syftar till att tydliggöra hur kommunstyrelsen ska fullgöra sitt ansvar, underlätta vid planering av uppsikt samt klargöra förväntningarna på styrelsen, nämnder och bolag vad gäller uppsiktsplikten. I riktlinjen tydliggörs genomförandet av uppsiktsplikten för helägda och delägda bolag. Det anges att uppsiktsplikten för bolagen sker genom den dialog som Rådhus har med styrelserna för bolagen. Resultatet anmäls sedan till kommunstyrelsen. Riktlinjen definierar inte vilken information som Rådhus ska rapportera till kommunstyrelsen, exempelvis avseende innehåll och omfattning. Detta framgår i stället av bolagspolicyn. Intervjupersoner anger vidare att det i många delar är tydligt definierat vilken information som kommunstyrelsen ska ta del av men att det är naturligt att det även finns inslag av professionella avvägningar.

I bolagspolicyn framgår bland annat att kommunstyrelsen ska göra en årlig bedömning av bolagens verksamhet utifrån de ändamål och befogenheter som anges i bolagsordningen. Om kommunstyrelsen bedömer att ett bolag avvikit från sitt ändamål och sina befogenheter, ska kommunstyrelsen lämna förslag till åtgärder. Bedömningen ska göras med stöd av årliga rapporter från bolagsstyrelserna och lekmannarevisorerna samt den löpande information om bolagens verksamhet som rapporteras av moderbolaget Rådhus. Det anges vidare att kommunstyrelsen ska hålla sig informerad om bolagens verksamhet och hur bolagen förhåller sig till gällande styrdokument och lagstiftning.

Av Örebro kommuns årsredovisning 2022 framgår att kommunstyrelsen ansvarar för att hålla uppsikt över hela den kommunala koncernen. Basen i uppsikten är årsprocessen med verksamhets-/affärsplaner, delårsrapporter och årsberättelser/årsredovisningar samt dialoger kring dessa. Vidare framgår att uppsikt även utövas genom kontinuerliga rapporter (ekonomi, verksamhet och finans), rapporter från bolagen, temarapporter (främst uppföljning av styrdokument), väsentlighets- och riskanalyser inför uppföljningen av den interna kontrollen samt muntliga redovisningar där det bedöms angeläget.

I granskningen framgår att Rådhus genomför dialogerna med bolagsledningarna och sammanställer rådhusrapporterna om samtliga dotterbolag. Skrivningen i bolagsordningen att Rådhus ska lämna "löpande information till kommunstyrelsen om bolagens ekonomi och verksamhet" reglerar ansvaret. I ägardirektiven fastställs att Rådhus ansvarar för att förmedla information om dotterbolagens verksamhet till Kommunstyrelsen. Vissa intervjupersoner i bolagen upplever kommunstyrelsen som mindre synlig i sin uppsiktsplikt då bolagsledningarna främst möter Rådhus.

Vi har tagit del av *Bedömning av verksamheterna i Örebro kommuns hel- och delägda aktiebolag under 2021 och 2022*. I rapporterna redovisas information om respektive bolag och en förteckning över den dokumentation som granskats per bolag. Dokumentation som granskas är bolagsordning, protokoll, Rådhus rapporter, årsredovisning och lekmannarevisorernas granskningsrapport. Vissa underlag tillkommer för bolag, som exempelvis har hållbarhetsrapport och aktieägaravtal. Vi noterar att väsentlighets- och riskanalyser samt affärsplaner inte är en del av uppsikten och att informationen i Örebro kommuns årsredovisning 2022 därmed inte fullt överensstämmer med verkligheten. Vi har inte noterat att temarapporter ligger till grund för prövningen av bolagen.

I bedömningen av bolagen redovisas kort information om bolaget, bolagets ändamål, sammanfattning av bolagens protokoll och de uppföljande aktiviteter som vidtagits. Utifrån den informationen bedöms huruvida bolagets verksamhet varit förenlig med bolagets ändamål och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna, de områden som ligger inom kommunstyrelsens förstärkta uppsiktsplikt. Under 2022 bedöms samtliga bolag vara förenliga med dess ändamål och de kommunala befogenheterna.

En del av den årliga bedömningen av bolagens ändamålsenlighet är de rapporter som Örebro Rådhus sammanställer och förmedlar till kommunstyrelsen. Under 2022 redovisades fem rapporter. Syftet med rapporterna är att Rådhus ska hålla sig löpande informerad om verksamheten i bolagen och löpande rapportera vidare till kommunstyrelsen. I rapporten sammanställs respektive bolags styrelseprotokoll och vilka beslut som fattades vid sammanträdet. Om det har genomförts ett uppföljningsmöte biläggs anteckningar från dessa dialoger rapporten.

I den rapportering som kommunstyrelsen får ta del av från Rådhus finns ingen information eller analys om hur bolagen förhåller sig till gällande styrdokument och lagstiftning. I bolagspolicyn anges att kommunstyrelsen ska hålla sig informerad om detta. Av granskningen framgår att informationen kring hur bolagen förhåller sig till gällande styrdokument och lagstiftning är avvikelsebaserad vilket förklarar att informationen inte ingår i Rådhus rapportering. Enligt kommunens årsredovisning 2022 ligger väsentlighets- och riskanalyser inför uppföljningen av den interna kontrollen till grund för uppsikten, av granskningen framgår att detta inte stämmer.

Vid granskning av kommunstyrelsens protokoll under 2022 framgår att kommunstyrelsen behandlat ett flertal ärenden som rör bolagen, bland annat tre Rådhusrapporter, moderbolagets och dotterbolagens årsredovisningar samt bedömningen av bolagen. Vi noterar att det i kommunstyrelsen finns olika uppfattningar om huruvida informationen som kommunstyrelsen får ta del av är tillräcklig för att fullgöra uppgiftsplikten av bolagskoncernen. Vissa intervjupersoner hävdar att tillräcklig information om bolagen går att inhämta av samtliga ledamöter medan andra hävdar att viss information endast når ledamöterna som sitter både i Rådhus och kommunstyrelsen, exempelvis bolagens sammanträdesprotokoll.

5.4. Bedömning

Örebro Rådhus har genom bolagspolicy och riktlinjer för uppsikt ansvar för att inhämta information om dotterbolagens verksamhet och förmedla den till kommunstyrelsen så att kommunstyrelsen kan utföra sina uppgifter inom uppsiktsplikten. Det innebär att kommunstyrelsen är beroende av att Rådhus förmedlar den information som är väsentlig ur kommunstyrelsens perspektiv. Vi noterar att väsentlighets- och riskanalyser inför uppföljningen av den interna kontrollen inte ligger till grund för uppsikten även om detta fastslås i kommunens årsredovisning 2022.

Vår bedömning är att införandet av en årlig bolagsstyrningsrapport skulle kunna bidra till att informationen till kommunstyrelsen förstärktes. I SKR:s principer för bolagsstyrning rekommenderas de kommunägda bolagen att i en bolagsstyrningsrapport, som underlag till kommunstyrelsens uppsiktsplikt eller i årsredovisningen, lämna information om: utvärdering av styrelse och VD, hur styrelsearbetet bedrivits, hur den interna kontrollen (både vad gäller uppfyllandet av syftet av ägaren beslutade mål/direktiv är organiserad och hur väl den har fungerat), hur riskerna har bedömts och hanterats, kommunikation med revisorer och lekmannarevisorer samt vilka ärenden som överlämnats för kommunfullmäktiges ställningstagande.

Något krav enligt årsredovisningslagen att kommunala bolag ska upprätta bolagsstyrningsrapport finns inte. För noterade bolag finns ett tvingande krav på att följa svensk kod för bolagsstyrning (koden). Det är dock inget som hindrar att en kommun tillämpar de principer som gäller i detta avseende enligt koden. De kommunala bolagens verksamhet är per definition av stort allmänt intresse. Syftet med bolagsstyrning är att den ska säkerställa att bolag sköts på ett för ägaren så effektivt sätt som möjligt. Därutöver kan bolagsstyrningsrapporten utgöra ett viktigt underlag vid kommunstyrelsens uppsikt.

Under mandatperioden har det funnits en stark personunion mellan kommunstyrelsen och moderbolagets styrelse. Av de ordinarie ledamöterna i Rådhus är samtliga förutom en ledamot ordinarie styrelsemedlem i Kommunstyrelsen. Ledamöter från kommunstyrelsen som även ingår i moderbolagets styrelse får med stor sannolikhet information om dotterbolagens verksamhet som kan vara relevant för kommunstyrelsens uppsikt. Det är då väsentligt att sådan information kommer hela kommunstyrelsen till del och används som underlag för kommunstyrelsens ställningstagande. Ledamöter i kommunstyrelsen har olika uppfattningar i fråga om kommunstyrelsen som helhet får tillräcklig information för att kunna omhänderta sitt ansvar för uppsikten. Vi noterar att även tidigare granskning från 2019 uppmärksammade frågan. Det saknas riktlinjer i lagstiftning eller föreskrifter gällande vilken information ledamöter i kommunstyrelsen ska ta del av för att uppfylla sin uppsiktsplikt, vi kan därför inte bedöma ändamålsenligheten i underlaget eller fastslå att ledamöter i kommunstyrelsen som inte också sitter i styrelsen för Örebro Rådhus får för lite information. Vi betonar dock vikten av att ta hänsyn till att uppsiktsplikten gäller för kommunstyrelsen som kollektiv.

6. Svar på revisionsfrågor

Fråga	Svar
Är kommunens berörda styrdokument ändamålsenliga? Ligger styrdokumenterna (främst ägardirektiven och aktieägaravtal) till grund för den faktiska ägarstyrningen?	Ja. Vår bedömning är att det finns styrdokument som reglerar styrningen av bolagen. De mindre otydligheter som uppmärksammats är främst formfrågor som har mindre påverkan på utövandet av den faktiska ägarstyrningen. Vi bedömer att styrdokumenterna i huvudsak ligger till grund för den faktiska ägarstyrningen. Styrningen kan stärkas om bolagen bryter ner ägardirektiven i sina affärsplaner eller verksamhetsplaner och sätter mål utifrån dessa att följa upp i den ordinarie uppföljningen.
Är roll- och ansvarsfördelningen tydligt definierad mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och Örebro Rådhus AB i ägarstyrningsfrågor?	Ja. Vår bedömning är att roll- och ansvarsfördelningen i stort är tydligt definierad. Vissa delar kan förtydligas, exempelvis kring kommunstyrelsens ansvar för regelbundna möten mellan kommunstyrelsen och företagsledningarna. Rådhus ska ha en operativ ägarroll och dessutom löpande förse kommunstyrelsen med information om koncernens verksamhet.
Är ägarens styrmodell och struktur för ägarstyrning ändamålsenlig?	Delvis. Vår bedömning är att det delvis finns en ändamålsenlig struktur för kommunens ägarstyrning som främst sker genom ägardirektiv och ägardialoger. Vi ser en risk för att styrningen genom ÖSB blir svag och att bolagen inte tar ansvar för kommunens mål. Vi noterar även att bolagen, utöver ägardirektiven, i huvudsak inte heller bryter ner kommunens mål och uppdrag i sina affärsplaner. Det försvårar en tydlig uppföljning av bolagens verksamhet på central nivå.
Är styrningen gentemot respektive bolag (och underkoncern) tydlig vad avser mål och ändamål, vad som ska uppnås och hur detta ska kommuniceras och återrapporeras till ägaren? Återrapporeras bolagen, inklusive Örebro Rådhus, i enlighet med vad som anges i ägardirektiven? Hur återspeglas ägardirektiven i bolagens affärsplaner och verksamhet?	Delvis. Vår bedömning är att styrningen av bolag gällande mål och ändamål delvis är tydlig, framtagandet av ägardirektiven sker i dialog och bolagen har möjlighet att påverka utformningen. Vid otydligheter eller när bolagen inte kan uppnå sina mål i ägardirektiven lyfts frågan till Rådhus. Ägardirektiven följs även upp i ägardialoger mellan Rådhus och bolagsledningarna. Som tidigare nämnts bryts i regel inte bolagets ägardirektiv ner i bolagens affärsplaner, även om det ofta finns en indirekt koppling mellan ägardirektiven och affärsplanen.
Finns en ändamålsenlig uppföljning av	Ja. Vår bedömning är att kommunstyrelsen har en ändamålsenlig uppföljning av bolagen inom sin

<p>kommunstyrelsen av bolagen inom ramen för sin uppsiktsplikt?</p>	<p>uppsiktsplikt. Rådhus har i riktlinjer för uppsikt ansvar för att genomföra dialoger med bolagsstyrelserna. I ägardirektiv och bolagspolicy har Rådhus fått ansvar att förse kommunstyrelsen med information om bolagens verksamhet. KS prövar årligen bolagens verksamhet i enlighet med den förstärkta uppsiktsplikten. Vi bedömer det vidare som viktigt att samtliga ledamöter inom KS får ta del av tillräckligt underlag för att uppfylla uppsiktsplikten och betonar dock vikten av att ta hänsyn till att uppsiktsplikten gäller för kommunstyrelsen som kollektiv.</p>
<p>Förekommer något formaliserat informationsutbyte mellan dem som utövar ägarrollen och styrelseledamöterna i respektive bolag?</p>	<p>I huvudsak. Vi bedömer att det förekommer formaliserat informationsutbyte mellan dem som utövar ägarrollen och styrelseledamöterna i respektive bolag. Informationsutbytet sker genom dialogerna mellan respektive bolagsledning och Rådhus. Möjlighet till dialog finns även för fullmäktige genom den årliga bolagsdagen. Enligt kommunstyrelsens reglemente ansvarar kommunstyrelsen för möten med bolagsledningarna. Det sker inte i praktiken varför reglementet antingen bör uppdateras för att överensstämma med det faktiska förfarandet eller möten inrättas för att hantera frågan i enlighet med reglementet.</p>
<p>Tillgodoses kommunallagens bestämmelser avseende ägarstyrning?</p>	<p>Ja. Vår bedömning är att kommunallagens bestämmelser avseende ägarstyrning tillgodoses. Bestämmelserna i kommunallagen gällande ägarstyrning är inte långtgående men de krav som finns uppnås genom bland annat korrekt utformade bolagsordningar.</p>

Örebro kommun 2023-09-21

Jakob Hallén
Verksamhetsrevisor, EY

Sara Jansson
Verksamhetsrevisor, EY

Bilaga 1. Källförteckning

Intervjupersoner

- ▶ Vice VD Örebro Rådhus
- ▶ Jurist
- ▶ Kommundirektör, tillika VD Örebro Rådhus
- ▶ VD och ordförande i Örebro Rådhus
- ▶ VD och ordförande i Örebro Bostäder AB
- ▶ VD och ordförande i Futurum
- ▶ VD och ordförande i Örebrokompaniet
- ▶ Kommunstyrelsens presidium
- ▶ Ledamöter i kommunstyrelsen
- ▶ Verksamhetscontrollers

Dokumentation

- ▶ Kommunledningen i Örebros övergripande strategier och budget för 2023 med plan för 2024-2026
- ▶ Årsredovisning 2022 Örebro kommun
- ▶ Riktlinjer för kommunstyrelsens uppsiktsplikt
- ▶ Bolagspolicy- ägarroll och ägarstyrning för kommunens bolag
- ▶ Bedömning av verksamheterna i Örebro kommuns hel- och delägda aktiebolag under 2022
- ▶ Bedömning av verksamheterna i Örebro kommuns hel- och delägda aktiebolag under 2021
- ▶ Rapport från Örebro Rådhus AB under 2022 och 2023
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll under 2022 och 2023
- ▶ Kommunfullmäktiges protokoll under 2022 och 2023
- ▶ Örebro Rådhus under 2022: Bolagsordning, ägardirektiv, tertialrapporter, årsberättelse
- ▶ Örebro Bostäder AB under 2022: Bolagsordning, ägardirektiv, affärsplan, tertialrapporter, årsberättelse
- ▶ Futurum under 2022: Bolagsordning, ägardirektiv, affärsplan, tertialrapporter, årsberättelse
- ▶ Örebrokompaniet under 2022: Bolagsordning, ägardirektiv, affärsplan, tertialrapporter, årsberättelse
- ▶ Nämndreglementen för Örebro kommun Mandatperiod 2023-2026