



Kristianstads kommun
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning ägarens styrning och kontroll över kommunala bolag samt bolagens följsamhet av ägarens direktiv

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kristianstad kommun och lekmannarevisorerna i Kristianstads Kommunföretag AB, Aktiebolaget Kristianstadsbyggen, C4 Energi Aktiebolag, Kristianstads Industribyggnadsaktiebolag och Kristianstads Renhållnings Aktiebolag genomfört en granskning avseende ägarens styrning och kontroll över kommunala bolag samt bolagens följsamhet av ägarens direktiv. Syftet med granskningen att pröva och bedöma om styrning, kontroll och följsamhet avseende kommunala bolag sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Efter genomförd revision bedömer vi att kommunstyrelsens styrning och kontroll inte helt sker på ett ändamålsenligt sätt. Däremot är bedömningen att den i allt väsentligt sker med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen framgent gör en årlig prövning av bolagens verksamhet.
- Att kommunstyrelsen klargör vilka kommunala befogenheter som gäller granskade bolag. Fokus bör läggas på delarna kommunalt ändamål, kommunala befogenheter och allmänhetens insyn i de fall bolagen väljer att överlåta skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare.
- Att kommunstyrelsen utvecklar ägarstyrningen inom områdena "god ekonomisk hushållning", verksamhetsplan (affärsplan) samt innehåll i bolagens budgetdokument.

Granskningsrapporten överlämnas till kommunstyrelsen för besvarande senast den 31 januari år 2024 och till kommunfullmäktige för kännedom. Svar skickas till revisionen@kristianstad.se och till det sakkunniga biträdet lena.salomon@pwc.com

För revisorerna i Kristianstads kommun

Roland Krantz
Ordförande

Göran Sevebrant
Vice ordförande



Kristianstads
kommun

Signerat dokument

Detta dokument är elektroniskt signerat av nedanstående och juridiskt bindande.

Signed by: ROLAND KRANTZ

Date: 2023-10-09 08:52:09

BankID refno: fee3c922-d256-4b23-af95-1373fa249882



Roland Krantz

Signed by: Göran Sevebrant

Date: 2023-10-09 09:53:32

BankID refno: eecf1770-5e03-4476-a17d-eeb8ad2702b0



Göran Sevebrant

Ägarens styrning och kontroll över kommunala bolag samt bolagens följsamhet av ägarens direktiv

Kristianstads kommun

Oktober 2023

Magdalena Bergfors






Elina Lundberg

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kristianstad kommun och lekmannarevisorerna i Kristianstads Kommunföretag AB, Aktiebolaget Kristianstadsbyggen, C4 Energi Aktiebolag, Kristianstads Industribyggnadsaktiebolag och Kristianstads Renhållnings Aktiebolag genomfört en granskning avseende ägarens styrning och kontroll över kommunala bolag samt bolagens följsamhet av ägarens direktiv. Granskningens syfte är att pröva och bedöma om styrning, kontroll och följsamhet avseende kommunala bolag sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens styrning och kontroll inte helt sker på ett ändamålsenligt sätt. Däremot är vår bedömning att den i allt väsentligt sker med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning
Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3? (fokus på kommunstyrelsens beredning)	Delvis 
Har kommunstyrelsen säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? (fokus på ägardirektiv och planer)	Delvis 
Finns en fungerande dialog mellan ägare och bolag? (fokus på förekomst och efterlevnad av direktiv)	Ja 
Sker rapportering från bolagen till ägaren i enlighet med gällande direktiv?	Ja 
Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet i enlighet med KL 6:9?	Nej 

Rekommendationer

För att utveckla området lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen framgent gör en årlig prövning av bolagens verksamhet.
- Att kommunstyrelsen klargör vilka kommunala befogenheter som gäller granskade bolag. Fokus bör läggas på delarna kommunalt ändamål, kommunala befogenheter och allmänhetens insyn i de fall bolagen väljer att överlåta skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare.

- Att kommunstyrelsen utvecklar ägarstyrningen inom områdena “god ekonomisk hushållning”, verksamhetsplan (affärsplan) samt innehåll i bolagens budgetdokument.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Binda bolagen till kommunalrättsliga villkor och principer	6
Styrning genom direktiv och planer	8
Dialog mellan ägare och bolag	10
Återrapportering från bolag till ägare	11
Kommunstyrelsens fullgörande av den förstärkta uppsiktsplikten	12
Samlad bedömning	14
Rekommendationer	14
Bilagor	15
Bilaga 1: Binda bolagen till kommunalrättsliga principer	15
Bilaga 2: Direktiv till bolagen	16

Inledning

Bakgrund

Kommunallagen ger kommuner och regioner möjligheten att lämna över skötseln av vissa kommunala angelägenheter till bland annat aktiebolag. En betydande del av kommunal verksamhet bedrivs idag i bolagsform.

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

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen samt Kristianstads Kommunföretag AB, Aktiebolaget Kristianstadsbyggen, C4 Energi Aktiebolag, Kristianstad Airport Aktiebolag, Kristianstads Industribyggnadsaktiebolag, Kristianstads Renhållnings Aktiebolag och Åhus Hamn & Stuveri Aktiebolag.

Syfte och revisionsfrågor

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

1. Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3? (fokus på kommunstyrelsens beredning)
2. Har kommunstyrelsen säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? (fokus på ägardirektiv och planer)
3. Finns en fungerande dialog mellan ägare och bolag? (fokus på förekomst och efterlevnad av direktiv)
4. Sker rapportering från bolagen till ägaren i enlighet med gällande direktiv?
5. Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet i enlighet med KL 6:9?

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

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Följande revisionskriterier används i granskningen:

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

Avgränsning

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

Metod

Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevanta styrdokument samt kompletterande intervjuer med företrädare för ägaren och ett urval av bolagen. Följande funktioner har intervjuats:

- Kommunstyrelsens ordförande tillika ordförande, Kristianstads Kommunföretag AB
- Ekonomidirektör tillika tillförordnad biträdande kommundirektör
- Ordförande, Kristianstads Renhållnings Aktiebolag
- VD, Kristianstads Renhållnings Aktiebolag
- Ordförande, Aktiebolaget Kristianstadsbyggen
- Vice ordförande, Aktiebolaget Kristianstadsbyggen
- VD, Aktiebolaget Kristianstadsbyggen
- Ekonomichef, Aktiebolaget Kristianstadsbyggen
- Ordförande, C4 Energi Aktiebolag
- VD, C4 Energi Aktiebolag

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten. Rapporten har även skickats för sakgranskning till VD för Kristianstads Kommunföretag AB tillika kommundirektör.

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

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

Granskningsresultat

Binda bolagen till kommunalrättsliga villkor och principer

Revisionsfråga 1: Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3? (fokus på kommunstyrelsens beredning)

lakttagelser

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

Kristianstads kommun har valt att bedriva betydande delar av verksamheten i aktiebolagsform. Om kommunen är majoritetsägare ska aktiebolaget bindas – genom fullmäktigebeslut – till följande kommunalrättsliga ramar/principer:

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

I bilaga 1 presenteras en sammanställning i vilken grad ägaren bundit bolagen till ovan angivna ramar/principer. Av sammanställningen framgår följande:

- Inom område 1 och 2 finns ett behov av att förtydliga kommunalt ändamål och vilka specifika kommunala befogenheter som gäller för respektive bolag.
- Inom område 3, 4 och 5 har alla bolag förutom ett, Åhus Hamn & Stuveri Aktiebolag, bundits till de krav som anges i kommunallagen.
- Inom område 6 har bolagen inte knutits till kommunalrättsliga principer.

Granskningen visar att det i två av bolagsordningarna sker en sammanblandning mellan föremålet (medlet, vad bolaget ska ägna sig åt) respektive ändamålet (syfte, nytta som bolaget ska tillhandahålla invånarna). Otydlighet inom området riskerar försvåra såväl för bolagen att fullgöra sina uppdrag som för kommunstyrelsen att fullgöra sin förstärkta uppsikt över verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Med kommunala befogenheter avses om bolagen ska tillämpa kommunallagens principer i fråga om lokalisering, självkostnad och likställighet. Dessa principer ska i normalfallet gälla för kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Om verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund kan ägaren inte koppla bolaget till självkostnadsprincipen respektive likställighetsprincipen. Däremot kan bolagen alltså bindas till lokaliseringsprincipen. I lagstiftning (framförallt ellagen och lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, men även lag om vissa kommunala befogenheter) regleras inom vilka områden affärsmässiga principer ska gälla.

En genomgång av bolagsordningar visar att tre bolag, Aktiebolaget Kristianstadsbyggen, C4 Energi Aktiebolag samt Kristianstads Renhållnings Aktiebolag, ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Aktiebolaget Kristianstadsbyggen omfattas av lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och C4 Energi Aktiebolag av ellagen. Liknande lagstöd för att verksamhet inom renhållning/avfall ska bedrivas enligt affärsmässiga principer saknas och vår uppfattning är således att det saknas lagstöd för att Kristianstads Renhållnings Aktiebolag ska bedriva sin verksamhet på affärsmässig grund. I kontakt med bolaget framkommer att detta troligen härrör till bolagets tjänster avseende fastighetsnära insamling av förpackningar. Ansvaret för denna typ av insamling kommer från och med den 1 januari 2024 övergå till kommunerna och enligt uppgift kommer bolagets bolagsordning att revideras utifrån det. Kristianstads Renhållnings Aktiebolag är även bunden till likställighetsprincipen och Aktiebolaget Kristianstadsbyggen till lokaliseringsprincipen. För övriga bolag framgår inte vilka kommunala befogenheter som bolagen är bundna till.

I kommunens *Företagspolicy*, fastställd av kommunfullmäktige 2017-09-20 (§ 205), exemplifieras viktiga ärenden där bolagen ska inhämta kommunfullmäktiges ställningstagande.

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

Bedömning

Har fullmäktige fastställt bolagens kommunalrättsliga villkor/principer enligt KL 10:3? (fokus på kommunstyrelsens beredning)

Delvis.

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

- Kommunstyrelsens förslag till bolagsordningar är förenliga med kommunallagen i fråga om att fullmäktige ska utse styrelseledamöter, lekmannarevisorer samt få ta

ställning i viktiga frågor för alla bolag som omfattas av granskningen förutom Åhus Hamn & Stuveri Aktiebolag.

- Bolagsordningarna kan förtydligas när det gäller kommunalt ändamål och kommunala befogenheter (lokaliserings-, självkostnads- och likställighetsprincipen).
- Fullmäktige har inte givits möjlighet att säkerställa allmänhetens insyn i de fall bolagen väljer att överlåta skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare.

Ovan redovisade brister kan ses som framtida utvecklingsområden. En ökad tydlighet inom området förenklar förutsättningarna för kommunstyrelsen att fullgöra sin uppsiktsplikt.

Styrning genom direktiv och planer

Revisionsfråga 2: Har kommunstyrelsen säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? (fokus på ägardirektiv och planer)

lakttagelser

Av *Gemensamt reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Kristianstads kommun*, fastställt av kommunfullmäktige 2022-12-14 (§ 248), framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Vidare framgår att kommunstyrelsen ska ha ska fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag 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.

Kommunens *Företagspolicy* gäller för helägda bolag. I bolag som ägs, eller där inflytande utövas, tillsammans med andra ska kommunen eftersträva att direktiv med samma intentioner ges till bolagets ledning från ägarna i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållanden, verksamhetens art och omständigheter i övrigt.

I företagspolicyn fastslås att kommunens ombud vid bolagsstämma utses av kommunstyrelsen, förses med vederbörlig fullmakt samt att kommunstyrelsen beslutar om instruktion för ombuden.

I bilaga 2 redovisas en sammanställning av ägarstyrning i form av ägardirektiv, mål och planer.

Ägardirektiv

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

Av *Företagspolicy* framgår att företagspolicy och ägardirektiv som är antagna av kommunfullmäktige eller direktiv antagna av kommunstyrelsen med anledning av dess uppsiktsplikt, överlämnas via ombud till bolagsstämman. Ägardirektiv som sedan beslutas på bolagsstämman är bindande för bolaget och dess ledning. Ägardirektiven, som är individuella, anger riktning, ramar och mål för det specifika bolaget med

utgångspunkt från aktiebolagslagen och det kommunala ändamålet. Syftet med ägardirektiven är att ge övergripande strategiska riktlinjer till bolagets ledning.

Granskningen visar att ägardirektiv finns för tre av de fem helägda bolag. Direktiv saknas för Kristianstads Kommunföretag AB samt Kristianstads Industribyggnadsaktiebolag, det sistnämnda bolaget har dock ingen aktiv verksamhet. Granskningen visar att ägardirektiv även finns för de två delägda bolag som omfattas av granskningen.

I genomförda intervjuer framkommer att det finns en ambition om att kommunens strategiska färdplan för 2021 till 2024 ska genomsyra även bolagens verksamheter, men ambitionen är dock inte tydlig i bolagens ägardirektiv. Direktiven är dessutom varierande i omfattning vad gäller verksamhetens inriktning.

Mål

Kommunallagen ger uttryck för att kommunal verksamhet ska styras genom mål. Vidare ställs krav på att kommunens samlade verksamhet ska kännetecknas av god ekonomisk hushållning. God ekonomisk hushållning gäller även om verksamheten bedrivs i bolagsform.

En genomgång av bolagens ägardirektiv visar att samtliga direktiv innehåller finansiella mål, men att enbart Åhus Hamn & Stuveri AB berör begreppet "god ekonomisk hushållning". Bolagen har i direktiven övergripande mål för verksamheten (verksamhetens inriktning).

Planer

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

- Verksamhetsplan (ett år)
- Resultatbudget (tre år)
- Balansbudget (ett år)
- Investeringsbudget (ett år)
- Kassaflödesbudget (ett år)

I ägarrollen ingår att säkerställa att bolagens styrdokument är förenliga med de krav som ställs i lagstiftning.

I företagspolicyn framgår att drift- och investeringsbudget ska upprättas årligen. Däremot säkerställs inte att bolagen upprättar flerårsplan för resultat, verksamhetsplan, balans- och kassaflödesbudget.

Av ägardirektiv för Åhus Hamn & Stuveri AB framgår att bolaget ska upprätta drift- och investeringsbudget samt investerings- och finansieringsbudget som omfattar en period om minst fem år, men det säkerställs inte att bolaget ska upprätta verksamhetsplan, balans- och kassaflödesbudget.

Övrigt

Av företagspolicyn framgår att kommunen, utöver de formella styrintstrumenten, även fastställt övergripande direktiv och riktlinjer som gäller för kommunens verksamheter. Bolagen ska verka för att innehållet inarbetas i dess egna direktiv och riktlinjer i den omfattning som är rimlig med hänsyn till varje bolags branschspecifika förhållanden. Styrintstrumenten omfattar bland annat områdena personal, IT, miljö, finans, upphandling och intern kontroll.

Bedömning

Har kommunstyrelsen säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? (fokus på ägardirektiv och planer)

Delvis.

Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen delvis säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över den kommunala verksamhet som bedrivs i bolagsform. Vår bedömning baseras på följande:

- Ägardirektiv finns för en majoritet av bolagen som omfattas av granskningen. Ägardirektiv saknas för Kristianstads Kommunföretag AB och Kristianstad Industribygggnadsaktiebolag (vilande).
- Det finns en otydlighet i vilken grad bolagen bundits till kommunallagens regler om att dess verksamhet ska kännetecknas av god ekonomisk hushållning. Endast ett av bolagen som omfattas av granskningen, Åhus Hamn & Stuveri AB, har bundits till detta via ägardirektiv.
- Övergripande mål för verksamheten och mål för ekonomi finns för samtliga bolag som omfattas av granskningen.
- Upprättade direktiv är otillräckliga för att säkerställa att bolagens budgetdokument samt verksamhetsplan (affärsplan) motsvarar vad som anges i kommunallagen.

Vi ser en brist i att ägaren inte ställt krav på att bolagen upprättar de planer för verksamhet och ekonomi som kommunallagen ger uttryck för. För framtiden föreslås att kommunstyrelsen utvecklar ägarstyrningen inom områdena "god ekonomisk hushållning", verksamhetsplan (affärsplan) samt innehåll i bolagens budgetdokument.

Dialog mellan ägare och bolag

Revisionsfråga 3: Finns en fungerande dialog mellan ägare och bolag? (fokus på förekomst och efterlevnad av direktiv)

lakttagelser

En plan för möten mellan kommunen och bolagsledningarna ska, enligt *Företagspolicy*, fastställas årligen av kommunstyrelsen. Kommunen ska vid dessa möten representeras av kommunstyrelsen, kommunstyrelsens arbetsutskott eller kommunstyrelsens presidium. Motsvarande skrivning finns även i Åhus Hamn & Stuveri ABs ägardirektiv, men saknas i Kristianstad Airport Aktiebolags ägardirektiv.

Ägardialog är en av mötesformerna som ingår i mötesplanen. Grunden för dialogerna är en dagordning med inriktning på strategiska frågor, såsom exempelvis omvärldsanalys och branschanalys samt bolagets strategiska inriktning med koppling till ändamål, ägaridé och ägardirektiv. På ägardialogen deltar kommunstyrelsens arbetsutskott samt styrelsens presidium och VD för respektive bolag. I genomförda intervjuer efterfrågar några av bolagen mer tid för och/eller fler ägardialoger. Andra efterfrågar ett ökat fokus på frågor som inte redovisas skriftligen.

I genomförda intervjuer framkommer att bolagen även bjuds in till kommunstyrelsen årligen och till kommunfullmäktige vid behov för att informera om sin verksamhet. Även kommunens strategiska chefsgrupp nämns som ett forum för dialog.

I övrigt förklarar företrädare för både ägare och bolag vid intervjuer att de kan lyfta frågor och utmaningar vid behov och att det finns en välfungerande dialog mellan ägare och bolag.

Bedömning

Finns en fungerande dialog mellan ägare och bolag? (fokus på förekomst och efterlevnad av direktiv)

Ja.

Vi gör bedömningen att det finns en fungerande dialog mellan ägare och bolag. Vår bedömning baseras på följande:

- Företagspolicyn reglerar hur ägardialog ska ske.
- Det finns en god dialog mellan kommunstyrelsen och bolagen.
- Det finns ett flertal forum för dialog inom koncernen.

Återrapportering från bolag till ägare

Revisionsfråga 4: Sker rapportering från bolagen till ägaren i enlighet med gällande direktiv?

Åtagelser

I bolagens uppdrag ingår att återrapportera till ägaren hur de fullgör tilldelade uppdrag. Formerna för återrapportering regleras i *Företagspolicy* och ägardirektiven.

Av *Företagspolicy* framgår att bolagen är skyldiga att fortlöpande på kommunstyrelsens begäran informera om bolagets ekonomiska och verksamhetsmässiga utveckling. Bolagen är också skyldiga att informera kommunstyrelsen löpande om väsentliga händelser i verksamheten och i frågor som eventuellt kan bli föremål för kommunfullmäktiges ställningstagande. Motsvarande skrivning finns även i Åhus Hamn & Stuveri ABs ägardirektiv, men saknas i Kristianstad Airport Aktiebolags ägardirektiv.

De helägda bolagen och Åhus Hamn & Stuveri AB ska, enligt *Företagspolicy* respektive ägardirektiv, översända eller publicera följande handlingar till kommunstyrelsen:

- Drift- och investeringsbudget för nästkommande år
- Delårsbokslut
- Underlag för sammanställd redovisning
- Årsredovisning

De helägda bolagen ska även årligen lämna en bolagsstyrningsrapport till kommunen och lekmannarevisor. I rapporten ska bolagen bland annat lämna information om huruvida verksamheten är förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten.

I en årsplan, som tas fram av kommunen, fastställs datum för när de olika formerna för rapportering ska lämnas till ägaren.

Intervjuade representanter från ägaren anser att den information de får ta del av i rapporteringen som sker är tillräcklig och att de vid behov får ytterligare information.

Bedömning

Sker rapportering från bolagen till ägaren i enlighet med gällande direktiv?

Ja

Vår bedömning är att rapportering från dotterbolag till moderbolag respektive från moderbolag till kommunstyrelsen sker enligt utfärdade direktiv. Vår bedömning baseras på följande:

- Samtliga bolag lämnar skriftlig rapportering vid del-/årsbokslut enligt direktiv.
- Samtliga bolag redovisar i bolagsstyrningsrapport hur verksamheten bedrivits och utvecklats mot bakgrund av det i bolagsordningen och direktivens angivna syfte.

Kommunstyrelsens fullgörande av den förstärkta uppsiktsplikten

Revisionsfråga 5: Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet?

Iakttagelser

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen utöva en förstärkt uppsiktsplikt gentemot de kommunägda aktiebolagen. Den förstärkta uppsikten innebär att styrelsen årligen ska pröva om bolagets verksamhet varit förenlig med kommunalt ändamål och kommunala befogenheter. Om prövningen visar att bolagets verksamhet inte varit förenlig med ägarens direktiv är kommunstyrelsen skyldig att lämna åtgärdsförslag till kommunfullmäktige. Detta finns även fastställt i *Gemensamt reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Kristianstads kommun*. Vidare framgår av reglementet att beslutet ska delges fullmäktige vid samma tidpunkt som kommunstyrelsen överlämnar årsredovisningen till fullmäktige.

Granskningen har inte kunnat visa att kommunstyrelsen genomför en årlig prövning av bolagens verksamhet, vilket också bekräftas i genomförda intervjuer.

Bedömning

Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet?

Nej.

Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen inte gör en årlig prövning av bolagens verksamhet. Bedömningen baseras på följande:

- Prövning inte har skett i enlighet med vad som anges i lagstiftning.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att framgent utöva den förstärkta uppsiktsplikten gentemot de kommunägda aktiebolagen och att göra en årlig prövning av bolagens verksamhet. Prövningen ska göras utifrån de kommunala befogenheter som bolagen är bundna av i respektive bolagsordning. Som tidigare nämnts bör därför vilka kommunala befogenheter som gäller klargöras (se även revisionsfråga 1).

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kristianstad kommun och lekmannarevisorerna i Kristianstads Kommunföretag AB, Aktiebolaget Kristianstadsbyggen, C4 Energi Aktiebolag, Kristianstads Industribyggnadsaktiebolag och Kristianstads Renhållnings Aktiebolag genomfört en granskning avseende ägarens styrning och kontroll över kommunala bolag samt bolagens följsamhet av ägarens direktiv. Granskningens syfte är att pröva och bedöma om styrning, kontroll och följsamhet avseende kommunala bolag sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens styrning och kontroll inte helt sker på ett ändamålsenligt sätt. Däremot är vår bedömning att den i allt väsentligt sker med tillräcklig intern kontroll.

Rekommendationer

För att utveckla området lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen framgent gör en årlig prövning av bolagens verksamhet.
- Att kommunstyrelsen klargör vilka kommunala befogenheter som gäller granskade bolag. Fokus bör läggas på delarna kommunalt ändamål, kommunala befogenheter och allmänhetens insyn i de fall bolagen väljer att överlåta skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare.
- Att kommunstyrelsen utvecklar ägarstyrningen inom områdena "god ekonomisk hushållning", verksamhetsplan (affärsplan) samt innehåll i bolagens budgetdokument.

Bilagor

Bilaga 1: Binda bolagen till kommunalrättsliga principer

Område	Kristianstads Kommunföretag AB	Aktiebolaget Kristianstadsbyggen	C4 Energi Aktiebolag	Kristianstads Industribyggnads-aktiebolag (vilande)	Kristianstads Renhållnings Aktiebolag	Kristianstad Airport Aktiebolag (91 %)	Åhus Hamn & Stuveri Aktiebolag (54 %)
Kommunalt ändamål	Ja, skapa effektivisering av bolagens verksamhet genom samordning.	Ja, att främja bostadsförsörjningen i kommunen.	Ja, att främja en god energiförsörjning företrädesvis inom kommunen.	Ja, tillhandahålla lokaler i syfte att främja sysselsättning.	Nej. Otydligt i bolagsordning, men förtydligas i ägardirektiv.	Ja, främja flygtrafik som gagnar regional-ekonomiska målsättningar.	Nej. Framgår ej av bolagsordningen, men förtydligas till viss del i ägardirektiv.
Kommunala befogenheter	Framgår ej av bolagsordningen.	Lokaliseringsprincipen Verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer grunder i enlighet med gällande lagstiftning.	Verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer grunder i enlighet med gällande lagstiftning.	Framgår ej av bolagsordningen.	Likställighetsprincipen Verksamheten ska bedrivas med iakttagande av affärsmässiga grunder, lagstöd för detta saknas.	Framgår ej av bolagsordningen.	Framgår ej av bolagsordningen.
KF:s val av styrelseledamöter	Ja, 5-9 st	Ja, 5 st	Ja, 5 st	Ja, 5 st	Ja, 5 st	Ja, 7 st	Nej
KF:s ställningstagande	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Lekmannarevisor	Ja, 2-10 st	Ja, 2-10 st	Ja, 2-10 st	Ja, 2-10 st	Ja, 2-10 st	Ja, 2 st (Kristianstads kommun ska utse en av dessa)	Nej
Allmänhetens insyn i verksamhet som lämnas över till privata utförare	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Beslutsorgan, datum	Fullmäktige 2009-12-08	Fullmäktige 2013-05-14	Fullmäktige 2013-05-14	Fullmäktige 2009-12-08	Fullmäktige 2013-05-14	Fullmäktige 2012-12-11	Bolagsstämma 2015-03-26

Bilaga 2: Direktiv till bolagen

Område	Kristianstads Kommunföretag AB	Aktiebolaget Kristianstadsbyggen	C4 Energi Aktiebolag	Kristianstads Industribyggnads-aktiebolag (vilande)	Kristianstads Renhållnings Aktiebolag	Kristianstad Airport Aktiebolag (91 %)	Åhus Hamn & Stuveri Aktiebolag (54 %)
Ägardirektiv	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja
Verksamhet: mål och planer		<p>Verksamhetens strategiska inriktning och övergripande mål framgår av ägardirektivet. Mätbara mål saknas.</p> <p>Varken företagspolicy eller ägardirektiv ställer krav på att plan för verksamheten ska upprättas.</p>	<p>Verksamhetens inriktning framgår av ägardirektivet. Majoriteten av punkterna inom respektive affärsområde är uppföljningsbara, men tydliga mätbara indikatorer saknas.</p> <p>Varken företagspolicy eller ägardirektiv ställer krav på att plan för verksamheten ska upprättas.</p>		<p>Verksamhetens inriktning framgår av ägardirektivet. Majoriteten av punkterna inom respektive område har mätbara indikatorer.</p> <p>Varken företagspolicy eller ägardirektiv ställer krav på att plan för verksamheten ska upprättas.</p>	<p>Verksamhetens strategiska inriktning framgår av ägardirektivet. Mätbara mål saknas.</p> <p>Varken företagspolicy eller ägardirektiv ställer krav på att plan för verksamheten ska upprättas.</p>	<p>Verksamhetens strategiska inriktning framgår av ägardirektivet. Mätbara mål saknas.</p> <p>Ägardirektiv ställer inte krav på att plan för verksamheten ska upprättas.</p>
Ekonomi: mål och planer		<p>Finansiella mål framgår av ägardirektiv.</p> <p>Av företagspolicy framgår att bolaget årligen ska överlämna drifts- och investeringsbudget.</p>	<p>Finansiella mål framgår av ägardirektiv.</p> <p>Av företagspolicy framgår att bolaget årligen ska överlämna drifts- och investeringsbudget.</p>		<p>Finansiella mål framgår av ägardirektiv.</p> <p>Av företagspolicy framgår att bolaget årligen ska överlämna drifts- och investeringsbudget.</p>	<p>Finansiella mål framgår av ägardirektiv.</p> <p>Av företagspolicy framgår att bolaget årligen ska överlämna drifts- och investeringsbudget.</p>	<p>Finansiella mål framgår av ägardirektiv.</p> <p>Av ägardirektiv framgår att bolaget årligen ska överlämna drifts- och investeringsbudget samt upprätta investerings- och finansieringsbudget som omfattar minst 5 år.</p>
Beslutsorgan, datum		Fullmäktige 2021-12-14, bolagsstämma 2022-04-20	Fullmäktige 2021-04-14, bolagsstämma 2021-04-22		Fullmäktige 2021-04-14, bolagsstämma 2021-06-21	Fullmäktige 2022-06-23, bolagsstämma 2023-04-17	Fullmäktige 2020-12-08, bolagsstämma 2021-03-23

2023-10-04

Lena Salomon

Magdalena Bergfors

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kristianstad kommun och lekmannarevisorerna i Kristianstads Kommunföretag AB, Aktiebolaget Kristianstadsbyggen, C4 Energi Aktiebolag, Kristianstads Industribyggnadsaktiebolag och Kristianstads Renhållnings Aktiebolag enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2023-05-17. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.