

Till: Styrelserna för Upplands-Bro kommunföretag AB, Upplands-Bro kommunfastigheter AB, AB Upplands-Brohus

För kännedom: Kommunfullmäktige, kommunstyrelsen

Granskning av bolagsstyrning

EY har på uppdrag av Upplands-Bro kommuns bolags lekmannarevisorer granskat bolagsstyrelserna i syfte att bedöma om bolagsstyrelserna agerar ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

Vår sammanfattande bedömning är att rollerna mellan bolagsstyrelse, VD och ägare inte är tillräckligt tydliga. Det samma gäller rollen som moderbolag och dess funktioner. I fråga om förutsättningarna för styrelser och VD att driva bolagen på affärsmässiga grunder bedömer vi att dessa förutsättningar tillämpas inom AB Upplands-Brohus, som är det enda av de tre bolagen med lagstöd för affärsmässig verksamhet. De övriga två agerar utifrån självkostnadsprincipen. För samtliga bolag ser vi även förutsättningar att verkställa ägardirektiv och medverka i kommunens expansion. Dock ser vi behov av ett medvetandegörande av de rollkonflikter som kan förekomma vid personunioner samt att tydliggöra en god och transparent struktur för hur ägardirektiv ska verkställas, vid behov tolkas, och följas upp.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi att Upplands-Bro kommunföretag AB i samverkan med dotterbolag och kommunen:

- Belys och tydliggör de olika rollernas innebörd, ansvar och lojalitet. Det avser funktioner inom bolagen, i förekommande personunioner samt moderbolagets roll, mandat och ansvar. Om Upplands-Bro kommun önskar förstärka moderbolagets (Upplands-Bro kommunföretag AB) roll i koncernen kan exempelvis kommunfullmäktige ge bolaget i uppdrag att utfärda ägardirektiv till dotterbolagen i administrativa och ickeprincipiella frågor, och i förekommande fall återrapportera till kommunfullmäktige.
- Belys vad "affärsmässighet" innebär och hur den ska bedömas på kort och lång sikt. Jämför begreppet med ägardirektivets uttryck "aktivt samhällsansvar" och innebörden av att vara samhällsnyttiga företag.
- Säkerställ ägardirektivens tydlighet och reducera behov av tolkning. Då behov föreligger kan exempelvis Upplands-Bro kommunföretag AB ges i kompletterande uppdrag att tolka ägardirektiv och återrapportera sådan tolkning till kommunfullmäktige. Idag anges för moderbolaget: *"Vid den händelse att något av de givna ägardirektiven för respektive dotterbolag kommer i konflikt med ett ägardirektiv från annat dotterbolag, ska moderbolaget tillfrågas"*. Det finns alltså redan ett uppdrag att tolka ägardirektiv men det omfattar inte de situationer som framkommit i granskningen.
- Upplands-Bro kommunföretag AB bör överväga att ge dotterbolagen i uppdrag att ta fram förslag på områden för koncern- och kommunsamverkan. En sådan inventering bör analyseras utifrån koncern- och kommunnytta med beaktande av tillräcklig affärsmässighet och samhällsansvar.

Vi önskar svar från styrelsen för Upplands-Bro kommunföretag AB senast 2021-05-31.

Lekmannarevisorerna i Upplands-Bro kommunföretag

Roger Gerdin

Thomas Ljunggren

Bilaga: Revisionsrapport – Granskning av bolagsstyrning

Upplands-Bro kommun

Granskning av bolagsstyrning



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Revisionskriterier.....	3
2.4. Genomförande	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Organisation och bolagsstyrning	5
4. Sammanfattande bedömning	11
Bilaga 1: Källförteckning	13

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av Upplands-Bro kommuns bolags lekmannarevisorer granskat bolagsstyrelserna i syfte att bedöma om bolagsstyrelserna agerar ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

Vår sammanfattande bedömning är att rollerna mellan bolagsstyrelse, VD och ägare inte är tillräckligt tydliga. Det samma gäller rollen som moderbolag och dess funktioner. Ifråga om förutsättningarna för styrelser och VD att driva bolagen på affärsmässiga grunder bedömer vi att dessa förutsättningar tillämpas inom AB Upplands-Brohus, som är det enda av de tre bolagen med lagstöd för affärsmässig verksamhet. De övriga två agerar utifrån självkostnadsprincipen. För samtliga bolag ser vi även förutsättningar att verkställa ägardirektiv och medverka i kommunens expansion. Dock ser vi behov av ett medvetandegörande av de rollkonflikter som kan förekomma vid personunioner samt att tydliggöra en god och transparent struktur för hur ägardirektiv ska verkställas, vid behov tolkas, och följas upp.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi att Upplands-Bro kommunföretag AB i samverkan med dotterbolag och kommunen:

- ▶ Belys och tydliggör de olika rollernas innebörd, ansvar och lojalitet. Det avser funktioner inom bolagen, i förekommande personunioner samt moderbolagets roll, mandat och ansvar. Om Upplands-Bro kommun önskar förstärka moderbolagets (Upplands-Bro kommunföretag AB) roll i koncernen kan exempelvis kommunfullmäktige ge bolaget i uppdrag att utfärda ägardirektiv till dotterbolagen i administrativa och ickeprincipiella frågor, och i förekommande fall återrapportera till kommunfullmäktige.
- ▶ Belys vad "affärsmässighet" innebär och hur den ska bedömas på kort och lång sikt. Jämför begreppet med ägardirektivets uttryck "aktivt samhällsansvar" och innebörden av att vara samhällsnyttiga företag.
- ▶ Säkerställ ägardirektivens tydlighet och reducera behov av tolkning. Då behov föreligger kan exempelvis Upplands-Bro kommunföretag AB ges i kompletterande uppdrag att tolka ägardirektiv och återrapportera sådan tolkning till kommunfullmäktige. Idag anges för moderbolaget: *"Vid den händelse att något av de givna ägardirektiven för respektive dotterbolag kommer i konflikt med ett ägardirektiv från annat dotterbolag, ska moderbolaget tillfrågas"*. Det finns alltså redan ett uppdrag att tolka ägardirektiv men det omfattar inte de situationer som framkommit i granskningen.
- ▶ Upplands-Bro kommunföretag AB bör överväga att ge dotterbolagen i uppdrag att ta fram förslag på områden för koncern- och kommunsamverkan. En sådan inventering bör analyseras utifrån koncern- och kommunnytta med beaktande av tillräcklig affärsmässighet och samhällsansvar.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

God bolagsstyrning handlar om att säkerställa för aktieägarna att bolag sköts hållbart, ansvarsfullt och så effektivt som möjligt. Förtroendet hos lagstiftare och i samhället för att bolagen agerar ansvarsfullt är avgörande för bolagens frihet att förverkliga sina strategier för att skapa värde.

Med anledning av detta har Upplands-Bro kommuns bolags lekmannarevisorer beslutat att granska bolagsstyrelsernas styrning och interna kontroll. Revisorerna har därför beslutat om fördjupad granskning med fokus på:

- Styrelsens sammansättning och kompetens
- Bolagens affärsmässighet och företagsledning
- Rollfördelning bolagsinternt
- Koncerninternt och visavi ägaren
- Tolkning och användning av ägardirektiv
- Bolagens förutsättningar att klara pågående och framtida tillväxt

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om bolagsstyrelserna agerar ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

De revisionsfrågor som granskningen besvarar är följande:

- ▶ Är rollerna mellan bolagsstyrelse, VD och kommunstyrelse tydliga och ändamålsenliga?
- ▶ Arbetar styrelsen på affärsmässiga grunder med för uppdraget relevant kompetens? Föreligger anledning att komplettera styrelserna med styrelsekompetens från näringslivet?
- ▶ Har VD förutsättningar att driva bolagen på affärsmässigt sätt?
- ▶ Har bolagen förutsättningar att verkställa sina ägardirektiv?
- ▶ Har bolagen förutsättningar att medverka i och verka för kommunens expansion samt att utveckla Upplands-Bro till en attraktiv boende- och verksamhetsort?
- ▶ Utnyttjas samordningsfördelar inom bolagskoncernen och mellan bolagskoncernen och ägaren?

2.3. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Aktiebolagslagen
- ▶ Lag om allmännyttiga kommunala aktiebolag
- ▶ Bolagsordningar
- ▶ Ägardirektiv
- ▶ Övergripande mål och budget 2020, antagen av kommunfullmäktige
- ▶ Kommunstyrelsens årliga prövning av bolagen enligt kommunlagen 6 kap 9 §

2.4. Genomförande

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier (se bilaga 1). Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. All korrespondens kring faktakontrollen har arkiverats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar EY för. Granskningen är genomförd under oktober 2020 - februari 2021.

3. Granskningsresultat

3.1. Organisation och bolagsstyrning

3.1.1. Tydlighet mellan roller

För att förstå frågan om rolltydlighet inleder vi med en kort beskrivning av hur ansvaret skiljer sig åt mellan aktiebolag och kommunal verksamhet.

Ur *"Styrelseledamöters lojalitetsplikt – Särskilt om förbudet att utnyttja affärsmöjligheter"* av jur dr Jessica Östberg har vi hämtat följande:

"Det saknas till viss del lagstiftning om lojalitetsplikt för VD och styrelseledamöter men styrelseledamöter och VD har en omfattande lojalitetsplikt genom den förtroendefulla ställning de har i bolaget. Denna lojalitetsplikt framgår bland annat av aktiebolagslagens (ABL) generalklausul (8 kap. 41 §) och av bestämmelserna om jäv (8 kap. 23 §) och för verkställande direktören (VD) följer lojalitetsplikten även av anställningen."

Enligt lojalitetsplikten ska bolagets vinstsyfte stå i centrum och bolagets intressen alltid iaktas. Styrelseledamöterna och VD ska alltid beakta bolagets bästa och har dessutom plikt att värna om aktieägarnas intressen av att aktiebolagslagen, bolagsordningen och årsredovisningslagen följs.

I aktiebolagslagen (2005:551) 29 kap. finns dessutom särskilda skadeståndsrättsliga ansvarsregler för VD och styrelseledamot.

Huvudregeln om skadeståndsansvar för VD finns i 29 kap. 1 § 1 st. ABL

"En stiftare, styrelseledamot eller verkställande direktör som när han eller hon fullgör sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar bolaget skall ersätta skadan. Detsamma gäller när skadan tillfogas en aktieägare eller någon annan genom överträdelse av denna lag, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen."

Det anses svårt att avgöra vilka handlingar som medför skadeståndsansvar, allmänt kan man dock säga att dåliga affärer eller tidvis förlustbringande verksamhet inte räcker för att skadeståndsansvar ska inträda. Aktiebolagslagens regler om skadeståndsansvar tar sin utgångspunkt i att styrelseledamot och VD är sysslomän (d v s att de självständigt handhar bolagets angelägenheter). Om sysslomannen skadar bolaget, aktieägare eller annan till följd av vårdslös förvaltning är denne skyldig att ersätta sin uppdragsgivare. Styrelseledamot kan bli personligt betalningsansvarig för vissa av bolagets förpliktelser, exempelvis lokalhyror, skatter och avgifter. Det är bolagsstämman som avgör om en skadeståndstalan ska väckas mot styrelseledamot eller VD. I praktiken är det mycket sällsynt att en kommun använder aktiebolagslagens ansvarsregler mot styrelseledamöter i kommunala bolag och har oftare valt att byta ut styrelseledamot de inte varit nöjd med, eller att inte nominera denne till ny mandatperiod.

Kommunallagen saknar motsvarande regler för nämndledamöter och anställda i ledande befattning. Lojalitet och ansvar för chefer får främst ses som en del av anställningen medan det för ledamöterna i nämnd eller kommunstyrelse främst är att se som ett politiskt ansvar. Det finns dock andra former av ansvar, exempelvis för arbetsmiljön, reglerad i Arbetsmiljölagen (1977:1160). Sådant ansvar är straffsanktionerat.

Lojalitetskravet är med andra ord något att beakta beroende på från vilken roll och utgångspunkt respektive person agerar, och det är särskilt väsentligt att hålla i minnet om det föreligger (som i Upplands-Bro) personunion mellan olika funktioner, exempelvis som kommundirektör tillika VD i moderbolaget respektive kommunstyrelsens ordförande tillika ordförande i moderbolaget Upplands-Bro kommunföretag AB. De olika rollerna behöver hållas isär utifrån ansvars- och lojalitetsbegreppet. I allt väsentligt bör dessa roller inte hamna i konflikt med varandra men de bör alltid beaktas och eventuella intressekonflikter förebyggas.

Likt många andra kommuner med kommunala bolag sitter flera personer i Upplands-Bro på mer än en post i kommunen och dess bolag. Styrelseledamöterna i bolagen är även förtroendevalda i kommunen.

I intervjuer har det framkommit att det kan vara svårt att särskilja dessa roller och veta vilken roll den person man talar med företräder för tillfället. Under intervjuerna har det inte framkommit några händelser där detta varit anledning till problem annat än otydlighet.

3.1.2. *Arbetar styrelsen på affärsmässiga grunder med för uppdraget relevant kompetens?*

Vi inleder med att beskriva vilka regler som gäller för valbarhet till en bolagsstyrelse.

Styrelserna i moderbolaget Upplands-Bro Kommunföretag AB samt dotterbolagen AB Upplands-Brohus och Upplands-Bro Kommunfastigheter AB utses av kommunfullmäktige och speglar den politiska mandatfördelningen. Att tillsätta styrelse i bolagen enligt denna metod är inget lagmässigt krav enligt Aktiebolagslagen och skulle således kunna ändras. Enligt Aktiebolagslagen kap 8 §§ 9 -11 är kraven för att få vara styrelseledamot att:

- vara minst 18 år
- inte vara i konkurs
- inte ha förvaltare
- inte ha näringsförbud

Hälften av en bolagsstyrelse ska vara bosatt inom EES men det finns inget krav på bosättning i den egna kommunen och de valbarhetskrav som gäller enligt kommunallagen är inte tillämpliga i kommunala bolag.

Ovanstående innebär att aktiebolagslagen ställer relativt okomplicerade krav på styrelsernas sammansättning, vilken därför är möjlig att ändra och välja in så kallade styrelseproffs eller personer med annan kompetens. Det är ytterst kommunfullmäktige som ägare som avgör frågan och alltid utser ledamöter i bolagen. Om bolagsstyrelserna ska innehålla "professionella styrelseledamöter" som tillsätts utifrån specifik kompetens eller branschkunskap måste emellertid reglerna i kommunallagen om proportionella val beaktas och någon form av politisk överenskommelse om sådana styrelseledamöter träffas.

Vid intervjuer framkommer inget entydigt svar om det föreligger anledning att komplettera styrelserna med styrelsekompetens från näringslivet. En del anser att styrelserna har den kompetens som behövs och tycker det fungerar bra i nuläget. Men även motsatta åsikter lyfts fram med behov av ytterligare kompetens i bolagsstyrelserna.

På frågan om varför detta bör ske framförs uppfattning om att det kan bli "för politiskt" i styrelserna och det finns risk att ledamöterna mer följer partilinjen än bolagets intressen. Vi noterar att i protokollen från moderbolaget bakom ledamöternas namn redovisas partibeteckning, vilket inte görs i protokollen från dotterbolagen.

I fråga om affärsmässighet gäller vissa regler för kommunala bolag. Huvudregeln är "självkostnadsprincipen" (Kommunallagen 2 kap 6 § "Kommuner och regioner får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.") såvida inte annat framgår av särlagstiftning.

Konkurrensverket beskriver kommuners möjligheter att bedriva affärsverksamhet i "Kommunal prissättning i konkurrens En modifierad underskotts- och självkostnadsprincip".

Konkurrensverket framhåller att kommuner inte utan särskilda skäl får engagera sig på näringslivets område och denna inskränkning finns i kommunallagen 2 kap. 7 §. En kommun får som huvudregel endast engagera sig i verksamhet som är av allmännyttig natur som bedrivs utan vinstsyfte – verksamheten får inte bedrivas i spekulativt syfte.

Bestämmelsen som föreskriver att vinstsyfte inte får förekomma avgränsar också området för när kommunal näringsverksamhet kan anses vara tillåten. Att verksamheten ska bedrivas utan vinstsyfte innebär att verksamheten ska ha annat syfte än vinst. En tolkning som konkurrensverket gör är att verksamheten får gå med vinst under förutsättning att vinsten inte är åsyftad.

Det finns emellertid särlagstiftning som ger kommuner rätt att agera affärsmässigt. En särlagstiftning är Lag om allmännyttiga kommunala aktiebolag 2010:879. I dess § 2 skrivs att ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer. I §3 finns dock begränsning av ägarens möjlighet att ta ut vinst från bolaget.

Affärsmässigheten innebär även att kommunen inte utan vidare kan stödja bolaget ekonomiskt och att bolaget måste ställa marknadsmässiga avkastningskrav på investeringar. Kravet på affärsmässighet gäller dock på lång sikt och för bolaget som helhet, inte för enskilda åtgärder.

För moderbolaget Upplands-Bro Kommunföretag AB och för dotterbolaget Upplands-Bro Kommunfastigheter AB saknas särlagstiftning som medger affärsmässighet. För dessa bolag gäller istället självkostnadsprincipen.

Kommunfullmäktige har i ägardirektivet angivit att AB Upplands-Brohus ska generera en direktavkastning på minst 2,7% räknat på fastigheternas marknadsvärde. Detta avkastningskrav kan tolkas som måttet på bolagets affärsmässighet. Bolaget ska dessutom för perioden 2020 till 2030 som riktvärde ha en soliditet motsvarande 20%.

För Upplands-Bro Kommunfastigheter AB anger kommunfullmäktige i ägardirektivet att bolagets avkastning ska vara 3,7% räknat på eget kapital. Detta kan då tolkas som ett mått på självkostnad.

Moderbolaget Upplands-Bro kommunföretag AB har enligt kommunens hemsida har som huvuduppgift att:

- med sina verksamheter bidra till att utveckla Upplands-Bro kommun till en attraktiv boende- och verksamhetsort,

- styra och följa upp verksamheterna i dotterbolagen med hänsyn till kommunens bolagspolicy, generella ägardirektiv och årliga ägardirektiv, samt
- utveckla den operativa organisationens effektivitet genom samverkan mellan de ingående dotterbolagen.

Texten på hemsidan kan jämföras med den i bolagsordningen som anger att bolaget ska

- äga och förvalta aktier i Upplands-Bro kommuns hel- och/eller delägda bolag
- initiera och driva särskilda projekt i syfte att utveckla kommunens bolagsverksamhet.
- utföra det uppdrag som bolaget tilldelas av sin ägare.
- samordna och tillsammans med dotterbolagen utveckla bolagens verksamhet på ett värdeskapande sätt samt
- samordna övergripande finansiella frågor och riskexponeringar.

Texterna beskriver samma bolag men är inte helt överensstämmande vilket kan ge utrymme för tolkning, vilket vi kommit i kontakt även med i andra avseenden.

Moderbolaget bedriver ingen egen självständig verksamhet och har inte erlagts något avkastningskrav.

Frågan om eventuell vinstutdelning från bolagen beslutas i särskild ordning av kommunfullmäktige.

AB Upplands-Brohus styrelseordförande uppger i intervju att bolaget beaktar affärsmässighet i enlighet med ägardirektiv och lagregler. Vid granskning av affärsplan 2020, uppföljningar och styrelseprotokoll vidimeras ordförandens uppgifter.

För Upplands-Bro Kommunfastigheter AB gäller självkostnadsprincipen vilket innebär att hyresnivån företaget tar ut för sina verksamhetslokaler regleras i samband med kommunstyrelsens budgetberedning och beslut i kommunfullmäktige som sedan överförs till bolaget via ägardirektiv. Hyrorna för verksamhetslokaler är således inte marknadsmässigt/affärsmässigt satta.

3.1.3. Har VD förutsättningar att driva bolagen på affärsmässigt sätt?

Upplands-Bro Kommunfastigheter AB och AB Upplands-Brohus har som tidigare konstaterats personunion vilket innebär att båda bolagen har samma VD. Bostadsbolaget säljer personella tjänster till Kommunfastigheter som i sin tur utgår från självkostnadsprincipen medan bostadsbolaget ska agera affärsmässigt.

VD angav i intervjun att förutsättningarna att agera affärsmässigt i bostadsbolaget är goda men att det förekommer utmaningar. VD ser sin uppgift utifrån lojalitetsprincipen varför de valt att inte samordna vissa funktioner med kommunen.

I intervjuer med företrädare för Upplands-Bro kommunföretag AB (moderbolaget) framkommer att moderbolagets funktion inte upplevs som helt självklar, och kan t o m ifrågasättas. Den generella uppfattningen bland de intervjuade är att moderbolaget förvisso har en samordnande funktion som antingen går att utveckla - eller avveckla.

Moderbolagets VD, tillika kommundirektör, ska som VD direkt underställd bolagsstyrelsen ansvara för att moderbolaget lever upp till bolagsordningen att bland annat *"initiera och driva särskilda projekt i syfte att utveckla kommunens bolagsverksamhet", "samordna och tillsammans med dotterbolagen utveckla bolagens verksamhet på ett värdeskapande sätt"*.

Moderbolagets VD ger uttryck för viss svårighet att motsvara uppdraget att "initiera och driva särskilda projekt" samt att "samordna" och "utveckla". En orsak är svårigheten att i varje exempel hantera affärsmässigheten hos det ena dotterbolaget även då det ur ett övergripande perspektiv kan uppfattas som gynnande av helheten, d v s bolagskoncernen och kommunkoncernen. Affärsmässigheten är, som framgår, dessutom endast kopplat till bostadsbolaget medan de två övriga bolagen (liksom kommunen) omfattas av självkostnadsprincipen. VD-uppdraget upplevs otydligt och svårt att hantera och det anses finnas behov av att förtydliga både direktörens och moderbolagets mandat.

3.1.4. Verkställa ägardirektiv

En del av kommunens formella redskap för ägarstyrning är ägardirektiven. Ägardirektiven tas fram av kommunfullmäktige och ges till bolagen. Det finns generella ägardirektiv som omfattar alla bolag samt specifika för AB Upplands-Brohus samt Upplands-Bro kommunfastigheter AB.

Vid intervjuer har det framkommit olika uppfattningar om hur detaljerade ägardirektiven ska vara. Det fanns uppfattning att de är för detaljerade och borde vara mer övergripande men även uppfattningen att de redan är på övergripande nivå och att detaljeringsgraden är lagom.

Det lyfts även fram en upplevd otydlighet i ägardirektivens utformning vilken anges leda till behov av tolkning. Vid intervjuerna har det framkommit att dotterbolagens ledning vänder sig till olika personer för tolkning och att det inte ges en enhällig tolkning av ägardirektiven. Någon skriftlig tolkning av ägardirektiven sker inte. Tolkningarna uppges sakna tillräcklig transparens.

Det är även en upplevd otydlighet av vem och med vilket mandat som tolkningar ska ske samt hur dessa ska kommuniceras/förankras. Från ägarhåll är upplevelsen att behovet av tolkning är både överdrivet och tidsödande.

Ett av ägardirektiven anger: *"Ombilda minst 20% av hyresbeståndet i Upplands-Bro kommun. Ombildningen bör ske i huvudsak i Bro med syftet att bryta bostadssegregationen."* Detta ägardirektiv omnämns i flera intervjuer som en svårighet och bostadsbolagets styrelse har i protokoll angivit vilka åtgärder de vidtagit samt kommunikationen med ägaren. Emellertid upplever ägaren "att inget händer" och att frågan dras i långbänk.

3.1.5. Kommunens expansion

Bostadsbolaget är en av flera aktörer på den öppna marknaden och kan av ägaren ges byggprojekt för nybyggnationer eller ombildning.

Bostadsbolaget har ägardirektivet att *"Under perioden 2019 – 2022 påbörja nybyggnation av minst 300 lägenheter."* Perioden sammanfaller med innevarande mandatperiod och målet anses av intervjuade som möjligt att uppnå och affärsrisken som ringa då efterfrågan på bostäder är stort. Det finns emellertid även här utrymme för tolkning. Uttrycket "påbörja" är inte detsamma som att 300 lägenheter är inflyttningsklara.

I intervju framfördes att kommunen inte har tillräcklig planberedskap för att motsvara bolagets behov men frågan behöver en djupare analys än vad som varit möjligt inom ramen för denna granskning.

Kommunfastigheters medverkan till den kommunala expansionen ses i rollen som tillhandahållare av kommunala verksamhetslokaler men har inget monopol på lokaler, kommunen kan välja att förhyra eller anskaffa lokaler via andra aktörer. Kommunen har sedan kort tid tillsatt funktion som fastighetsstrateg med uppgift att arbeta med lokalförsörjning. Det sägs finnas behov av att samordna anskaffning och nyttjande av verksamhetslokaler.

3.1.6. Samordningsfördelar

Att samordna vissa funktioner mellan bolagen inom koncernen och mellan bolagen och ägaren kan hålla nere kostnader för samtliga parter. Samordningsuppdraget återfinns i ägardirektiv.

Vid intervjuer framkommer att detta är en uppgift med olika infallsvinklar och att det i dagsläget endast sker en begränsad samordning. Vi uppfattar en oenighet om vilka fördelar vissa samordningar skulle innebära för respektive bolag och kommun. Under intervjuerna har det däremot framkommit ett antal områden där samordning möjligt skulle kunna tillbringa fördelar både för bolagen och ägare såsom upphandling, ekonomi/lön, IT och kundmottagning/reception.

Ägarrepresentanterna uttrycker synpunkten att bolagen förvisso är egna juridiska personer men bör för bättre synergieffekter knytas närmare kommunen och lyfter att detta tydliggjorts i ägardirektivet avseende samordning. Dotterbolagens representanter fokuserar mer på respektive bolags effektivitet.

4. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att rollerna mellan bolagsstyrelse, VD och ägare inte är tillräckligt tydliga. Det samma gäller rollen som moderbolag och dess funktioner. I fråga om förutsättningarna för styrelser och VD att driva bolagen på affärsmässiga grunder bedömer vi att dessa förutsättningar tillämpas inom AB Upplands-Brohus, som är det enda av de tre bolagen med lagstöd för affärsmässig verksamhet. De övriga två agerar utifrån självkostnadsprincipen. För samtliga bolag ser vi även förutsättningar att verkställa ägardirektiv och medverka i kommunens expansion. Dock ser vi behov av ett medvetandegörande av de rollkonflikter som kan förekomma vid personunioner samt att tydliggöra en god och transparent struktur för hur ägardirektiv ska verkställas, vid behov tolkas, och följas upp.

Vår bedömning grundar sig på följande:

Revisionsfråga	Bedömning
Är rollerna mellan bolagsstyrelse, VD och kommunstyrelse tydliga och ändamålsenliga?	Nej, Rådande personunion kan skapa otydlighet relativt uppdrag, lojalitet och mandat. Moderbolagets uppdrag upplevs dessutom som otydligt.
Arbetar styrelsen på affärsmässiga grunder med för uppdraget relevant kompetens? Föreligger anledning att komplettera styrelserna med styrelsekompetens från näringslivet?	<p>Ja. Affärsmässighet omfattar enbart AB Upplands-Brohus och styrelsen utför uppdraget på denna grund. Vi noterar synpunkter kring risk för inslag av partipolitik men ser få konkreta uttryck. Behovet att komplettera styrelserna med kompetens från näringslivet förfaller splittrad och är ytterst en ägarfråga. För AB Upplands-Brohus kan det vara relevant att utreda möjligheten medan det för övriga bolag som omfattas av självkostnadsprincipen, och utför uppdrag mycket närallgande den kommunala verksamheten, kan det uppfattas som mindre aktuellt.</p> <p>Upplands-Bro kommunfastigheter AB bedriver verksamhet som likväl kan utföras inom ordinarie kommunal organisationen (nämnd/förvaltning) medan moderbolaget Upplands-Bro kommunföretag AB uppdrag som aktieägare får bedömas i ljuset av den begränsade möjligheten till koncernbidrag som dotterbolagen medger, men i övrigt ses som en ägare som mer aktivt än idag kan verkställa samordningsuppdraget.</p>
Har VD förutsättningar att driva bolagen på affärsmässigt sätt?	<p>Ja, i fråga om Upplands-Brohus AB, Övriga bolag omfattas av självkostnadsprincipen.</p> <p>I den mån moderbolaget mer aktivt än för närvarande ska arbeta med samordning och utveckling bör VDs möjligheter att ägna tillräckligt med tid åt uppdraget belysas, givet dennes uppdrag som kommundirektör.</p>

Har bolagen förutsättningar att verkställa sina ägardirektiv?	Ja, vår bedömning är att bolagen har förutsättningar att verkställa sina ägardirektiv. Utmaningar synes ligga i direktivens tolkning och praktiskt genomförande. Här föreligger problem som bör åtgärdas snarast.
Har bolagen förutsättningar att medverka i och verka för kommunens expansion samt att utveckla Upplands-Bro till en attraktiv boende- och verksamhetsort?	Ja, med stöd i bolagsordningar och ägardirektiv ges samtliga bolag sådan förutsättning. Det bör ske i nära samverkan med de strategiska resurser som kommunen förfogar över. Vi erfar att sådana forum finns och tillämpas. Det har lyfts fram att kommunens planberedskap kan vara en begränsande faktor men vi har inom ramen för denna granskning inte djupare undersökt sakfrågan.
Utnyttjas samordningsfördelar inom bolagskoncernen och mellan bolagskoncernen och ägaren?	Nej och vi grundar bedömningen på intervjuer och avsaknad på en strukturerad kartläggning av samordningsmöjligheter, dess risker och möjligheter. Samordningsmöjligheter kan innebära att bolagen inom ramen för sina uppdrag övertar vissa delar av kommunens resurser likväl som tvärt om. Vi finner ingen inventering och/eller analys av möjliga samordningsområden i någon riktning.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi Upplands-Bro kommunföretag AB i samverkan med dotterbolag och kommunen:

- ▶ Belys och tydliggör de olika rollernas innebörd, ansvar och lojalitet. Det avser funktioner inom bolagen, i förekommande personunioner samt moderbolagets roll, mandat och ansvar. Om Upplands-Bro kommun önskar förstärka moderbolagets (Upplands-Bro kommunföretag AB) roll i koncernen kan exempelvis kommunfullmäktige ge bolaget i uppdrag att utfärda ägardirektiv till dotterbolagen i administrativa och ickeprincipiella frågor, och i förekommande fall återrapportera till kommunfullmäktige.
- ▶ Belys vad "affärsrämsighet" innebär och hur den ska bedömas på kort och lång sikt. Jämför begreppet med ägardirektivets uttryck "aktivt samhällsansvar" och innebörden av att vara samhällsnyttiga företag.
- ▶ Säkerställ ägardirektivens tydlighet och reducera behov av tolkning. Då behov föreligger kan exempelvis Upplands-Bro kommunföretag AB ges i kompletterande uppdrag att tolka ägardirektiv och återrapportera sådan tolkning till kommunfullmäktige. Idag anges för moderbolaget: *"Vid den händelse att något av de givna ägardirektiven för respektive dotterbolag kommer i konflikt med ett ägardirektiv från annat dotterbolag, ska moderbolaget tillfrågas"*. Det finns alltså redan ett uppdrag att tolka ägardirektiv men det omfattar inte de situationer som framkommit i granskningen.
- ▶ Upplands-Bro kommunföretag AB bör överväga att ge dotterbolagen i uppdrag att ta fram förslag på områden för koncern- och kommunsamverkan. En sådan inventering bör analyseras utifrån koncern- och kommunnytta med beaktande av tillräcklig affärsrämsighet och samhällsansvar.

Upplands-Bro den 23 februari 2021

Mattias Öster Waara
Revisor, EY

Jan Darrell
Cert. kommunal yrkesrevisor

Bilaga 1: Källförteckning

Dokument:

- ▶ Kommunstyrelsens och bolagens styrelseprotokoll
- ▶ Ägardirektiv
- ▶ Årsredovisningar 2019
- ▶ Uppföljningar 2020
- ▶ Verksamhetsplaner/affärsplaner

Intervjuade funktioner:

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande och 2:e vice ordförande
- ▶ Kommundirektör
- ▶ Ordförande, vice ordförande, 2:e vice ordförande och VD, Upplands-Bro kommunföretag AB
- ▶ VD, Upplands-Bro kommunfastigheter AB
- ▶ Ordförande, vice ordförande och VD, AB Upplands-Brohus
- ▶ Ekonomichef, Upplands-Bro kommun
- ▶ T f Samhällsbyggnadschef, Upplands-Bro kommun