



Kommunledningsförvaltningen
Johanna Sköld
Kommunsekreterare
Johanna.skold@enkoping.se

Kommunfullmäktige

Revisionsrapport - Granskning av ägarstyrning

Förslag till kommunfullmäktiges beslut

Kommunfullmäktige beslutar att:

- revisionsrapporten remitteras till kommunstyrelsen och styrelsen i de kommunala bolagen,
- svar på revisionsrapporten ska inkomma till kommunfullmäktige senast den 18 juni 2025.

Beskrivning av ärendet

I enlighet med revisorerna reglemente punkt 21 ska revisorernas granskning behandlas löpande av fullmäktige. Fullmäktige ska besluta om när svar ska ha inkommit samt ta ställning till om dessa är tillräckliga. Enköpings kommuns revisorer har inkommit med en revisionsrapport.

Revisionsrapporten är en granskning av ägarstyrning. Revisionsrapporten riktar sig mot kommunstyrelsen och styrelsen i de kommunala bolagen.

Beslutsunderlag

Skrivelse, 2024-08-29

Missiv, 2024-06-05

Revisionsrapport, granskning av ägarstyrning, 2024-06-30

Mats Flodin
Ordförande, kommunfullmäktige
Enköpings kommun

Beslutet skickas till:

Kommunrevisionen, för kännedom
Kommunstyrelsen, för åtgärd
AB Enköpings hyresbostäder, för åtgärd
Ena Energi AB, för åtgärd
Enköpings kommuns moderbolag AB, för åtgärd

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

Enköpings kommun

Juni 2024

Magdalena Bergfors, certifierad kommunal revisor






Julia Dieckelman, revisionskonsult

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun samt lekmannarevisorerna i Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag, Aktiebolaget Enköpings Hyresbostäder och ENA Energi AB 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 och 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) | Nej  |
| Har kommunstyrelsen säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? | Delvis  |
| Finns en fungerande dialog mellan ägare och bolag? (fokus på förekomst och efterlevnad av direktiv) | Delvis  |
| 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? | Ja  |

Rekommendationer

För att utveckla området lämnas följande rekommendationer:

- 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 och Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag utvecklar ägarstyrningen inom områdena “god ekonomisk hushållning” respektive innehåll i bolagens budgetdokument. Vidare bör kommunstyrelsen även formulera ett finansiellt mål för moderbolaget som tar utgångspunkt från fullmäktiges måltal avseende soliditet inom kommunkoncernen.
- Att kommunstyrelsen och Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag gör en översyn av samtliga befintliga styrande dokument och säkerställer att de dokument som ska vara gällande för respektive bolag formellt beslutas på dess stämma.
- Att kommunstyrelsen och Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag utvecklar formerna för ägardialog samt att detta dokumenteras i *Bolagspolicy*.
- Att även VD för ENA Energi AB framgent ingår i kommunens ledningsgrupp. Detta för att skapa bättre förutsättningar för koncernövergripande styrning och uppföljning samt för att säkerställa att kommunens samtliga bolag är representerade i gruppen.

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 1 |
| Inledning | 4 |
| Bakgrund | 4 |
| Syfte och revisionsfrågor | 4 |
| Revisionskriterier | 4 |
| Avgränsning | 5 |
| Metod | 5 |
| Granskningsresultat | 6 |
| Binda bolagen till kommunalrättsliga principer | 6 |
| Styrning genom direktiv och planer | 8 |
| Dialog mellan ägare och bolag | 11 |
| Återrapportering från bolag till ägare | 12 |
| Kommunstyrelsens fullgörande av den förstärkta uppsiktsplikten | 12 |
| Samlad bedömning | 14 |
| Rekommendationer | 14 |
| Bilagor | 15 |
| Bilaga 1: Binda bolagen till kommunalrättsliga principer (bolagsordning/ägardirektiv) | 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 Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag, Aktiebolaget Enköpings Hyresbostäder och ENA Energi AB.

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 ska besvaras:

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 2024. I övrigt se avsnitt "Syfte och revisionsfrågor".

Metod

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

- Kommunstyrelsens ordförande tillika ordförande, Enköpings kommuns moderbolag aktiebolagaktiebolag
- Kommunstyrelsens förste vice ordförande
- Kommunstyrelsens andre vice ordförande tillika vice ordförande Enköpings kommuns moderbolag aktiebolagaktiebolag
- Kommundirektör tillika VD, Enköpings kommuns moderbolag aktiebolagaktiebolag
- Ekonomichef
- Kommunsekreterare
- Ordförande, Aktiebolaget Enköpings Hyresbostäder
- Tillförordnad VD, Aktiebolaget Enköpings Hyresbostäder
- Ordförande, ENA Energi AB
- VD, ENA Energi AB

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

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

Rapporten är kvalitetssäkrad av Kristian Damlin, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwC:s interna riktlinjer.

Granskningsresultat

Binda bolagen till kommunalrättsliga 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.

Enköpings kommun har valt att bedriva betydande delar av verksamheten i aktiebolagsform. Om kommunen är majoritetsägare ska aktiebolaget bindas - genom fullmäktigesbeslut - 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. Bolagsordningen 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 kommunstyrelsens 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 bundits till de krav som anges i kommunallagen.
- Inom område 6 har bolagen inte knutits till kommunalrättsliga principer.

Granskningen visar att bolagsordningarna saknar uppgift om vad det kommunala ändamålet med verksamheten är. I bolagsordningen ska både föremålet (medlet, vad bolaget ska ägna sig åt) respektive ändamålet (syfte, nyttighet som bolaget ska tillhandahålla invånarna) framgå. Det kommunala ändamålet framgår dock i bolagens respektive ägardirektiv.

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) regleras inom vilka områden affärsmässiga principer ska gälla.

En genomgång av bolagsordningar visar att två bolag, Aktiebolaget Enköpings Hyresbostäder samt ENA Energi AB, ska bedriva sin verksamhet på affärsmässiga grunder. Aktiebolaget Enköpings Hyresbostäder omfattas av lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och ENA Energi AB av ellagen.

I kommunens *Bolagspolicy*, fastställd av kommunfullmäktige den 13 juni 2022 § 97, framgår att bolagen ansvarar för att kommunfullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. I de fall tveksamheter uppstår ska bolagen samråda med moderbolaget. Vidare framgår att investeringar eller annat strategiskt beslut som påverkar annat kommunalt bolag eller nämnd inom kommunen ska anmälas till moderbolaget.

Lagstiftaren har klargjort att allmänhetens insyn i offentligt finansierad verksamhet är lika viktigt 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 ägaren (kommunstyrelsen) inte, varken i bolagsordning eller ägardirektiv, 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)

Nej.

Vi gör bedömningen att kommunstyrelsens inte 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.
- Kommunalt ändamål med verksamheten saknas i samtliga bolagsordningar som även kan förtydligas när det gäller 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

Enligt kommunstyrelsens reglemente (antaget av kommunfullmäktige den 13 november 2023) ska styrelsen 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. Styrelsen ska också tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor samt andra likartade sammanträden i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intressen i.

Syftet med *Bolagspolicy* är att tydliggöra kommunens ägarroll och hur kommunens ägarstyrning ska genomföras i helägda bolag. Vidare anger policyn gemensamma principer inom områdena styrelse, ekonomi, information och revision. *Bolagspolicy* ska ses över inför varje ny mandatperiod.

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 *Bolagspolicy* framgår att kommunfullmäktige har rätt att fastställa olika former av ägardirektiv för verksamheten i de kommunala bolagen. Syftet med ägardirektivet är att möjliggöra en aktiv styrning av bolaget och underlätta för kommunen att följa verksamheten. Ägardirektiv ska, efter fullmäktiges godkännande, antas på bolagsstämman i bolaget.

Granskningen visar att ägardirektiv finns för samtliga bolag som omfattas av granskningen.

I genomförda intervjuer framkommer att ägardirektiven anses tydliggöra bolagens ändamål med verksamheten. Som framgår ovan ska dock det kommunala ändamålet regleras i bolagsordningen, men kan utvecklas i ägardirektiv.

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.

Fullmäktige har i *Bolagspolicy* betonat vikten av att bolagen lever upp till kommunallagens regelverk om god ekonomisk hushållning.

En genomgång av bolagens ägardirektiv visar att dessa inte berör begreppet "god ekonomisk hushållning". Samtliga ägardirektiv innehåller ekonomiska och finansiella mål.

I *Bolagspolicy* ställs krav på att bolagen i sin planering och uppföljning har en tydlig koppling till kommunfullmäktiges långsiktiga mål utifrån uppdrag och ansvarsområde.

Som tidigare nämnts framgår det kommunala ändamålet i bolagens respektive ägardirektiv. Specificeringen av ändamålet kan till viss del tolkas som inriktningsmål. I ägardirektiven finns även andra skrivningar om målsättningar. Målformuleringarna är dock inte samlade, såsom de ekonomiska och finansiella målen är.

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.

Av *Bolagspolicy* framgår att dotterbolagen ska upprätta resultat- och investeringsbudget för kommande år samt affärsplaner med strategiska mål för de närmaste tre åren årligen. Däremot säkerställs inte att bolagen upprättar flerårsplan för resultatbudget eller balans- och kassaflödesbudget.

Styrdokument antagna av kommunfullmäktige

Av *Bolagspolicy* framgår att kommunfullmäktige kan fatta beslut om att hela eller delar av ett kommunalt styrdokument även ska gälla för de kommunala bolagen. Före kommunfullmäktiges beslut ska bolagens styrelser ha möjlighet att yttra sig över om det finns några hinder för bolaget att tillämpa aktuellt styrdokument. Vidare framgår att beslut om policyer och styrdokument ska tas på bolagens årsstämma.

I genomförda intervjuer framkommer att bolagen inte alltid fått möjlighet att yttra sig över ett kommunalt styrdokument innan fullmäktiges beslut. En process för hur bolagen ska bindas till kommunens styrande dokument anses saknas och det är otydligt vilka av kommunens styrande dokument som också omfattar bolagen.

Granskningen visar att ENA Energi ABs bolagsstämma under 2022 antog kommunens *Regler mot korruption, mutor och jäv*. I övrigt visar granskningen att bolagens stämmor inte beslutat om styrdokument under de senaste fem åren.

Övrigt

I genomförda intervjuer påtalas vikten av kompetenta styrelser. Några efterfrågar en annan sammansättning av styrelse i vilken alla ledamöter inte valts utifrån partipolitisk tillhörighet.

Bedömning

Har kommunstyrelsen säkerställt att det utövas 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. Bedömningen baseras på följande:

- Ägardirektiv finns för samtliga bolag som omfattas av granskningen.
- Samtliga ägardirektiv innehåller ekonomiska och finansiella mål.
- Bolagen ska ha en tydlig koppling till kommunfullmäktiges långsiktiga mål utifrån dess uppdrag och ansvarsområde. Mål för verksamheten framgår även av ägardirektiv.
- Det finns en otydlighet i vilken grad bolagen bundits till kommunallagens regler om att dess verksamhet ska kännetecknas av god ekonomisk hushållning.
- Upprättade direktiv är otillräckliga för att säkerställa att bolagens budgetdokument motsvarar vad som anges i kommunallagen. Däremot säkerställs att bolagen upprättar verksamhetsplan (affärsplan) utifrån lagstiftningens krav.
- Det är otydligt vilka av kommunens styrande dokument som också omfattar bolagen.

Vi ser en brist i att ägaren inte ställt krav på att bolagen upprättar kassaflödesbudget respektive balansbudget. Vår uppfattning är att flertalet bolag bedriver en sådan verksamhet som motiverar att budgetplanen även innefattar dessa delar.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen/moderbolaget utvecklar ägarstyrningen inom områdena "god ekonomisk hushållning" respektive innehåll i bolagens budgetdokument. Vi föreslår även att kommunstyrelsen formulerar ett finansiellt mål för moderbolaget som tar utgångspunkt från fullmäktiges måttal avseende soliditet inom kommunkoncernen.

Dessutom bör det tydliggöras vilka av kommunens styrande dokument som även omfattar bolagen samt framgent säkerställa att bolagen binds till styrande dokument i enlighet med gällande *Bolagspolicy*.

Dialog mellan ägare och bolag

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

lakttagelser

Av *Bolagspolicy* framgår att Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag ska komplettera den skriftliga rapporteringen som bolaget erhåller från dotterbolagen med kontinuerliga uppföljningsträffar med respektive dotterbolags presidium och VD.

I genomförda intervjuer framkommer det att det genomförs ägardialog mellan moderbolaget och respektive dotterbolag en till två gånger per år. Under ägardialoger närvarar i regel bolagens ordförande, vice ordförande, VD och ekonomichef. Minnesanteckningar förs vid träffarna, men dessa distribueras inte till varken moderbolagets styrelse eller kommunstyrelsen. Att vidarebefordra information från träffarna till kommunstyrelsen är ett framtida utvecklingsområde som nämns under genomförda intervjuer. Att Aktiebolaget Enköpings Hyresbostäders VD framgent kommer att ingå i kommunens ledningsgrupp är ytterligare ett.

De intervjuade menar att dialogen mellan ägare och dotterbolag varit bristfällig. Samarbete inom kommunkoncernen beskrivs som stundtals utmanande. Processen kring kommunfullmäktiges beslut den 19 juni 2023 om ändringsbudget, vilken innehöll förslag om en tillfällig utdelning från Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag till kommunen under 2023 är ett exempel på detta. Vidare menar de intervjuade att det idag finns en struktur för ägardialog, men att den i dagsläget saknar innehåll. Representanter från dotterbolagen menar att träffarna till större delen består av rapportering och efterfrågar samtal om strategiska frågor, såsom exempelvis ägarens vilja med bolaget och långsiktigt investeringsplan för kommunkoncernen.

Bedömning

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

Delvis.

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

- Av *Bolagspolicy* framgår att kontinuerliga uppföljningsträffar ska genomföras. I policyn tydliggörs inte formerna för dialog, vad gäller omfattning och innehåll.
- Både representanter från ägaren och dotterbolagen upplever att dialogen kan utvecklas och förbättras.

Återrapportering från bolag till ägare

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

lakttagelser

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

Av *Bolagspolicy* framgår att Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag, på uppdrag av kommunfullmäktige, utövar den operativa ägarrollen över de kommunala bolagen. Moderbolaget ska svara för ekonomisk uppföljning av dotterbolagen och varje tertial lämna information till kommunstyrelsen om bolagens ekonomi och verksamhet. Vad rapporteringen ska innehålla preciseras i respektive bolags ägardirektiv.

Vidare framgår av *Bolagspolicy* och ägardirektiven att bolagen ska följa de anvisningar och tidsplaner som kommunledningsförvaltningen upprättar för rapporteringen.

Av dokumentet *Tidsplan planering och uppföljning 2024*, upprättat av kommunledningsförvaltningen den 25 oktober 2023, framgår vilken rapportering bolagen ska göra och när.

Vidare framgår av dotterbolagens ägardirektiv att bolagen fortlöpande ska hålla moderbolaget väl informerade om verksamheten. Bolagen ska dessutom underrätta moderbolaget så snart betydande avvikelser från planer, utfall och budget föreligger. Motsvarande skrivning finns även i moderbolagets ägardirektiv, men istället för att informera moderbolaget ska ägaren informeras.

De intervjuade anser att rapporteringen fungerar väl, även om tidsplanen ibland kan vara utmanande.

Bedömning

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

Ja.

Vi gör bedömningen att rapportering från bolagen till ägaren sker enligt utfärdade direktiv. Bedömningen baseras på följande:

- Samtliga bolag lämnar skriftlig rapportering vid del-/årsbokslut enligt direktiv.

Kommunstyrelsens fullgörande av den förstärkta uppsiktsplikten

Revisionsfråga 5 : Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet i enlighet med KL 6:9?

lakttagelser

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 prövning visar att bolagets verksamhet inte varit förenlig med ägarens direktiv är kommunstyrelsen skyldig att lämna åtgärdsförslag till kommunfullmäktige.

I *Reglemente för kommunstyrelsen i Enköpings kommun*, beslutad av kommunfullmäktige den 13 november 2023, regleras formerna för hur kommunstyrelsens ska fullgöra den förstärkta uppsiktsplikten. Här anges tidsplan och vilka beslutsunderlag som ska tillhandahållas kommunstyrelsen. Prövningen ska årligen ske i beslut senast den 1 juli.

Granskningen visar att kommunstyrelsen den 20 juni 2023 gjort en prövning om de helägda bolagen efterlevt kommunalt ändamål och kommunala befogenheter. Beslutsunderlaget till ärendet utgörs av tjänsteskrivelse, årsredovisningar, lekmannarevisorernas granskningsrapporter samt lekmannarevisorernas rapportering för respektive bolag.

En enig kommunstyrelse finner att respektive bolags verksamhet under verksamhetsår 2022 varit förenliga med fastställda direktiv.

Prövning omfattar samtliga bolag som omfattas av granskningen.

Bedömning

Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet i enlighet med KL 6:9?

Ja.

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

- Kommunstyrelsen har under 2023 gjort en prövning av bolagens följsamhet till kommunalt ändamål och kommunala befogenheter.
- Prövningen har skett i enlighet med vad som anges i lagstiftning och koncerninterna styrdokument.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun samt lekmannarevisorerna i Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag, Aktiebolaget Enköpings Hyresbostäder och ENA Energi AB 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 och med tillräcklig intern kontroll.

Rekommendationer

För att utveckla området lämnas följande rekommendationer:

- 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 och Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag utvecklar ägarstyrningen inom områdena "god ekonomisk hushållning" respektive innehåll i bolagens budgetdokument. Vidare bör kommunstyrelsen även formulera ett finansiellt mål för moderbolaget som tar utgångspunkt från fullmäktiges måltal avseende soliditet inom kommunkoncernen.
- Att kommunstyrelsen och Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag gör en översyn av samtliga befintliga styrande dokument och säkerställer att de dokument som ska vara gällande för respektive bolag formellt beslutas på dess stämma.
- Att kommunstyrelsen och Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag utvecklar formerna för ägardialog samt att detta dokumenteras i *Bolagspolicy*.
- Att även VD för ENA Energi AB framgent ingår i kommunens ledningsgrupp. Detta för att skapa bättre förutsättningar för koncernövergripande styrning och uppföljning samt för att säkerställa att kommunens samtliga bolag är representerade i gruppen.

Bilagor

Bilaga 1: Binda bolagen till kommunalrättsliga principer (bolagsordning/ägardirektiv)

| Område | Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag | Aktiebolaget Enköpings Hyresbostäder | ENA Energi AB |
|--|--|--|--|
| Kommunalt ändamål | Nej, framgår inte av bolagsordning men av ägardirektiv | Nej, framgår inte av bolagsordning men av ägardirektiv | Nej, framgår inte av bolagsordning men av ägardirektiv |
| Kommunala befogenheter | Nej | Verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer grunder i enlighet med gällande lagstiftning. | Verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer grunder i enlighet med gällande lagstiftning. |
| KF:s val av styrelseledamöter | Ja, 5 - 7 ordinarie ledamöter | Ja, 3 - 7 ordinarie ledamöter | Ja, 3 - 7 ordinarie ledamöter |
| KF:s ställningstagande | Ja | Ja | Ja |
| Lekmannarevisor | Ja, 2 stycken | Ja, 2 stycken | Ja, 2 stycken |
| Allmänhetens insyn i verksamhet som lämnas över till privata utförare | Nej, framgår inte av varken bolagsordning eller ägardirektiv | Nej, framgår inte av varken bolagsordning eller ägardirektiv | Nej, framgår inte av varken bolagsordning eller ägardirektiv |
| Beslutsorgan, datum | Kommunfullmäktige 2021-06-08 | Kommunfullmäktige 2013-09-11 | Kommunfullmäktige 2019-11-11 |

Bilaga 2: Direktiv till bolagen

| Område | Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag | Aktiebolaget Enköpings Hyresbostäder | ENA Energi AB |
|-----------------------------|--|---|---|
| Ägardirektiv | Ja | Ja | Ja |
| Verksamhet: mål och planer | I direktivet redovisas ansvar som åligger bolaget för att uppnå det kommunala ändamålet. | I direktivet redovisas ansvar som åligger bolaget för att uppnå det kommunala ändamålet. <i>Av Bolagspolicy framgår att bolaget årligen ska överlämna affärsplaner med strategiska mål för de närmaste tre åren.</i> | I direktivet redovisas ansvar som åligger bolaget för att uppnå det kommunala ändamålet. <i>Av Bolagspolicy framgår att bolaget årligen ska överlämna affärsplaner med strategiska mål för de närmaste tre åren.</i> |
| Ekonomi: mål och verksamhet | Ekonomiska och finansiella mål framgår av ägardirektiv. | Ekonomiska och finansiella mål framgår av ägardirektiv. <i>Av Bolagspolicy framgår att bolaget årligen ska överlämna drifts- och investeringsbudget.</i> | Ekonomiska och finansiella mål framgår av ägardirektiv. <i>Av Bolagspolicy framgår att bolaget årligen ska överlämna drifts- och investeringsbudget.</i> |
| Beslutsorgan, datum | Kommunfullmäktige 2022-06-12, bolagsstämma 2022-06-10 | Kommunfullmäktige 2019-11-12, bolagsstämma 2020-05-15 | Kommunfullmäktige 2022-06-13, bolagsstämma 2022-06-10 |

2024-06-05

Kristian Damlin

Magdalena Bergfors

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Enköpings kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2024-01-23. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Kommunfullmäktige

Kommunstyrelsen
Styrelsen i de kommunala bolagen

Granskning av ägarstyrning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna och lekmannarevisorerna i Enköpings kommun genomfört en granskning av 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 vill vi lämna följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- 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 och Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag utvecklar ägarstyrningen inom områdena "god ekonomisk hushållning" respektive innehåll i bolagens budgetdokument. Vidare bör kommunstyrelsen även formulera ett finansiellt mål för moderbolaget som tar utgångspunkt från fullmäktiges måltal avseende soliditet inom kommunkoncernen.
- Att kommunstyrelsen och Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag gör en översyn av samtliga befintliga styrande dokument och säkerställer att de dokument som ska vara gällande för respektive bolag formellt beslutas på dess stämma.
- Att kommunstyrelsen och Enköpings kommuns moderbolag aktiebolag utvecklar formerna för ägardialog samt att detta dokumenteras i Bolagspolicy.
- Att även VD för ENA Energi AB framgent ingår i kommunens ledningsgrupp. Detta för att skapa bättre förutsättningar för koncernövergripande styrning och uppföljning samt för att säkerställa att kommunens samtliga bolag är representerade i gruppen.

För ytterligare iakttagelser så hänvisar vi till bifogad rapport.

Revisionen översänder härmed rapporten till kommunstyrelsen samt styrelserna i de kommunala bolagen. Revisionen önskar svar från kommunstyrelsen senast 2024-12-31.

För Enköpings kommuns revisorer

Tony Forsberg
Ordförande

Staffan Karlsson
Vice ordförande

Bilaga

Revisionsrapport Ägarens styrning och kontroll över kommunala bolag samt bolagens följsamhet av ägarens direktiv, juni 2024

Deltagare

ENKÖPINGS KOMMUN 212000-0282 Sverige

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: TONY FORSBERG

Tony Forsberg
Förtroendevald revisor

2024-07-02 06:13:47 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: STAFFAN KARLSSON

Staffan Karlsson
Förtroendevald revisor

2024-07-01 13:11:47 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post