

Revisionsrapport

Dnr. 18REK25
2019-04-25

Kommunfullmäktige

Granskning av styrkedjan i AB Gavlegårdarna

Bakgrund

Gävle kommuns revisorer har i revisionsplanen för 2017, beslutat att granska styrkedjan i Gävle kommunkoncern för att verifiera om den interna kontrollen är tillräcklig. Vid eventuella brister i den interna kontrollen, finns risk att nämnder/bolag i Gävle kommun inte följer kommunfullmäktiges mål beslutade i kommunplanen, alternativt inte har mål som är i enlighet med god ekonomisk hushållning.

Syftet är att granska hur styrkedjan ser ut från Kommunfullmäktige till den enskilda enheten samt hur återrapporteringen utförs. Under 2017 granskades Utbildningsnämnden. År 2018 genomfördes granskningen avseende AB Gavlegårdarna.

Denna rapport avser enbart AB Gavlegårdarna. Rapporten ger inte en total bild över styrkedjan inom AB Gavlegårdarna, men speglar hela kedjan från Kommunfullmäktige ned till bolagets verksamhet.

För att verifiera hur begreppet affärsmässiga grunder i Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska tolkas i förhållande till Kommunallagens skrivningar om verksamhet i bolagsform har juridisk expertis konsulterats. Yttrandet från Olle Lundin professor vid Uppsala universitet bifogas.

Revisionsfrågor

- Granskning av hur styrkedjan ser ut från Kommunfullmäktige till den enskilda enheten samt hur återrapporteringen utförs.
- Hänger de olika delarna i styrkedjan ihop? Fungerar styrning och ledning i alla led?
- Eventuella motstridiga mål eller mål som är i konflikt med lagstiftning kartläggs.
- Finns en målstyrning mot god ekonomisk hushållning?

Granskningsresultat

- ❖ Granskning av hur styrkedjan ser ut från Kommunfullmäktige till den enskilda enheten samt hur återrapporteringen utförs.

Vi har noterat att det finns välformulerade och tydliga styrdokument i Gävle kommunkoncern. Granskningen av styrdokument visar på att de styrdokument som används också är de senast beslutade dokumenten. Vi har dock noterat att det inte går att hitta en samlad information om vilka ramverk som gäller eller vilka styrdokument som finns i Gävle kommunkoncern någonstans. Styrdokumentet i Gävle kommunkoncern samlas heller inte konsekvent på en plats på t ex webb, intranät eller i diarium.

Vår bedömning av styrkedjan som helhet är att det finns brister gällande informationsflödet från Kommunfullmäktige ned till AB Gavlegårdarna. Vad gäller återrapportering från bolaget uppåt i organisationen till Kommunfullmäktige fungerar det däremot bra.

Uppfattningen utifrån intervjuer är att det ibland är oklart för AB Gavlegårdarna varifrån beslut kommer. Vad gäller den formella återrapporteringen sker det i verksamhetsrapporter tre gånger per år samt bolagsstyrningsrapporter en gång per år.

- ❖ Hänger de olika delarna i styrkedjan ihop? Fungerar styrning och ledning i alla led?

Vår uppfattning är att moderbolaget Gävle Stadshus AB har bra implementerade rutiner över året, där de med hjälp av sitt styrverktyg årshjulet har bra kontroll på årets mer fasta punkter. Det vi noterade var dock att informationen ut till AB Gavlegårdarna kan bli tydligare från Gävle Stadshus AB gällande fattade beslut i Kommunfullmäktige eller i moderbolaget.

Vi upplever att verksamheterna hos AB Gavlegårdarna arbetar mot målen på bästa sätt och utifrån de förutsättningar de har. Detta görs genom att verksamhetsplanen bryts ned i handlingsplaner ute på enheterna, med indikatorer som styr mot de kommunövergripande målen. Vi upplever även att man ute i bolagets verksamheter ser kopplingen mellan handlingsplan och verksamhetsplan.

Vår uppfattning är att AB Gavlegårdarna på ett tydligt och välstrukturerat sätt, med hjälp av sin måltavla som styrverktyg, aktivt arbetar med att få alla medarbetare att känna att det de själva gör har betydelse för Gävle kommuns vision.

- ❖ Eventuella motstridiga mål eller mål som är i konflikt med lagstiftning kartläggs.

Vi har noterat att det ibland saknas samstämmighet mellan mål och uppdrag i kommunplanen och AB Gavlegårdarnas bolagsordning och

ägardirektiv. Konflikt uppstår ibland på grund av den särlagstiftning AB Gavlegårdarna går under: Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Ett remissbehov synes föreligga för AB Gavlegårdarna, där bolaget får chans att bearbeta förslag till beslut, så att beslut som sedan fattas i Kommunfullmäktige eller i moderbolaget Gävle Stadshus AB, inte strider mot bolagsordning, ägardirektiv eller särlagstiftning för AB Gavlegårdarna. I vår granskning har vi sett att uppdrag från Kommunfullmäktige fått tas upp för nytt beslut i Kommunfullmäktige på grund av sådana motstridigheter.

❖ Finns en målstyrning mot god ekonomisk hushållning?

Vi har noterat att man i moderbolaget Gävle Stadshus AB arbetar för att samordna ägaransvaret, så att beslut som fattas ska verka för koncernnyttan i Gävle kommunkoncern. Det som saknas i denna process är att ta hänsyn till AB Gavlegårdarnas särlagstiftning. Detta leder ibland till att beslut som tas gemensamt för hela Gävle kommunkoncern, strider mot AB Gavlegårdarnas bolagsordning och den särlagstiftning de går under: Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Juridiskt yttrande

För att få tydliggjort hur Kommunallag (KL), Aktiebolagslag (ABL) och Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AllboL) förhåller sig till varandra och vilka åtgärder kommunen kan kräva att bolaget vidtar, har ett juridiskt yttrande begärts av Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala Universitet. Den sista delen i yttrandet är följande:

7 Sammanfattande analys

- Ovanstående ger vid handen att även om aktiebolagen åtnjuter stor frihet enligt ABL så finns speciallagstiftning som kan fungera som hindrande i vissa situationer Allbolagen är en sådan reglering. Syftet med Allbolagen är bl.a. att skydda hyresgästerna mot alltför höga hyresnivåer och kommunal plundring av vinsterna som uppstår.

- Kravet på affärsmässighet i Allbolagen innebär bl.a. att det inte är möjligt för en ägare att tvinga ett bolag som lyder under regleringen att vidta åtgärder som är affärsmässigt förkastliga.

- Avslutningsvis så är det min uppfattning att en kommun inte kan tillse att ett kommunalt allmännyttigt bostadsbolag vidtar för bolaget ekonomiskt ogynnsamma åtgärder. Det är inte förenligt med de skyddsändamål som regleringen ger uttryck för och helt enkelt ett brott mot AllboL. En instruktion till ett bolag som lyder under AllboL om att vidta en åtgärd som är förlustbringande både på kort och på lång sikt är helt enkelt olaglig. Citatet från propositionen är tydligt: *I sammanhanget bör dock framhållas att en*

kommun, enligt de föreslagna reglerna, inte kan kräva av sitt företag att det vidtar åtgärder som inte är lönsamma för företaget.

Rekommendationer i granskningsrapporten

Rekommendationerna utgår från granskningen av AB Gavlegårdarna men är i de flesta fall allmängiltiga för styrningen av GSAB-koncernens samtliga dotterbolag.

- ▶ Vi rekommenderar att Kommunstyrelsen samlar ramverk och styrdokument som finns i Gävle kommunkoncern och tydliggör vilka som berörs. En plattform där samtliga uppdaterade styrdokument och aktuella ramverk går att nå underlättar efterlevnad.
- ▶ Vi rekommenderar Gävle Stadshus AB att se över rutinerna och resurserna för att förmedla ut beslut, så att man säkerställer att dotterbolagen i Gävle Stadshuskoncern får information om de beslut som fattats och rör bolagen. Vidare rekommenderar vi att detta sker i skriftlig form i protokollsutdrag med de handlingar som ligger till grund för beslut.
- ▶ Vi rekommenderar Kommunstyrelsen, att ge Gävle Stadshus AB ett förtydligat uppdrag för ett remissförfarande till dotterbolagen för beslut som är tänkta att tas för hela kommunkoncernen, innan förslag till beslut läggs fram. Detta för att säkerställa att beslut inte tas för hela kommunkoncernen och samtidigt strider mot bolagsordningar, särlagstiftning eller annat i dotterbolagen i Gävle Stadshuskoncern.
- ▶ Vi rekommenderar att Gävle Stadshus AB ges ansvaret att säkerställa att särlagstiftning följs.

Yttranden

Revisorerna har begärt yttrande från Kommunstyrelsen (KS) och Gävle Stadshus AB (GSAB). Yttrandena från den nytillträdde KS respektive nytillträdde GSABs styrelse bifogas.

Yttrandet från KS kommenterar att det under det år då granskningen genomfördes rådde minoritetsstyre, vilket försvagat styrkedjan. Med ett majoritetsstyre finns bättre förutsättningar att hantera en dialog med bolagen innan beslut i Kommunfullmäktige för att undvika beslut i konflikt med andra för bolagen styrande dokument. KS ger uppdrag till GSABs VD att säkerställa att alla koncerngemensamma beslutsförslag delges även bolagen för synpunkter före beslut samt att fattade beslut delges bolagen.

Gällande sÄrlagstiftningen konstaterar KS ordförande att Lag om allmÄnnyttiga kommunala bolag Är vÄl kÄnd av beslutsfattarna, men att rÄttsfall saknas som ger vÄgledning hur koncernnyttan kontra kravet pÅ affÄrsmÄssighet ska tolkas. Även GSABs styrelse och VD kommenterar detta pÅ motsvarande sÄtt.

Revisorernas slutsatser av granskningen

Revisorerna konstaterar att mÅlstyrningen fungerar vÄl frÅn Kommunfullmäktige via Kommunstyrelse, Gävle Stadshus AB till Gavlegårdarna och lÄngst ut i deras verksamhet liksom Återrapportering tillbaka.

Att ha en mer utvecklad skriftlig Återrapportering av beslut till bolagen frÅn Gävle Stadshus ABs styrelse krÄver sannolikt ökade personella resurser, dÅ organisationen som revisorerna pÅtalat Även tidigare Är mycket liten. Att sÄkerstÄlla att bolagen har tillgÅng till GSABs kallelser, handlingar och protokoll i Meetings och kan ta fram information dÄr om protokollfördÄ beslut Är ett alternativ.

Revisorerna delar Kommunstyrelsens uppfattning att ett majoritetsstyre ger bÄttre mÅjligheter att ha en avstÄmning innan beslut med bolagen och att de beslutsunderlag som tas fram i ett remissförfarande sannolikt blir de som fullmäktige slutligen beslutar.

GÄllande mÅl eller beslut i konflikt med sÄrlagstiftningen Lag om allmÄnnyttiga kommunala bolag Är det vÄsentligt att alla beslutsfattare Är medvetna om vad lagen innebÄr. DÅ mÅnga ledamöter i Kommunstyrelsen och Gävle Stadshus AB Är nya krÄvs utbildning, vilket ocksÅ planeras.



Revisorerna i Gävle kommun

Tage Gardfjell

Tage Gardfjell
Ordförande Revisorerna i Gävle
kommun

Gunilla Beckman Ljung

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilagor:

1. Rapport "Granskning av styrkedjan i AB Gavlegårdarna".
2. Yttrande från Olle Lundin, Professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet.

REVISIONSKONTORET

2018-11-20

Dnr. 18REK25

Nina Wennberg



Granskning av styrkedjan - från Kommunfullmäktige till AB Gavlegårdarna

Innehåll

1. Sammanfattning	3
1.1 Rekommendationer	4
2. Inledning	5
2.1 Bakgrund	5
2.2 Syfte och revisionsfrågor	5
2.3 Avgränsning	5
2.4 Revisionskriterier	5
2.5 Ansvarig styrelse	6
2.6 Metoder	6
2.7 Projektorganisation	6
2.8 Prövning av yrkesrevisor	6
2.9 Tidplan och resurser	6
2.10 Introduktion och avrapportering	6
2.11 Kvalitetssäkring	6
3. Styrkedjan i AB Gavlegårdarna	7
3.1 Kartläggning av styrdokument	7
3.1.1 De ramverk som styr Gävle kommunkoncern 2017 är:	7
3.1.2 Identifierade styrdokument som påverkar styrkedjan för AB Gavlegårdarna.....	7
3.1.3 Sammanfattande bedömning	8
3.1.4 Rekommendation.....	8
3.2 Kartläggning av flödet i styrkedjan	9
3.2.1 Ägandet av kommunens bolag.....	9
3.2.2 Kommunfullmäktige.....	10
3.2.3 Kommunstyrelsen	11
3.2.4 Gävle Stadshus AB.....	13
3.2.5 AB Gavlegårdarna	16
3.2.6 Sammanfattande bedömning	21
3.2.7 Rekommendation.....	21
3.3 Information utifrån intervjuer	22
3.3.1 Ordförande i AB Gavlegårdarna	22
3.3.2 Vd i AB Gavlegårdarna	24
3.3.3 Kommunstyrelsens ordförande (KSO/Ordförande i Gävle Stadshus AB)	26
3.3.4 Vd i Gävle Stadshus AB (moderbolaget)	28

3.3.5	Koncerncontroller i Gävle Stadshus AB (moderbolaget)	30
3.3.6	Sammanfattande bedömning	32
3.3.7	Rekommendation.....	33
4.	Granskningsresultat utifrån stickprov	34
4.1	Igångsättningstillstånd.....	34
4.1.1	Sammanfattande bedömning	35
4.1.2	Rekommendation.....	35
4.2	Mål: Medborgare och kunder	36
4.2.1	Sammanfattande bedömning	39
4.2.2	Rekommendation.....	39
4.3	Koncerngemensamt beslut i kommunplanen – bilpoolen.....	40
4.3.1	Sammanfattande bedömning	41
4.3.2	Rekommendation.....	42
	Källförteckning	43
	Bilaga 1. Förteckning över intervjuobjekt	44

1. Sammanfattning

Revisionskontoret har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle Kommun granskat styrkedjan i Gävle kommun. Detta för att se vilka eventuella brister som finns i styrningen. Utvalda enheter 2017 är AB Gavlegårdarna och Utbildningsnämnden. Denna rapport avser enbart AB Gavlegårdarna.

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier och är genomförd mellan november 2017 och september 2018. I och med att den valda granskningsmetoden gällande den empiriska undersökningen består av djupintervjuer istället för enkätundersökningar är rapporten skriven utifrån intervjuobjektens uppfattning om styrkedjan i AB Gavlegårdarna. Slutsatser baseras på intervjuerna samt utförda stickprov i AB Gavlegårdarnas verksamhet. Rapporten kan inte ge en total bild över styrkedjan inom AB Gavlegårdarna men speglar hela kedjan från Kommunfullmäktige ned till bolagets verksamhet.

Svaren på syftet och revisionsfrågorna följer nedan.

- ▶ *Granskning av hur styrkedjan ser ut från Kommunfullmäktige till den enskilda enheten samt hur återrapporteringen utförs.*



Vi har noterat att det finns välformulerade och tydliga styrdokument i Gävle kommunkoncern. Granskningen av styrdokument visar på att de styrdokument som används också är det senaste beslutade dokumentet. Vi har dock noterat att det inte går att hitta en samlad information om vilka ramverk som gäller eller vilka styrdokument som finns i Gävle kommunkoncern någonstans. Det går heller inte att hitta ett samlat ställe för samtliga styrdokument i Gävle kommunkoncern.

Vår bedömning av styrkedjan som helhet är att det finns brister gällande informationsflödet från Kommunfullmäktige ned till AB Gavlegårdarna. Vad gäller återrapportering från bolaget uppåt i organisationen till Kommunfullmäktige fungerar det däremot bra.

Uppfattningen utifrån intervjuer är att det ibland är oklart för AB Gavlegårdarna varifrån beslut kommer. Vad gäller den formella återrapporteringen sker det i verksamhetsrapporter tre gånger per år samt bolagsstyrningsrapporter en gång per år.

- ▶ *Hänger de olika delarna i styrkedjan ihop? Fungerar styrning och ledning i alla led?*

Vår uppfattning är att moderbolaget Gävle Stadshus AB har bra implementerade rutiner över året, där de med hjälp av sitt styrverktyg årshjulet har bra kontroll på årets mer fasta punkter. Det vi noterade var dock att informationen ut till AB Gavlegårdarna kan bli tydligare från Gävle Stadshus AB gällande fattade beslut i Kommunfullmäktige eller i moderbolaget.

Vi upplever att verksamheterna hos AB Gavlegårdarna arbetar mot målen på bästa sätt och utifrån de förutsättningar de har. Detta görs genom att verksamhetsplanerna bryts ned i handlingsplaner

ute på enheterna, med indikatorer som styr mot de kommunövergripande målen. Vi upplever även att man ute i bolagets verksamheter ser kopplingen mellan handlingsplan och verksamhetsplan. Vår uppfattning är att AB Gavlegårdarna på ett tydligt och välstrukturerat sätt, med hjälp av sin måltavla som styrverktyg, aktivt arbetar med att få alla medarbetare att känna att det de själva gör har betydelse för Gävle kommuns vision.

- ▶ *Eventuella motstridiga mål eller mål som är i konflikt med lagstiftning kartläggs.*

Vi har noterat att det ibland saknas samstämmighet mellan mål och uppdrag i kommunplanen och AB Gavlegårdarnas bolagsordning och ägardirektiv. Konflikt uppstår ibland på grund av den särlagstiftning AB Gavlegårdarna går under; Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Ett remissbehov synes föreligga för AB Gavlegårdarna, där bolaget får chans att bearbeta förslag till beslut, så att beslut som sedan fattas i Kommunfullmäktige eller i moderbolaget Gävle Stadshus AB, inte strider mot bolagsordning, ägardirektiv eller särlagstiftning för AB Gavlegårdarna. I vår granskning har vi sett att uppdrag fått skickats tillbaka till Kommunfullmäktige på grund av sådana motstridigheter.

- ▶ *Finns en målstyrning mot god ekonomisk hushållning?*

Vi har noterat att man i moderbolaget Gävle Stadshus AB arbetar för att samordna ägaransvaret, så att beslut som fattas ska verka för koncernnyttan i Gävle kommunkoncern. Det som saknas i denna process är att se till AB Gavlegårdarnas särlagstiftning, vilket ibland leder till att beslut som tas gemensamt för hela Gävle kommunkoncern, strider mot AB Gavlegårdarnas bolagsordning och den särlagstiftning de går under; Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

1.1 Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat och våra iakttagelser vill vi lämna följande rekommendationer:

- ▶ Vi rekommenderar att Kommunstyrelsen ser till att det tydligt framgår vilka ramverk och styrdokument som finns i Gävle kommunkoncern och vilka som berörs. Vi rekommenderar även en samlad plattform där samtliga uppdaterade styrdokument och aktuella ramverk går att nå, alternativt en förklaring till var de går att nå.
- ▶ Vi rekommenderar Gävle Stadshus AB att se över rutinerna för att förmedla ut beslut, så att man säkerställer att dotterbolagen i Gävle Stadshuskoncern fått information om de beslut som fattats och rör bolagen. Vidare rekommenderar vi att detta sker i skriftlig form i protokollsutdrag med de handlingar som ligger till grund för beslut.
- ▶ Vi rekommenderar Kommunstyrelsen, att be Gävle Stadshus AB bearbeta beslut som är tänkt att tas för hela kommunkoncernen, genom att på remiss be bolagen om en återkoppling innan förslag på beslut görs. Detta för att säkerställa att beslut inte tas för hela kommunkoncernen och samtidigt strider mot bolagsordning, särlagstiftning eller annat i ett av bolagen i Gävle Stadshuskoncern.

- ▶ Vi rekommenderar Kommunstyrelsen att se till så att kommunplaner och de olika budgetförslagen får tjänstemannastöd, för att säkerställa att förslagen inte strider mot bolagsordning, ägardirektiv eller särlagstiftning. Detta då man i det nuvarande politiska läget inte på förhand kan veta vilket politiskt beslutsförslag som får majoritet i Kommunfullmäktige.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Gävle kommuns revisorer har i revisionsplanen för 2017, beslutat att granska styrkedjan i Gävle kommunkoncern för att verifiera om den interna kontrollen är tillräcklig. Vid eventuella brister i den interna kontrollen, finns risk i att nämnder/bolag i Gävle kommun inte följer kommunfullmäktiges mål beslutade i kommunplanen, alternativt inte har mål som är i enlighet med god ekonomisk hushållning.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

- ▶ Granskning av hur styrkedjan ser ut från Kommunfullmäktige till den enskilda enheten samt hur återrapporteringen utförs. För år 2017 görs en granskning avseende Utbildningsnämnden och AB Gavlegårdarna.
- ▶ Hänger de olika delarna i styrkedjan ihop? Fungerar styrning och ledning i alla led?
- ▶ Eventuella motstridiga mål eller mål som är i konflikt med lagstiftning kartläggs.
- ▶ Finns en målstyrning mot god ekonomisk hushållning?

2.3 Avgränsning

Avgränsning har gjorts till AB Gavlegårdarna som bolag och Utbildningsnämnden som nämnd. Denna rapport avser enbart AB Gavlegårdarna. Rapporten kan inte ge en total bild över styrkedjan inom AB Gavlegårdarna men speglar hela kedjan från Kommunfullmäktige ned till bolagets verksamhet.

2.4 Revisionskriterier

En utgångspunkt för granskningen är de ramverk för styrning av Gävle kommunkoncern som nämns nedan.

- ▶ Kommunfullmäktiges mål och uppdrag i kommunplan 2017
- ▶ Reglementen
- ▶ Ägardirektiv
- ▶ Internkontrollplan
- ▶ Kommunallag
- ▶ Aktiebolagslag

Att granska efterlevnaden av sÄrlagstiftning som Lagen om allmÄnnyttiga kommunala bostadsaktiebolag, ingår inte i denna granskning. Via intervjuer kommer dock eventuella mÅlkonflikter att kartläggas.

2.5 Ansvarig styrelse

- ▶ Kommunstyrelsen (KS)
- ▶ Gävle Stadshus AB
- ▶ AB Gavlegårdarna

2.6 Metoder

De metoder som kommer att användas i granskningsarbetet är följande:

- ▶ Dokumentanalys
- ▶ Intervjuer
- ▶ Kartläggning av styrprocessen
- ▶ Stickprov

2.7 Projektorganisation

Yrkesrevisor: Nina Wennberg

Ansvarig certifierad yrkesrevisor: Gunilla Beckman Ljung

2.8 Prövning av yrkesrevisor

Prövning av yrkesrevisorns oberoende och integritet har skett. Det finns inga omständigheter som kan rubba förtroendet för yrkesrevisorn.

2.9 Tidplan och resurser

Granskningen påbörjades under hösten 2017 och blev klar hösten 2018. Resurser från revisionskontoret Gävle kommun.

2.10 Introduktion och avrapportering

När granskningen är klar skickas granskningsrapporten till revisorskollegiet. Därefter skickas rapporten för yttrande till berörda bolagsstyrelser.

2.11 Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring av granskningen har skett genom avstämning/uppföljning med berörda personer så att ingen uppgift saknas eller misstolkas. Ansvarig yrkesrevisor har säkerställt att granskningen har nödvändig yrkesmässig och metodisk kvalitet.

3. Styrkedjan i AB Gavlegårdarna

I detta avsnitt redovisas hur styrkedjan fungerar i AB Gavlegårdarna både utifrån de styrdokument som finns samt utifrån intervjuer med berörda personer.

3.1 Kartläggning av styrdokument

3.1.1 De ramverk som styr Gävle kommunkoncern 2017 är:

- ▶ Kommunfullmäktiges mål och uppdrag i kommunplanen 2017
- ▶ Reglementen
- ▶ Ägardirektiv
- ▶ Internkontrollplan
- ▶ Kommunallag
- ▶ Aktiebolagslag
- ▶ Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (särslagstiftning för AB Gavlegårdarna)

3.1.2 Identifierade styrdokument som påverkar styrkedjan för AB Gavlegårdarna

3.1.2.1 Styrdokument AB Gavlegårdarna (ABG)

- ▶ Verksamhetsplan 2017–2020 (Dnr: 16GSAB9-13)
- ▶ Verksamhetsrapport delår 2 2017 (Dnr: 17GSAB5)
- ▶ Internkontrollplan 2017
- ▶ Bolagsstyrningsrapport 2016 (Dnr: 17GSAB9-2)
- ▶ Bolagsordning (Dnr: 14KS357-6)
- ▶ Ägardirektiv 2017–2020 (Dnr: 16KS473-4)
- ▶ Ägardirektiv tillägg 2017 (Dnr: 17KS126)
- ▶ Företagspolicy för Gävle kommun (Dnr: 12KS219)
- ▶ Kommunplan (Dnr: 16KS251)
- ▶ Finanspolicy (Dnr: 14KS173)

3.1.2.2 Styrdokument Gävle Stadshus AB (GSAB)

- ▶ Operativ beslutsordning Gävle Stadshuskoncernen (Dnr: 16GSAB33-1)
- ▶ Verksamhetsplan 2017–2020 (Dnr: 16GSAB9)
- ▶ Bolagsstyrningsrapport 2016 (Dnr: 17GSAB9)
- ▶ Bolagsordning (Dnr: 15KS29)
- ▶ Ägardirektiv 2017–2020 (Dnr: 16GSAB13-2)
- ▶ Företagspolicy för Gävle kommun (Dnr: 12KS219)
- ▶ Finanspolicy (Dnr: 14KS173)
- ▶ Årshjul 2017 GSABs styrelsearbete
- ▶ Kommunplan

3.1.2.3 Styrdokument Kommunstyrelsen (KS)

- ▶ Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över kommunala bolag 2017 (Dnr: 18KS203)
- ▶ Reglemente för Kommunstyrelsen (Dnr: 15KS112)
- ▶ Företagspolicy för Gävle kommun (Dnr: 12KS219)
- ▶ Finanspolicy (Dnr: 14KS173)

3.1.2.4 Styrdokument Kommunfullmäktige (KF)

- ▶ Arbetsordning för kommunfullmäktige i Gävle kommun (Dnr: 12KS93-3)

3.1.3 Sammanfattande bedömning

Under vår granskning har vi noterat att det inte går att hitta en samlad information om vilka ramverk som gäller eller vilka styrdokument som finns i Gävle kommunkoncern någonstans. Det går heller inte att hitta ett samlat ställe för samtliga styrdokument i Gävle kommunkoncern. Det har under vår granskning därför tagit tid att både ta reda på vilka dessa är, men framförallt att få tag i dem. Några går att återfinna i diariet Platina, medan andra inte finns där då alla styrdokument inte diarieförs. Vad gäller både moderbolaget Gävle Stadshus AB och dotterbolaget AB Gavlegårdarna, fick vi därmed fråga efter ett flertal handlingar.

Vi har under vår granskning av styrdokument kontrollerat att de styrdokument som används också är det senaste beslutade dokumentet. Vi noterade att alla styrdokument vi fick också var det senaste beslutade dokumentet. Av de styrdokument som ska diarieföras, återfanns samtliga i diariet. Vår bedömning är därmed att kontrollen över att använda senaste beslutade styrdokument är bra.

I samband med vår granskning av styrdokument noterade vi att återkoppling från moderbolaget Gävle Stadshus AB tog lång tid eller ibland helt uteblev.

3.1.4 Rekommendation

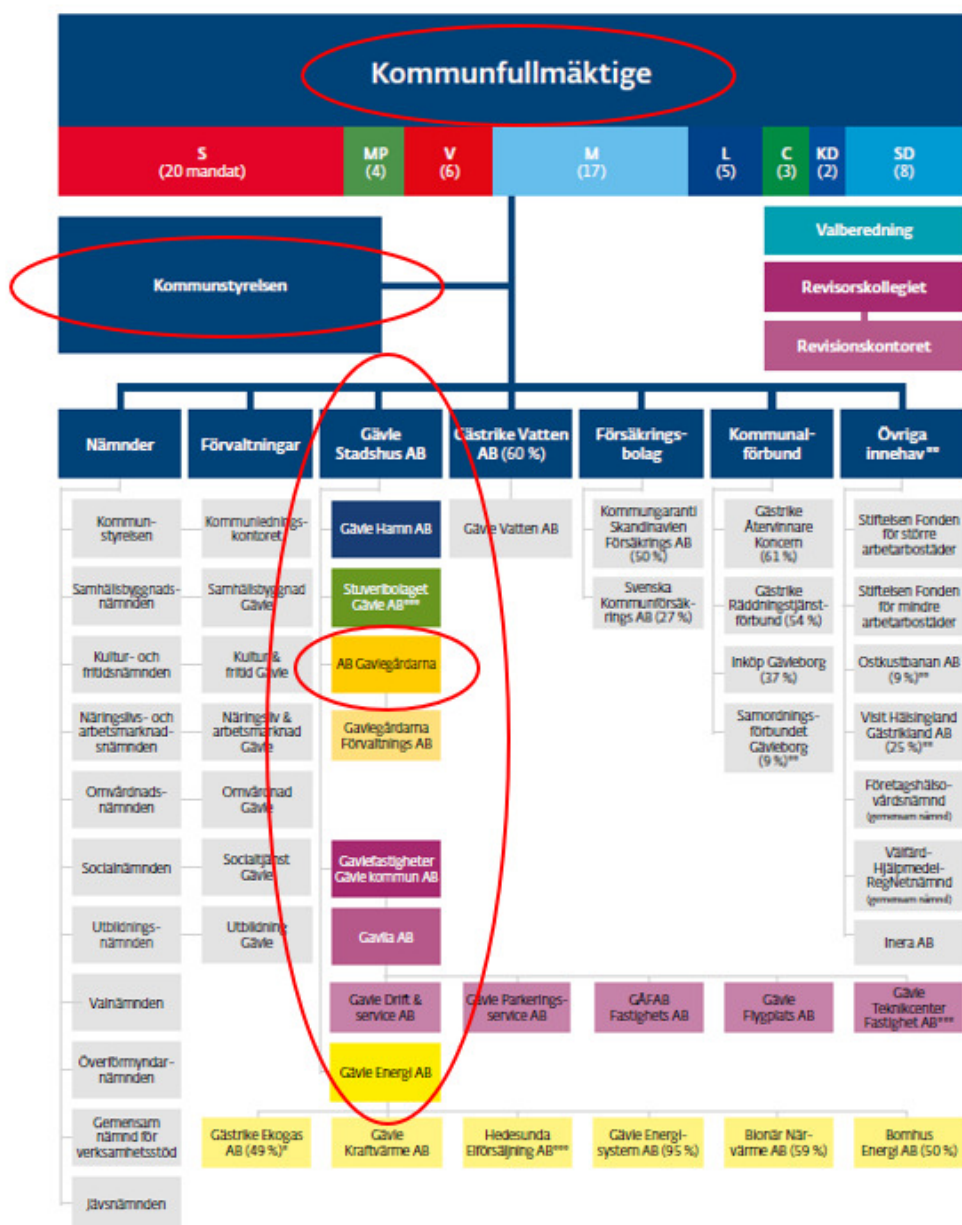
- ▶ Vi rekommenderar att Kommunstyrelsen ser till att det tydligt framgår vilka ramverk som finns i Gävle kommunkoncern och vilka som berörs.
- ▶ Vi rekommenderar att Kommunstyrelsen ser till att det tydligt framgår vilka styrdokument som finns i Gävle kommunkoncern och vilka som berörs.
- ▶ Vi rekommenderar även en samlad plattform där samtliga uppdaterade styrdokument och aktuella ramverk går att nå, alternativt en förklaring till var de går att nå. Detta skulle både tydliggöra vilka styrdokument och ramverk som ska användas samt var dessa kan återfinnas.
- ▶ Vi rekommenderar Kommunstyrelsen att se över bemanningen i moderbolaget Gävle Stadshus AB.

3.2 Kartläggning av flödet i styrkedjan

3.2.1 Ägandet av kommunens bolag

Ägandet av kommunens bolag utgår från Kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige kan antingen ta beslut som berör AB Gavlegårdarna direkt i Kommunfullmäktige men kan även välja att delegera vissa uppgifter till Kommunstyrelsen. Styrelsen i Gävle Stadshus AB företräder också ägaren och kan ta beslut i vissa frågor.

Legal struktur 2017-12-31



Samtliga bolag ägs till 100 procent om inte annat anges.
 * Ägs till 51 procent av Gästrikre Återvinnare koncern.
 ** Ingår ej i den sammanställda redovisningen.
 *** Villande bolag.

3.2.2 Kommunfullmäktige

3.2.2.1 Företagspolicy för Gävle kommun

Styrning och ledning av kommunens bolag

Övergripande ledning

Ett viktigt inslag i ägarstyrningen är öppenhet och förtroende mellan ägaren och den av denne utsedda styrelsen. Denna företagspolicy förutsätter en positiv organisationskultur i kommunkoncernen samt ett aktivt styrelsearbete med en ömsesidig dialog.

Ägandet av kommunens bolag utgår från kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige har dock delegerat vissa uppgifter till kommunstyrelsen. Till detta kommer att koncernstyrelsen (moderbolagets styrelse) också företräder ägaren.

De olika organens roller beskrivs nedan.

Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige har det yttersta ansvaret för kommunens företag. Kommunfullmäktige styr genom utfärdande av direktiv för den bolagiserade verksamheten. Ägardirektiv och bolagsordningar utgör exempel på direkta styrdokument. Särskilda ägardirektiv omfattar styrdokument som finanspolicy, medarbetarpolicy mm. Kommunfullmäktige styr också genom det förvaltningsuppdrag kommunstyrelsen erhållit i reglemente och delegationsordning.

Följande frågor ska vara förbehållna kommunfullmäktige:

1. Ärenden enligt 3 kap. 16–18 §§ KL av innebörd att
 - ▶ Besluta om viss verksamhet ska bedrivas i företagsform
 - ▶ Fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten
 - ▶ Välja styrelse och styrelsesuppleanter. I helägda aktiebolag välja revisorskollegiets sju medlemmar som lekmannarevisorer samt i övriga aktiebolag välja minst en lekmannarevisor och lekmannarevisorssuppleant
 - ▶ Ta ställning i principiellt viktiga frågor eller annat som är av större vikt innan bolagen fattar beslut. Sådana frågor kan bl a vara större investeringar, principiella taxekonstruktioner, väsentliga taxeändringar och andra normbeslut, bildande, förvärv och avyttring av dotterbolag, ändring av aktiekapital, förvärv av aktier eller andelar i andra bolag eller föreningar av strategisk betydelse för verksamheten, ny eller ändrad verksamhetsinriktning.
2. Kommunkoncernens övergripande målsättningar
3. Fastställande av de ekonomiska kraven på bolagen
4. Grunderna för ekonomiska arvoden för styrelseledamöter, lekmannarevisorer och suppleanter i bolagen.
5. Ansvarsfrihet för styrelseledamot och verkställande direktör om revisor ej tillstyrkt sådan

3.2.3 Kommunstyrelsen

3.2.3.1 Företagspolicy för Gävle kommun

Styrning och ledning av kommunens bolag - Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen ska, i syfte att nedbringa kostnaderna och främja effektiviteten i kommunkoncernen, fästa stor vikt vid samordningen av verksamheterna i bolagen och i kommunen. Kommunstyrelsen ansvarar för, med undantag för de områden som är förbehållet kommunfullmäktige enligt ovan, kommunens ägarfunktion i moderbolaget.

Kommunstyrelsen föreslår ägardirektiv och bolagsordningar för samtliga bolag till kommunfullmäktige.

Enligt kommunallagen och kommunstyrelsens reglemente ska kommunstyrelsen utöva uppsikt över bolagen.

Kommunstyrelsen upprättar koncernverksamhetsplan utifrån kommunfullmäktiges verksamhetsplaneringsmodell.

3.2.3.2 Reglemente för Kommunstyrelsen

5§ Styrelsen ska

1. 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,
2. ansvara för att beslut om ägardirektiv till företagen fattas och kontinuerlig hålls uppdaterade,
3. ansvara för regelbundna möten mellan styrelsen och företagsledningarna/ stiftelseledningarna,
4. löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17–18 b §§ KL är uppfyllda beträffande de företag och stiftelser kommunen äger eller har intresse i,
5. årligen i beslut pröva om den verksamhet som bedrivits i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige snarast. Finner styrelsen att brister förelegat, ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder,
6. svara för att tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i.

3.2.3.3 Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Kommunstyrelsen

Sammanträdesdatum 2018-06-05

§ 130: Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över kommunala bolag 2017

Dnr 18KS203

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar enligt ordförandens förslag

att verksamheten i bolagen Gävle Stadshus AB, Gävle Energi AB, Gävle Kraftvärme AB, Hedesunda Elförsäljning AB, Gävle Energisystem AB, Bionär Närvärme AB, AB Gavlegårdarna, Gavlegårdarna Förvaltnings AB, Gavlefastigheter Gävle kommun AB, Gavle Drift & Service AB, Gävle Flygplats AB, Gävle Parkeringsservice AB, Gävle Teknikcenter Fastighets AB, GAVLIA AB, Gävle Hamn AB, Stuveribolaget i Gävle AB, Gästrike Vatten AB och Gävle Vatten AB har varit förenlig med det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna i enlighet med respektive bolags bolagsordningar.

att verksamheten i de delägda bolagen Kommungaranti Skandinavien Försäkrings AB och Svenska Kommunförsäkrings AB har bedrivits i relation till vad som stadgas i bolagsordningarna för respektive bolag avseende det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna.

att verksamheten i de delägda bolagen Bomhus Energi AB, Gästrike Ekogas AB, Samkraft AB, Ostkustbanan AB och Visit Hälsingland Gästrikland AB, har bedrivits i relation till vad som stadgas i bolagsordningarna för respektive bolag, i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt, avseende det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna

att uppdra till kommunledningskontoret att fortsätta utveckla formerna för kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de delägda bolagen.

Ärendebeskrivning

Från och med 2013-01-01 gäller delvis ny lagstiftning vad avser kommunstyrelsens uppsiktsplikt över hel- och delägda bolag. Enligt Kommunallagens 6 kapitel § 1a och b ska kommunstyrelsen i årliga beslut för varje hel- och delägt bolag pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Kommunledningskontoret har sammanställt underlag från bolagen för denna uppsiktsroll.

3.2.4 Gävle Stadshus AB

3.2.4.1 Företagspolicy för Gävle kommun

Styrning och ledning av kommunens bolag - Moderbolaget

Moderbolaget Gävle Stadshus AB verkar för samordning, utveckling och styrning av dotterbolagen. Moderbolaget svarar för bolagskoncernens ekonomiska optimering. Moderbolagets styrelse beslutar utifrån direktiv i bokslutsprocessen om givande och tagande av koncernbidrag, ägartillskott och utdelning.

Moderbolaget ska organisera och samla in den information rörande dotterbolagens verksamhet som kommunstyrelsen begär för fullföljande av sin uppsiktsskyldighet. Moderbolaget ska till dotterbolagen förmedla de ägardirektiv som utgår från kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Moderbolaget ska också samordna och utveckla utbildning och kompetensutveckling inom ramen för dotterbolagens styrelsearbete.

Utifrån företagspolicy och ägardirektiv utformar och beslutar moderbolagets styrelse en operativ beslutsordning som närmare anger beslutsnivåerna i bolagskoncernen.

Moderbolaget ska utifrån kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens verksamhetsplaneringsprocess avseende kommunkoncernen utfärda anvisningar för dotterbolagens budget och bokslut. Moderbolaget ska sammanställa och redovisa såväl egen som dotterbolagens verksamhetsplanering, inkluderande budget och bokslut till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige enligt av kommunstyrelsen utfärdad tidplan.

Moderbolaget äger efter samråd med bolagens styrelser att, inom ramen för kommunstyrelsen utformad verksamhetsplanering, utfärda ytterligare styrsignaler till dotterbolag.

Moderbolaget ska á-ajourhålla och löpande uppdatera av kommunfullmäktige utfärdade styrdokument såsom policys, reglementen och riktlinjer som gäller bolagen.

Styrdokument

Kommunen kan genom beslut i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige enligt ovan ge direktiv för bolagens verksamhet. Koncernstyrelsen (moderbolagets styrelse) kan, inom ramen för denna företagspolicy, utfärda direktiv i förhållande till dotterbolagen.

Med styrdokument avses:

- Bolagsordning
- Företagspolicy
- Företagsanpassade årliga ägardirektiv
- Gemensamma styrdokument såsom policys, reglementen och riktlinjer som beslutats av kommunfullmäktige.

Ett kommunfullmäktigebeslut om nytt eller ändrat styrdokument ska direkt vara bindande för bolagen.

Årliga ägardirektiv för respektive bolag ska ha följande struktur:

1. Bolaget som organ för kommunal verksamhet
2. Kommunens direktiv rätt

3. Bolagets verksamhet
4. Syfte med bolagets verksamhet
5. Balanserad styrning
6. Ekonomiska mål för bolagets verksamhet
7. Budget, verksamhetsplaner och bokslut
8. Underställningsplikt
9. Revision
10. Bolagets medverkan i kommunal planering

Dotterbolag i bolagskoncernen med dotterdotterbolag utformar och beslutar om ägardirektiv för dessa utifrån ovanstående struktur.

Information om bolagsstyrning och bolagets interna kontroll

Bolagen ska årligen upprätta särskild rapportering om bolagsstyrningsfrågor. Bolagen kan välja mellan att upprätta en särskild rapport eller att redovisa informationen som en del av bolagets årsredovisning.

Rapportering sker enligt anvisningar från kommunstyrelsen.

Information

Moderbolaget ska återkommande informera om bolagskoncernens verksamhet, resultat och ställning vid kommunfullmäktiges möten.

3.2.4.2 Årshjul GSABs styrelsearbete

Årshjul GSABs styrelsearbete

Månad	Ärende	Notering
2017-01-18	Bolagsstyrningsrapport	Ev dragning bolags-VD
	Utvärdering av styrelsens och VDs arbete föregående år	
	Delegation upplåning	
2017-02-13	Dispositioner GSAB-koncernen	
	Verksamhetsrapporter	Ev dragning bolags-VD
	Info prel resultat GSAB-koncernen	
	Internkontrollrapport	
2017-03-13	Årsredovisning och koncernredovisning GSAB	
	Finansrapport T3	
	Månadsrapport februari	
	Ev komplettering budgetanvisning och ägardirektiv inför mål/ramprocessen	
	Ägardirektiv, ev utskick om synpunkter mm	
2017-04-05	Månadsrapport mars	
2017-05-17	Delårsrapport 1	Ev dragning bolags-VD
	Budget, Mål och ramar	Ev dragning bolags-VD
	Ägardirektiv för GSAB och dotterbolag, beslut	
2017-05-30 konstituerande	Firmateckning Styrdokument Arbetsordning Styrelse och VD (kan även vara första sammanträdet på nya året)	
2017-06-14	Månadsrapport maj	
	Finansrapport tertial 1	
2017-08-23		
2017-09-27	Delår 2	Ev dragning bolags-VD
	Finansrapport tertial 2	
2017-10-18	Månadsrapport september	
2017-11-15	Verksamhetsplan, budget, investeringar	
	Månadsrapport oktober	
	Utskick anvisning bolagsstyrningsrapport	
	Sammanträdesdatum kommande år	
2017-12-13	Månadsrapport november	
	Internkontrollplan kommande år	
	Genomförande av utvärdering av styrelsens och VDs arbete	

3.2.5 AB Gavlegårdarna

3.2.5.1 Företagspolicy för AB Gavlegårdarna

Bolagsordning

I bolag där kommunen bestämmer ensam skull, utöver vad aktiebolagslagen föreskriver, ingå bestämmelser i bolagsordningen om:

- kommunfullmäktiges val av styrelseledamöter, styrelseordföranden och vice ordföranden,
- val av lekmannarevisorer

Kommunstyrelsen förelägger kommunfullmäktige respektive bolags bolagsordning, och eventuella ändringar av bolagsordningen, för godkännande.

För bolag, där kommunen inte förfogar över majoritetsinflytande, gäller att ovanstående bestämmelser ska eftersträvas i samråd med övriga ägare.

Information om bolagsstyrning och bolagets interna kontroll

Bolagen ska årligen upprätta särskild rapportering om bolagsstyrningsfrågor. Bolagen kan välja mellan att upprätta en särskild rapport eller att redovisa informationen som en del av bolagets årsredovisning.

Rapportering sker enligt anvisningar från kommunstyrelsen.

3.2.5.2 Bolagsordning för AB Gavlegårdarna

Bolagsordning

För AB Gavlegårdarna

Org.nr: 556487–5937

Antagen 2014-11-24 av kommunfullmäktige i Gävle kommun.

§ 1 Firma

Bolagets firma är AB Gavlegårdarna.

§ 2 Styrelsens säte

Bolagets styrelse skall ha sitt säte i Gävle kommun.

§ 3 Föremål för verksamhet

Bolaget har till föremål för sin verksamhet att inom Gävle kommun förvärva, äga, bebygga, förvalta, förädla och försälja fastigheter och tomträtter med bostadslägenheter och därtill hörande kollektiva anordningar samt kommersiella lokaler som har ett tydligt samband med den övriga verksamheten.

§4 Ändamål för bolagets verksamhet

Bolaget ska i allmännyttigt syfte och med iakttagande av kommunallagens lokaliseringsprincip främja bostadsförsörjningen i Gävle kommun och erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer.

Likvideras bolaget ska dess behållna tillgångar tillfalla Gävle kommun.

§ 5 Aktiekapital

Aktiekapitalet skall utgöra lägst 312 000 000 kronor och högst 400 000 000 kronor.

§ 6 Antal aktier

Antalet aktier skall vara lägst 31 200 och högst 40 000.

§ 7 Styrelse

Styrelsen skall bestå av lägst sju och högst nio ledamöter med fem styrelsesuppleanter. Styrelsen och styrelsesuppleanterna utses av kommunfullmäktige i Gävle för tiden från årsstämma som följer närmast efter det val till kommunfullmäktige förrättats intill slutet av årsstämma som följer efter nästa val till kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige utser också ordförande och vice ordförande i bolaget.

§ 8 Revisorer

För granskning av bolagets årsredovisning jämte räkenskaperna samt styrelsens och verkställande direktörens förvaltning utses en till två revisorer med högst två revisorssuppleanter eller ett registrerat revisionsbolag.

§ 9 Lekmannarevisorer

Kommunfullmäktige i Gävle utser för samma mandatperiod som gäller för bolagets styrelse en till sju lekmannarevisorer.

§ 10 Kallelse till bolagsstämma

Kallelse till bolagsstämma skall ske genom brev med posten eller e-post till aktieägarna tidigast sex veckor och senast två veckor före stämma. Kallelsen ska innehålla förslag till dagordning.

§ 11 Bolagsstämma

På årsstämma skall följande ärenden förekomma:

1. Val av ordförande för stämman.
2. Upprättande och godkännande av röstlängd.
3. Val av en eller två justeringsmän.
4. Prövning av om stämman blivit behörigen sammankallad.
5. Godkännande av dagordning.

6. Framläggande av årsredovisning och i förekommande fall koncernredovisning, revisionsberättelse samt lekmannarevisorernas granskningsrapport.
7. Beslut
 - a) om fastställande av resultat- och balansräkning samt i förekommande fall koncernresultat- och koncernbalansräkning,
 - b) om dispositioner beträffande bolagets vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen,
 - c) om ansvarsfrihet åt styrelseledamöter och verkställande direktör.
8. Fastställande av arvoden för styrelse, revisor och lekmannarevisor med suppleanter.
9. Anmälan av kommunfullmäktiges val av styrelseledamöter, styrelsesuppleanter, lekmannarevisorer samt utseende av styrelsens ordförande och vice ordförande.
10. Val av revisorer samt eventuella suppleanter.
11. Fastställelse av styrdokument.
12. Annat ärende som ankommer på stämman enligt aktiebolagslagen eller bolagsordningen.

§ 12 Räkenskapsår

Bolagets räkenskapsår skall vara kalenderår.

§ 13 Firmateckning

Styrelsen får inte bemyndiga annan än styrelseledamot, verkställande direktör eller vice verkställande direktör att teckna bolagets firma. Sådant bemyndigande får endast avse två personer i förening. Dock äger verkställande direktör och vice verkställande direktör rätt att ensam teckna bolagets firma beträffande sådan löpande förvaltningsåtgärd som enligt aktiebolagslagen ankommer på verkställande direktören.

§ 14 Kommunstyrelsens inspektionsrätt

Kommunstyrelsen i Gävle kommun äger rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper och i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet. Gävle kommunfullmäktiges ledamöter har rätt att närvara och yttra sig vid bolagsstämma. Även representanter för massmedia har rätt att närvara vid bolagsstämma, såvida inte stämman vid ett visst tillfälle beslutar annat.

§ 15 Kommunfullmäktiges rätt

Bolaget ska bereda kommunfullmäktige i Gävle kommun möjlighet att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas.

§ 16 Ändring av bolagsordningen

Denna bolagsordning får ej ändras utan godkännande av kommunfullmäktige i Gävle.

3.2.5.3 Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Hämtat från regeringskansliets rättsdatabaser:

SFS-nummer · 2010:879 ·

Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Departement: Näringsdepartementet RS N

Utfärdad: 2010-06-23

Ändring införd: t.o.m. SFS 2017:760

Ikraft: 2011-01-01 överg.best.

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

1 § Med allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag avses i denna lag ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte

1. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,
2. främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och
3. erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Med bestämmande inflytande avses att en kommun eller flera kommuner gemensamt äger aktier i ett aktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget och också förfogar över så många röster.

Det inflytande som utövas av ett bolag över vilket en kommun eller flera kommuner har ett bestämmande inflytande ska anses utövat av kommunen eller flera kommuner gemensamt.

2 § Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer trots 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen (2017:725).

Första stycket hindrar inte att det lämnas sådant stöd till ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag som

1. har godkänts av Europeiska kommissionen, eller
2. har lämnats enligt sådana förordningar som Europeiska kommissionen beslutat enligt artikel 108.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eller
3. har lämnats enligt villkor för stöd som har fastställts av Europeiska kommissionen och som anses förenligt med den gemensamma marknaden samt är undantaget från kravet på anmälan i artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens

funktionssätt. Lag (2017:760).

Värdeöverföringar

3 § Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolags värdeöverföringar får under ett räkenskapsår inte överstiga ett belopp som motsvarar räntan på det kapital som kommunen eller kommunerna vid föregående räkenskapsårs utgång har skjutit till i bolaget som betalning för aktier. Räntesatsen ska därvid utgöras av den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med tillägg av en procentenhet.

Värdeöverföringar under ett räkenskapsår får dock inte överstiga ett belopp som motsvarar hälften av bolagets resultat för föregående räkenskapsår.

4 § Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § gäller inte för överföring av sådant nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår. Med nettoöverskott avses skillnaden mellan en fastighets försäljningspris och dess bokförda värde med tillägg för försäljningskostnader.

Värdeöverföringar enligt första stycket får dock inte överstiga hälften av nettoöverskottet och ska ha föregåtts av kommunfullmäktiges beslut.

5 § Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § gäller inte för överföring av överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår

1. om överskottet används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, eller

2. om värdeöverföringen görs mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern.

6 § Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska skriftligen varje år till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämna uppgifter om beslutade värdeöverföringar och hur de har beräknats.

Övergångsbestämmelser

2010:879

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.
 2. Genom lagen upphävs lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag.
 3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för begränsad vinstutdelning och rapportering av sådan utdelning som avses i 1 kap. 1 och 4 §§ den lagen under det räkenskapsår som har inletts före ikraftträdandet.
-

3.2.6 Sammanfattande bedömning

Vi har noterat att det finns välformulerade och tydliga styrdokument i Gävle kommunkoncern. I företagspolicyn för Gävle kommun framgår det, att ett kommunfullmäktigebeslut om nytt eller ändrat styrdokument direkt ska vara bindande för bolagen.

Vidare har vi noterat att AB Gavlegårdarnas sÄrlagstiftning " Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag" frångår ett par paragrafer i kommunallagen, se utvalda paragrafer från respektive lag nedan.

Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

"2 § Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer trots 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen (2017:725)."

Kommunallagen 2 kap

"6 § Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller."

"7 § Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna."

Detta betyder att AB Gavlegårdarna ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer, trots att kommunallagen säger att näringsverksamheter i kommuner inte får bedrivas med vinstsyfte. Detta framgår även i AB Gavlegårdarnas bolagsordning. Vi saknar dock någon samlad och tydlig information om detta i Gävle Stadshus AB. Nu framgår det bara i dotterbolagets sÄrlagstiftning och bolagsordning, men vi hittar inget styrdokument som tar upp detta tydligt i Gävle Stadshus AB, vilket det borde då moderbolaget, enligt företagspolicyn i Gävle kommun, ska verka för samordning, utveckling och styrning av dotterbolagen.

3.2.7 Rekommendation

- ▶ Vi rekommenderar Kommunstyrelsen att besluta att ett styrdokument upprättas för Gävle Stadshus AB, som tydligt tar upp detta undantag från kommunallagen för AB Gavlegårdarna. Detta för att lättare ha kontroll på denna sÄrlagstiftning när förslag till beslut som gäller dotterbolaget ska upprättas.

3.3 Information utifrån intervjuer

3.3.1 Ordförande i AB Gavlegårdarna

Styrprocessen

Styrprocessen ser ut så att det är Kommunfullmäktige som beslutar vad AB Gavlegårdarna ska göra. Dessa beslut tas i samband med att Kommunfullmäktige beslutar kommunplanen och AB Gavlegårdarnas ägardirektiv. Ägardirektiv är de riktlinjer Gävle kommuns bolag ska arbeta efter. Underlag för ägardirektiven kommer från Kommunstyrelsen, som i sin tur fått underlag från Gävle Stadshus AB.



Styrelsen i AB Gavlegårdarna får löpande återrapportering av företagsledningen i AB Gavlegårdarna genom att följa de olika projekt som bolaget har, ekonomisk redovisning på månadsbasis, samt verksamhetsrapport på kvartalsnivå. Efter avslutat verksamhetsår tas beslut för AB Gavlegårdarna om bolagsstyrningsrapporten som redogör för hur bolaget har arbetat i enlighet med ägardirektiven, samt verksamhetsrapporten för helåret som redogör för hur bolaget har arbetat i enlighet med verksamhetsplanen, och därmed indirekt i enlighet med ägardirektiven då dessa ligger till grund för verksamhetsplanen.

AB Gavlegårdarna har en tydlig styrning mot god ekonomisk hushållning, där bolaget har brutit ned de fyra kommunövergripande målen: Hållbar tillväxt, Invånare och kunder och Ekonomi samt Medarbetare, i olika indikatorer som styr mot målen.



Kommunövergripande mål

Företagsledningen tar fram förslag på verksamhetsplan och presenterar det för styrelsen i AB Gavlegårdarna. Företagsledningen tar fram de indikatorer de anser att de ska ha.

Verksamhetsplanen är femårig men den uppdateras och beslutas årligen. Efter det att verksamhetsplanen är beslutad i AB Gavlegårdarnas styrelse, dras den för vd och ordförande i Gävle Stadshus AB för godkännande. Skulle sedan Kommunfullmäktige vara missnöjd med målen, kan även de säga att de inte godkänner dem.

Uppdrag

Vad gäller de uppdrag AB Gavlegårdarna får från Kommunfullmäktige, upplever ordföranden att det kan finnas konflikter gentemot lagstiftningens krav på bolagets affärsmässighet. Ordförande menar att det ibland är svårt att få politiker att förstå att beslut om verksamheten måste tas enligt affärsmässiga principer för bolaget, såsom det fastslås i lagen om kommunala allmännyttiga bostadsbolag. Det förekommer att det tas beslut i Kommunfullmäktige för hela kommunkoncernen, utan att det först gått ut en remiss till varken AB Gavlegårdarna eller dess moderbolag Gävle Stadshus AB. På så sätt har alltså ingen först analyserat om det är affärsmässigt och långsiktigt bäst för bolaget, innan beslut fattats i Kommunfullmäktige. Ordförande menar att Kommunfullmäktige måste skilja på beslut som tas för förvaltningar och beslut som även ska innefatta Gävle kommuns bolag.

AB Gavlegårdarna kan även få spontana uppdrag under årets gång. Ordförande tycker att det fungerar bra då dessa uppdrag alltid har diskuterats på tjänstemannanivå innan beslut fattats. Om AB Gavlegårdarnas företagsledning bedömer att ett spontant uppdrag strider mot bolagets affärsmässighet, ägardirektiv mm., flaggar bolagets vd för det vid nästa möte med ledningsstaben. Ledningsstaben består av förvaltningschef för respektive förvaltning och vd för respektive bolag tillsammans med kommundirektören och möten hålls en gång i månaden. Första diskussion tas därav på tjänstemannanivå. Om parterna då inte kommer överens får ordförande för AB Gavlegårdarna ta upp detta med kommunledningen (kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören). Möte med kommunledningen sker även det en gång i månaden för samtliga ordföringar i Gävle kommunkoncern. Skulle ett ärende vara akut, kallar dock ordförande kommunledningen direkt till ett möte.

Uppdrag som föreslås nerifrån av AB Gavlegårdarnas vd och företagsledning, går sedan vidare till styrelsen i bolaget → styrelsen i Gävle Stadshus AB → Kommunstyrelsen → och slutligen Kommunfullmäktige. Dessa uppdrag har alltså bearbetats först av bolaget själva och här råder sällan konflikter.

Ägardirektiv

Kommunfullmäktiges arbete med att förmedla ut ägardirektiv årligen till AB Gavlegårdarna fungerar bra. Ägardirektiven står tydligt och klart i kommunplanen.

Kommunplanen

Utöver ägardirektiven som återfinns i kommunplanen, kan det finnas andra uppdrag där som berör AB Gavlegårdarna. Dessa uppdrag har då oftast beslutats i Kommunfullmäktige, utan att bolaget eller moderbolaget för den delen först bearbetat uppdragen själva. Detta ställer ofta till problem då AB Gavlegårdarna i efterhand får utvärdera uppdragen och styrelsen får kommentera att de inte går att genomföra trots att beslut från Kommunfullmäktige redan finns.

I juni 2017 beslutades kommunplanen för 2018 och där framgick det tydligt åtta stycken nya uppdrag utöver ägardirektiven för AB Gavlegårdarna.

Internkontroll

Uppföljning av AB Gavlegårdarnas internkontroll sker årligen genom att bolaget upprättar en internkontrollrapport. Rapporten dras årligen för styrelsen som godkänner denna. Ordförande menar att det årligen även borde göras en uppdateringsutbildning. Detta för att vara mer insatt och därmed kunna ställa mer motfrågor.

Styrdokument

AB Gavlegårdarna använder sig av Stratsys när det gäller de styrdokument som finns i styrningen av sin egen verksamhet. Styrelsen får återrapportering kvartalsvis. De rapporter bolaget lämnar i Stratsys är verksamhets- och bolagsrapport.

Alla verksamheter i Gävle kommunkoncern uppdras bryta ner målen till operativa mål i Statsys, vilket ordförandens uppfattning är att det fungerar bra.

3.3.2 Vd i AB Gavlegårdarna

Styrprocessen

Vad gäller AB Gavlegårdarna har bolaget arbetat fram en måltavla som de utgår från i sin styrprocess.

Måltavla



Tanken med måltavlan är att alla medarbetare på AB Gavlegårdarna ska känna att det de själva gör, har betydelse för Gävle kommuns vision.

Kommunövergripande mål

AB Gavlegårdarna har både strategiska mål som sätts av styrelsen i den fyraåriga affärsplanen, framgångsfaktorer samt indikatorer som sätts årligen av ledningsgruppen som alla styr mot god ekonomisk hushållning och de övriga kommunövergripande målen. För de fyra strategiska målen, se bild under 3.3.1. Varje månad rapporterar företagsledningen status på varje nybyggnadsprojekt och större renoveringsprojekt för bolagsstyrelsen. Varje enhet bryter årligen ner de strategiska målen per enhet för att få ner målstyrningen så nära varje medarbetare som möjligt. Därefter får varje enhetschef på sin lott att ta fram aktiviteter kopplade till målen. Varje aktivitet har en ansvarig som rapporterar status tertialvis.

Uppdrag

Vd upplever att det under senaste åren uppstått flera konflikter mellan de nya uppdragen i kommunplanen och gällande styrdokument/regelverk beslutade av Kommunfullmäktige. Vissa uppdrag bolaget fått från Kommunfullmäktige, strider mot gällande ägardirektiv, lagen för allmännyttiga bostadsbolag och gällande styrmodell. Vd tycker det är oklart vem det är som tar ansvar då eftersom moderbolaget, Gävle Stadshus AB, saknar den funktionen.

När det gäller övriga spontana uppdrag upplever vd att det är otydligt varifrån beslutet kommer. Bolaget får ofta höra att "det har politiken bestämt" utan att bolaget får någon redogörelse för vilken politik eller i vilket syfte. Det har de senaste åren exempelvis varit uppdrag att sälja en fastighet till en specifik köpare eller bygga en fastighet i ett specifikt område. Otydligheten ligger hos Gävle Stadshus AB. Vidare menar vd att de inte kan bestämma över AB Gavlegårdarna utan att bolaget först utvärderat om uppdraget är i enlighet med bolagets särslagstiftning även om man tagit ett beslut i en budget.

Ägardirektiv

Vad gäller Kommunfullmäktiges arbete med att förmedla ut ägardirektiv till AB Gavlegårdarna, tycker vd fungerar bra då dessa är tydligt kommunicerade i kommunplanen och oftast bollade med bolaget så att de följer särslagstiftningen.

Kommunplanen

Andra uppdrag i kommunplanen som berör AB Gavlegårdarna än ägardirektiven, tycker vd att de senaste åren ofta kan vara otydliga eller att de direkt strider mot bolagets ägardirektiv eller särslagstiftning.

Internkontroll

Eftersom AB Gavlegårdarna sedan länge arbetar efter COSO-modellen, anser vd att återrapporteringen via internkontrollplanen räcker. Bolaget validerar och följer upp risker löpande. Då bolaget dessutom är ISO-certifierade, arbetar de även med interna revisioner samt att en extern revisor årligen följer upp att riskanalys och validering genomförts på ett korrekt sätt så att ISO-certifieringen kvarstår.

Styrdokument

Varje chef arbetar i Stratsys och följer upp aktiviteter och mål där. Sedan rapporterar respektive chef till ledningsgruppen per tertial. Vd anser att det fungerar bra för bolaget att bryta ned sina mål till operativa mål i Stratsys. Viktigt är dock att alla nya mål i diverse planer, beslutade såsom miljöstrategiska program mm, verkligen förs in i Stratsys under perspektiven, så att bolaget bara har ett ställe för uppföljning.

3.3.3 Kommunstyrelsens ordförande (KSO/Ordförande i Gävle Stadshus AB)

Styrprocessen

KSO har kommunplanen som det viktigaste styrdokumentet när det gäller styrning mot god ekonomisk hushållning, både för nämnder och bolag, då Kommunstyrelsen har en koncerngemensam styrprocess.

Gävle Stadshus AB har samordningsansvaret för verksamheterna i bolagen, i syfte att nedbringa kostnader och främja effektiviteten i kommunkoncernen. KSO menar att AB Gavlegårdarna ibland springer sina egna ärenden och har en egen agenda. KSO menar att Gävle Stadshus AB är väl medvetna om att de måste ta tag i detta, så att Gävle Stadshus AB kan samla gemensamma resurser och på så sätt effektivisera, istället för att bolagen springer sin egna väg.

För att utöva uppsikt över bolagen använder sig Gävle Stadshus AB sig av "Årshjulet", se bild under 3.2.4.2, samt de regelverk som finns. Månatligen har KSO även möte med samtliga ordföringar i respektive bolag. KSO känner sig trygg med detta upplägg tillsammans med att Kommundirektören har möte månatligen med samtliga bolags vd i Gävle kommun. På så sätt kan Gävle stadshus AB förmedla ut- och samla in information till och från bolagen och därmed utöva sin uppsiktsplikt. En förbättringsåtgärd skulle dock vara att anställa en ytterligare koncerncontroller som arbetade med Gävle Stadshus AB. Idag har moderbolaget ingen anställd personal. De som arbetar för bolaget är ordförande (KSO), vd (kommundirektören) samt Gävle kommuns koncerncontroller. KSO menar att de är för få och att det ibland blir för stor belastning på främst koncerncontrollern.

Kommunallagen ändrades för några år sedan och Kommunstyrelsen har fått en förstärkt uppsiktsplikt över kommunens bolag. Kommunstyrelsen använder då bolagsstyrningsrapporterna för att pröva om verksamheten i respektive bolag har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Processen för att regelbundna möten hålls mellan Kommunstyrelsen och respektive bolags företagsledning ser ut så att KSO har möte en gång i månaden med kommundirektören och dennes ledningsstab (se definitionen under 3.3.1). Oftast är bolagen även med på Gävle Stadshus ABs möten.

Kommunfullmäktige har som uppgift att säkerställa att kraven i 3 kap 17–18 §§ KL är uppfyllda, se utdrag ur kommunallagen nedan.

Kommunala bolag

"17 § Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige

- 1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,*
- 2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,*
- 3. utse samtliga styrelseledamöter,*
- 4. se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas,*
- 5. utse minst en lekmannarevisor, och*
- 6. se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare. Lag (2014:573).*

18 § Innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett delägt kommunalt bolag, ska fullmäktige se till att bolaget blir bundet av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

I delägda kommunala bolag som inte omfattas av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska fullmäktige verka för att allmänheten ska ha rätt att ta del av handlingar hos bolaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Lag (2014:573).”

KSO menar att det är med hjälp av bolagsordningar och ägardirektiv Kommunfullmäktige kan säkerställa att kraven enligt 3 kap 17–18 §§ KL är uppfyllda. Processen för beslut som är av större vikt eller av principiell beskaffenhet, ska upp till Kommunfullmäktige. Processen ser då ut enligt nedan.



Kommunövergripande mål

Mål bryts ned på bolagsnivå. Sen får respektive bolag specifika mål som bryts ned och kommer in i deras egna verksamhetsplan.

Uppdrag

Gävle kommunkoncern har en balanserad styrmodell gällande mål och uppdrag. KSO tycker dock att målen borde vara mer framträdande än vad de varit de två sista åren. Det finns uppdrag från olika håll som inte alltid styr mot målen, vilket är ett problem. Detta är något politiken arbetar med, för att få till en bättre process när de sätter uppdragen, så att de styr mot målen. KSO menar att det gör stor skillnad på att styra i majoritet eller inte när politiken lägger kommunplanen. Är man i majoritet finns tjänstemän till förfogande som har sina rutiner och resurser för att arbeta för att kommunplanen styr mot målen. Det är mål och uppdrag som styr mer än ägardirektiven för bolagen i Gävle kommun.

Det förekommer att Kommunstyrelsen får spontana uppdrag men det är inte ofta. Då följer Kommunstyrelsen process och beredning på samma sätt som om det stod i kommunplanen. När ett sådant ärende kommer till Kommunstyrelsen, ser förfarandet ut så att Kommunstyrelsen ser över om de behöver göra om eller nytt. Kommunstyrelsen ser över vilken slags arbetsgrupp de behöver och tillsätter därefter tjänstemannastöd från kommunledningskontoret utifrån vilken fråga det är. Arbetsgruppen kommer sedan fram till förslag till beslut. Förslaget går sedan ut på remiss till berörda, tex AB Gavlegårdarna, som då får lämna ett remissvar tillbaka till arbetsgruppen. Därefter bereds ett ärende till Kommunstyrelsen.

KSO betonar dock att det är svårt att styra med en annan budget och att det finns svårigheter med styrningen när man inte har majoritet.

Ägardirektiv/Kommunplanen

KSO tycker att det är ett självspelande piano när det gäller att förmedla ut ägardirektiv och uppdrag från Kommunfullmäktige. Bolagen är så sugna på att ta tag i de nya ägardirektiven, framförallt uppdragen. Vd för respektive bolag sitter och bevakar de nya ägardirektiven. KSO är dock tydlig med att man fortsätter med innevarande års uppdrag året ut, trots att kommunplanen beslutas i juni för efterföljande år.

Det är KSOs ansvar att förmedla ut ägardirektiv och uppdrag till ordförandena i respektive bolag, medan det är kommundirektörens ansvar att förmedla ut ägardirektiv och uppdrag till ledningsstaben (se definitionen under 3.3.1).

Vad gäller processen för att se till så att beslut om ägardirektiv fattas och kontinuerligt hålls uppdaterade, hänvisar KSO till koncerncontrollern men menar att processen följer "Årshjulet", där ägardirektiv går ut till bolagen som får tycka till och komma med eventuella ändringar.

Internkontroll

Uppföljning av bolagens internkontroll görs årligen genom respektive bolags internkontrollrapport. Då både internkontrollplaner och internkontrollrapporter anmäls till Kommunstyrelsen, tycker KSO att informationen når Kommunstyrelsen på ett bra sätt. Främst är det ekonomin de får kontroll på.

Styrdokument

Viktigaste styrdokumentet för Kommunfullmäktige är kommunplanen. Där framgår vad som ska göras. Det viktigaste styrdokumentet för Gävle Stadshus AB är "Årshjulet". För respektive bolag är det bolagsstyrningsrapporten, verksamhetsplanen och verksamhetsrapporten.

Då Kommunstyrelsen har uppsiktsplikt över Gävle kommuns bolag, är det Kommunstyrelsens ansvar att se till att verksamhetsplan, verksamhetsrapport, internkontrollplan och internkontrollrapport upprättas av bolagen. Det sker via kommunledningskontoret som skickar ut information till bolagen om vad som ska in till Kommunstyrelsen och när.

3.3.4 Vd i Gävle Stadshus AB (moderbolaget)

Styrprocessen

Gävle Stadshus AB använder sig av ett internt styrdokument kallat "Årshjulet" för planering och uppföljning, se bild under 3.2.4.2. På så sätt har bolaget kontroll på processen för bolagskoncernens ekonomiska optimering.

Gävle Stadshus AB ska verka för samordning, utveckling och styrning av dotterbolagen. Detta processas främst ut genom ägardirektiven. I övrigt är det alla dokument som beslutats av Kommunfullmäktige som kommunplanen och policys.

Vad gäller rutinerna för direktiven i bokslutsprocessen gällande koncernbidrag, aktieägartillskott och utdelning, görs en preliminärberäkning i december i syfte att samordna ägaransvaret och åstadkomma en optimal användning av gemensamma resurser. Därefter ska detta beslutas i styrelsen i Gävle Stadshus AB innan bokningar utförs.

För att kunna serva Kommunstyrelsen med den information de behöver rörande dotterbolagens verksamheter, för att kunna fullfölja sin uppsiktsplikt över Gävle kommuns bolag, samlar Gävle Stadshus AB in månadsrapporter från dotterbolagen och sammanställer dessa. Kommunstyrelsen får denna sammanställning månatligen. Detsamma gäller med delårsrapporter, verksamhetsrapporter och uppdrag, där Gävle Stadshus AB samlar in dessa och delger Kommunstyrelsen. Om ett dotterbolag gör något de inte ska göra, eller tvärtom låter bli att göra något de ska, uppmärksammas detta i verksamhetsrapporten. Dessutom går vd för varje bolag igenom den löpande förvaltningen med respektive bolagsstyrelse en gång i månaden.

Gävle Stadshus AB ska samordna och utveckla utbildning och kompetensutveckling inom ramen för dotterbolagens styrelsearbete. Detta görs genom utbildning för politiken vid varje ny mandatperiod. Även om samma allians sitter, förändras ca 40 % av kommunalråden och utbildning bedöms därmed behövas ändå. För dotterbolagen har Gävle Stadshus AB en enskild utbildning årligen. Utöver det förekommer gemensamma seminarier för alla bolagsstyrelser. Inför större beslut får respektive vd i Gävle kommuns dotterbolag, dra sina åsikter för Gävle Stadshus AB, vilket blir en kunskapsinhämtning för moderbolaget.

Ägardirektiv/kommunplanen

I mars månad har styrelsen i Gävle Stadshus AB en dialog med dotterbolagen om eventuella ändringar i ägardirektiven. Dotterbolagen får då meddela om de har några ändringar de vill föra fram. Tanken är dock inte att ägardirektiven ska ändras årligen. Däremot kan politiken ta en annan riktning eller lagstiftning kan ändras, vilket gör att ägardirektiven måste justeras. Beslut tas sedan i Gävle Stadshus AB i maj, inför Kommunfullmäktige som beslutar kommunplanen där ägardirektiven finns med. Dotterbolagen är väl medvetna om att kommunplanen beslutas av Kommunfullmäktige i juni, men bolagen delges även informationen genom diariefunktionen.

Det är i kommunplanen det framgår vilket samarbete Gävle Stadshus AB har för att skapa lösningar som stärker den kommunala verksamheten. Utöver det framgår det även i policys och gemensamma anvisningar om hur de sköter uppdraget. Samtliga ekonomichefer i Gävle kommunkoncern och HR träffas dessutom månatligen.

Företagspolicy Gävle kommun

För att Gävle Stadshus AB ska kunna säkerställa att suboptimering undviks i Gävle kommunkoncern när beslut fattas i bolaget, har bolaget den operativa beslutsordningen samt ägardirektiven som hjälpmedel. Om ett spontant beslut ska tas i ett dotterbolag, måste det först upp till Gävle stadshus AB eller Kommunfullmäktige, beroende på om beslutet är inom vissa gränser och inom ram eller inte. Remiss går alltid ut till dotterbolagen innan stora beslut fattas. Detta sker formellt och tillsänds bolagen. Mindre beslut delges bolagen under de möten vd har tillsammans med samtliga dotterbolags vd en gång i månaden. Därefter får Gävle Stadshus AB utvärdera svaren, men att beslut alltid tas efter Gävle kommuns bästa. Moderbolaget kan alltså inte beakta varje enskilt dotterbolag utefter vinstsyfte, då detta strider mot kommunallagen samt att alla bolag i Gävle kommun ska verka för kommunkoncernens bästa.

För att Gävle Stadshus AB ska kunna identifiera när en samordning kan ge vinst till kommunkoncernen som helhet, gäller det för moderbolaget att ha bra insyn i dotterbolagens verksamheter. Vd menar att bolaget får bra insyn under de möten då respektive dotterbolag redogör för sina beslut eller sin verksamhetsplan för Gävle stadshus AB. Utöver det finns det policys som beslutats i Kommunfullmäktige samt att det blir mer och mer så att beslut som tas i Kommunfullmäktige tas för hela kommunkoncernen istället för som tidigare, bara för nämnderna i Gävle kommun. Numera försöker man se bolagen som en del av Gävle kommunkoncern och inte något som ligger utanför och behandlas på sidan av.

Den samordning som finns idag i Gävle kommunkoncern är administrativa rutiner i form av det ekonomiska årshjulet, samhällsplanering i form av samarbete mellan Gävle kommuns olika bolag och nämnder, samt exploateringen.

För att Gävle Stadshus AB ska kunna säkerställa att de affärsmässiga principerna inte går ut över den totala kommunala organisationen, sker uppföljning av månadsrapporterna för respektive dotterbolag månatligen, ägardirektiv som innehåller avkastningskrav samt lagstiftning som begränsar storleken på utdelning.

3.3.5 Koncerncontroller i Gävle Stadshus AB (moderbolaget)

Styrprocessen

Gävle Stadshus ABs process för bolagskoncernens ekonomiska optimering, utgår från "Årshjulet", se bild under 3.2.4.2. I samband med styrelsemötet i mars, skickar bolaget ut kompletterande anvisningar till de budgetanvisningar som kommunledningskontoret skickar ut samt att bolagen tillfrågas om eventuella synpunkter på ägardirektiven. Vad gäller budgeten, är det svårt för bolagen att fastställa en slutlig budget på våren, varför en revidering sker under hösten som beslutas i Kommunfullmäktige i december inför det nya året. Uppföljning sker i delår 1 och delår 2, samt vid årsbokslutet året efter, utöver översiktlig uppföljning i samband med månadsrapporterna.

Moderbolaget ska verka för samordning, utveckling och styrning av dotterbolagen, detta sker på olika sätt beroende på hur stort ärendet är. Är det en liten fråga som tas i Gävle Stadshus AB, räcker det med att kommundirektören informerar respektive bolags vd på månadsmötena med ledningsstaben (se definitionen under 3.3.1). Är det en fråga av större eller principiell karaktär, måste den gå vidare och beslutas i Kommunfullmäktige. Ett exempel på en mindre fråga där moderbolaget har rätt att fatta beslut, är det HR-verktyg som diskuterats i Gävle Stadshus AB. Då är moderbolaget tydliga mot dotterbolagen att detta ska gälla alla bolag i Gävle Stadshuskoncern, då strävan är att det ska vara samma program i hela kommunkoncernen.

Ibland upplever koncerncontroller att det blir otydligt pga. politiken. Exempelvis kan beslut som fattas i Kommunfullmäktige och berör AB Gavlegårdarna men de behöver inte passera Gävle Stadshus AB. Samtidigt kan AB Gavlegårdarna inte heller fatta motsägande beslut när Gävle Stadshus AB fattat beslut som berör dotterbolaget. Moderbolaget har rätt att fatta beslut inom vissa gränser, utan att det först behöver tas upp i Kommunstyrelsen. Moderbolagets beslutsrätt framgår av företagspolicyn. Det behöver inte heller till ett ägardirektiv för att beslutet ska gälla dotterbolagen, pga. att det inte är deras verksamhetsutförande.

De förbättringsförslag Gävle Stadshus ABs koncerncontroller har för att minska på de missförstånd och den otydlighet som ibland uppstår runt beslut, är att ha en stående punkt vid moderbolagets sammanträden som innebär att följa upp Kommunfullmäktiges beslut som rör bolagen, att se över besluten med hänsyn till bolagen och därefter ut på remiss till bolagen.

Gävle Stadshus AB organiserar och samlar in den information rörande dotterbolagens verksamhet som Kommunstyrelsen begär för fullföljande av sin uppsiktsskyldighet. Detta sker främst genom verksamhetsrapporter, bolagsstyrningsrapporter, delårs- och årsbokslut. Om en specifik fråga uppstår, kan moderbolaget begära in underlag löpande under året för uppföljning.

För att Gävle Stadshus AB ska kunna samordna och utveckla utbildning och kompetensutveckling inom ramen för dotterbolagens styrelsearbete, ordnar moderbolaget seminarier tillsammans med bolagsstyrelserna. Ett exempel på det under 2017 var ett seminarium för ordförande och vd i respektive bolag, där agendan handlade om frågan "Vad kan bolagen tillföra kommunkoncernen?".

Gävle Stadshus ABs koncerncontroller har inte tillgång till dotterbolagens styrelseprotokoll. Vid behov har koncerncontrollern möte med redovisningsansvariga samt ekonomichefer på bolagen.

Det kan tex. vara att bolagen skall upprätta hållbarhetsrapporter i samband med upprättandet av årsredovisningen pga. ny lagstiftning, instruktioner i samband med delårs-/årsbokslut eller om en redovisningsfråga eller annan fråga dyker upp. Då kallar koncerncontrollern de bolag som berörs till möte för att diskutera detta.

En förbättring i processen enligt koncerncontrollern, skulle vara att dotterbolagen hör av sig till moderbolaget mer löpande om de har funderingar eller frågeställningar. Antingen till koncerncontrollern eller Gävle kommuns ekonomichef. Nu ställs frågorna under möten ofta i sent skede, främst då under ekonomichefsträffarna som hålls av Gävle kommuns ekonomichef ca sex gånger per år.

Vad gäller rutinerna med de auktoriserade revisorerna, träffar koncerncontroller, ordförande och vd i Gävle Stadshus AB de auktoriserade revisorerna och har avstämningsmöte en gång per år utöver slutrevisionsmöte. En förbättring där skulle vara om samarbetet mellan Gävle Stadshus AB och de auktoriserade revisorerna hade en löpande avstämning sinsemellan gällande status och lämnade råd avseende dotterbolagen.

Bokslutsprocessen

Hur direktiven i bokslutsprocessen ser ut gällande koncernbidrag, ägartillskott och utdelning, står det i Gävle Stadshus ABs ägardirektiv att moderbolaget ska jobba för optimeringen. Det framgår även i företagspolicy att bolaget har det som uppdrag. I december begär Gävle Stadshus AB in underlag från dotterbolagen för att beräkna överavskrivningar. Ett utkast görs för koncernbidrag. I januari upprättas ett preliminärt bokslut, en skarp skatteberäkning görs och kommunledningskontoret går igenom detta med styrelsen i Gävle Stadshus AB. En tjänsteskrivelse upprättas och beslut fattas kring bokslutsdispositioner för respektive bolag. Därefter har kommundirektören rätt till mindre justeringar.

I ägardirektiven står det tex. att värdeöverföring om 65 mnkr ska ske från Gävle Energi AB. Detta kan vara i form av koncernbidrag eller aktieägartillskott, beroende på vad som är mest optimalt för Gävle Stadshuskoncern. Bara när det handlar om värdeöverföring kan moderbolaget besluta om aktieägartillskotten. Om tex. Gävle Fastigheter Gävle kommun AB skulle behöva 200 mnkr, kan moderbolaget inte bara bestämma att de ska ge ett aktieägartillskott, då måste det upp för beslut i Kommunfullmäktige, efter beredning i styrelsen och Kommunstyrelsen. När beslut är fattat av kommunfullmäktige delges dotterbolagen beslutet samt tidplan för verkställighet.

Ägardirektiv/Kommunplanen

Gävle stadshus AB har ansvaret för att förmedla ut ägardirektiven från Kommunfullmäktige till dotterbolagen. Detta sker genom Gävle kommuns administrativa avdelning på kommunledningskontoret som distribuerar ut dem.

Företagspolicy Gävle kommun

Det finns ingen fastställd rutin för att Gävle stadshus AB ska kunna säkerställa att suboptimering undviks när beslut fattas i bolaget. Det är kommundirektören som får fånga upp sådant med ledningsstaben (se definitionen under 3.3.1) under deras möten. Samma rutin gäller för att identifiera när en samordning kan ge vinst till kommunkoncernen som helhet. Ansvaret för den samordning som finns idag i Gävle Stadshus AB ligger på kommundirektören.

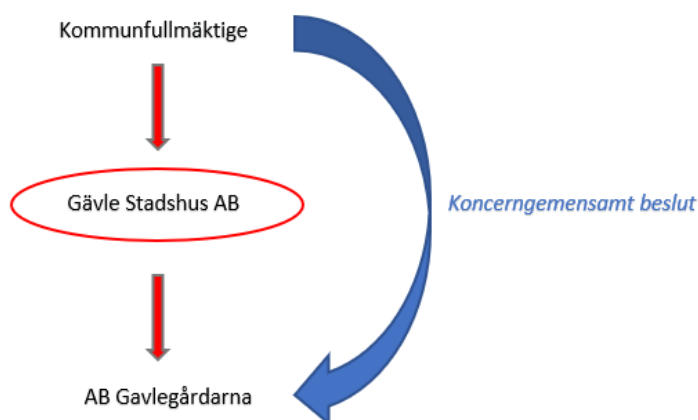
För att Gävle Stadshus AB ska kunna säkerställa att de affärsmässiga principerna inte går ut över den totala kommunala organisationen, begär moderbolaget in månadsrapporter från dotterbolagen. Moderbolaget har sedan månadsrapporteringen som en stående punkt vid varje styrelsemöte.

Det samarbete Gävle Stadshus AB har med dotterbolagen för att skapa lösningar som stärker den kommunala verksamheten, är att de ofta bjuder in ordförande eller vd som kommer och informerar om olika typer av frågor på bolagets styrelsemöten. Det kan även vara bolagen själva som ber att få komma.

3.3.6 Sammanfattande bedömning

Ägardirektiv och uppdrag i kommunplanen som står under avsnittet för respektive bolag är tydligt förmedlade. Uppdrag som gäller hela kommunkoncernen däremot når inte ut till AB Gavlegårdarna lika tydligt. Detta har då ibland lett till missförstånd och omedvetenhet hos AB Gavlegårdarna. Det är Kommunstyrelsens ansvar att se till att denna information förmedlas tydligt till bolaget.

Tidigare gick alla beslut som togs i Kommunfullmäktige genom moderbolaget Gävle Stadshus AB och sedan vidare ned till AB Gavlegårdarna och övriga bolag. Tanken där var att moderbolaget skulle analysera och utvärdera besluten innan dessa förmedlades vidare till respektive bolag. Detta skedde vanligtvis genom en remiss, där bolagen hade chansen att först kalkylera besluten och vad dessa skulle innebära för bolagen och Gävle kommunkoncern. Numera tas beslut ofta direkt av Kommunfullmäktige, utan att de mellanlandar i moderbolaget. Besluten är då redan fattade och bolagen får i efterhand bearbeta frågorna i sina respektive styrelser och därefter ta upp sina synpunkter med Gävle Stadshus AB.



Vi har noterat att uppdrag som fattas av Kommunfullmäktige och berör hela kommunkoncernen, ibland strider mot AB Gavlegårdarnas sÄrlagstiftning, Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Detta då beslut inte alltid först bearbetats i moderbolaget. Vi ser att skillnaden mot tidigare är att numera finns en strÄvan efter att ta beslut för hela kommunkoncernen gemensamt, där bolagen inte ska ses som något som ligger utanför. Detta kan då generera i problem i de fall besluten står i strid med AB Gavlegårdarnas bolagsordning och sÄrlagstiftning.

Vi har noterat att processen kan förbättras när uppdragen sÄtts, då de inte alltid styr mot målen.

Vi har noterat att det brister i rutinen hos Gävle Stadshus AB gällande uppföljning av beslut i Kommunfullmäktige som gäller bolagen. Detta medför även att det brister i Kommunstyrelsens uppsiktsplikt av bolagen.

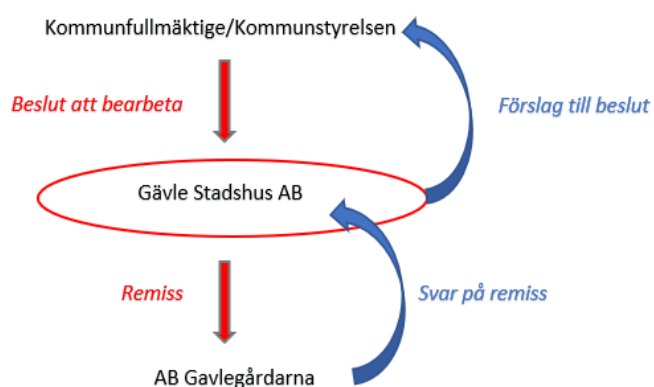
Vi har noterat att Gävle Stadshus AB kan förbättra rutinen gällande framförande av beslut till dotterbolaget. AB Gavlegårdarna upplever att det många gånger är otydligt från moderbolaget varifrån beslutet kommer.

Vi har noterat att det råder olika syn på hur processen ser ut gällande beslut som fattas av Kommunfullmäktige som rör AB Gavlegårdarna. KSO menar att det alltid går ut på remiss till bolaget först, medan vd i Gävle stadshus AB menar att det alltid går ut remiss innan större beslut ska tas. Vd i AB Gavlegårdarna menar att de ser att det ändrats senaste åren, då beslut numera ofta tas utan att remiss först kommit till bolaget och att det i ett flertal fall varit beslut som stridit mot bolagets sättningsordning och bolagsordning.

Vi har även noterat att det finns önskemål om tätare utbildningar gällande dotterbolagets internkontrollplan för politiken. Detta för att kunna vara mer insatt och därmed kunna ställa mer motfrågor. I dagsläget sker det en utbildning för politiken vid varje ny mandatperiod.

3.3.7 Rekommendation

- ▶ Vi rekommenderar Kommunstyrelsen att se över rutinerna gällande förmedling av de uppdrag som beslutas för hela Gävle kommunkoncern så att det framledes når ut tydligt till berörda parter.
- ▶ Vi rekommenderar Gävle stadshus AB att månatligen följa upp beslut fattade i Kommunfullmäktige, i syfte att kontrollera att dessa är förankrade med AB Gavlegårdarnas sättningsordning och bolagsordning samt att beslutade uppdrag styr mot målen. Detta görs lämpligen genom att införa en sådan punkt i bolagsstyrelsens dagordning för styrelsemötena.
- ▶ Med hänvisning till att det är Kommunstyrelsen som ska utöva uppsikt över AB Gavlegårdarna, rekommenderar vi Kommunstyrelsen att först utreda om beslut som ska tas för hela kommunkoncernen, tas enligt affärsmässiga principer för AB Gavlegårdarna och är långsiktigt bäst för bolaget. Vår rekommendation är att detta lämpligast görs genom att låta moderbolaget, Gävle Stadshus AB, skicka ut en remiss till bolaget innan beslutat fattas i Kommunfullmäktige.



- ▶ Vi rekommenderar Kommunstyrelsen att se över processen gällande när uppdragen sätts, så att de alltid styr mot målen. Detta görs bäst genom att se till så att även kommunalråd i opposition får tjänstemannastöd.

- ▶ Vi rekommenderar Gävle Stadshus AB att årligen genomföra en uppdateringsutbildning, för politiken, i dotterbolagets internkontrollplan.

4. Granskningsresultat utifrån stickprov

Efter att först ha samlat in och tagit del av alla styrdokument, för att sedan intervjua relevanta personer i styrkedjan gällande vad de tycker om de styrdokument som finns samt hur rutinerna fungerar, har vi slutligen utfört stickprov för att på så sätt granska styrkedjans process på detaljnivå.

I detta avsnitt redovisas resultatet från de stickprov som gjorts. Vid val av stickprov har urval skett så att styrkedjan fångats upp från olika håll, det vill säga både från beslut som kommer uppifrån Kommunfullmäktige och vidare ned till AB Gavlegårdarna samt beslut som först tagits i AB Gavlegårdarna och sedan vidare uppåt i styrkedjan för beslut.

Nedan redovisas resultatet från de tre olika urvalen; igångsättningstillstånd, måluppfyllelse samt koncerngemensamt beslut. Intervjuer har skett i samband med granskningen av stickproven, varpå sammanfattande bedömningar och slutsatser baserats även på dessa (Bilaga 1. Förteckning över intervjuobjekt).

4.1 Igångsättningstillstånd

När vi tittar på en sammanställning av beslut i Gävle Stadshus ABs styrelse avseende AB Gavlegårdarna, är det till största delen beslut om igångsättningstillstånd som tas i Gävle Stadshus ABs styrelse, varpå val att granska styrkedjan för igångsättningstillstånd gjordes. Dessa beslut behöver inte gå vidare upp för beslut i Kommunfullmäktige, då det inte rör sig om principiellt viktiga frågor eller frågor av större vikt. Investeringsbesluten har redan fattats i samband med kommunplanen och i vissa fall i separata beslut. Beslut om igångsättningstillstånd ger ytterligare en styrningsmöjlighet innan investeringar påbörjas.

Granskningen visar på att processen för igångsättningstillstånd fungerar bra i AB Gavlegårdarna. Det går tydligt att följa ett projekt från kalkyl i AB Gavlegårdarna till beslut i Gävle Stadshus AB. Det finns en tydlig struktur med detaljerade underlag som går att följa i processen.

Processen kring att erhålla igångsättningstillstånd är tidsmässigt väldigt knapp enligt AB Gavlegårdarna. I normalfallet går bolaget ut med en förfrågan på entreprenad. Vid en vald tidpunkt inkommer sedan anbudet. Därefter vidtar utvärdering av anbudet och en entreprenör utses. Tilldelningsbesked sänds då ut till anbudsgivarna som då har tio dagar på sig att överklaga valet av entreprenör. Sker ingen överklagan skrivs kontrakt med entreprenören. I kontraktet skrivs det då in ett förbehåll som innebär att kontraktet gäller såvida beslut kommer att fattas av styrelsen i AB Gavlegårdarna och Gävle Stadshus AB. Därefter kan entreprenaden starta.

Att sända ut handlingar till styrelserna inför beslut, menar AB Gavlegårdarna oftast blir omöjligt, då det föreligger upphandlingssekretess. Det går dock att invänta att sekretessen upphävs, men då sker det på bekostnad av att projektets genomförandetid försenas med några månader i värsta fall. Förseningen drabbar även utsedd entreprenör som avsatt resurser för entreprenaden.

För att processen ska vara så effektiv som möjligt, bevakar AB Gavlegårdarna hela tiden när moderbolaget planerar ha sitt nästkommande styrelsemöte. Utefter det planerar då bolaget in sitt styrelsemöte ett par dagar innan moderbolagets. Detta för att det inte ska ta en månad från det att

AB Gavlegårdarnas styrelse tar sitt beslut till det att det kommer upp för beslut till Gävle Stadshus AB.

AB Gavlegårdarna ser alltid till att ha någon från bolaget som närvarar på de styrelsemöten Gävle Stadshus AB har, där ett igångsättningstillstånd ska tas upp för beslut. Oftast är detta vice vd i AB Gavlegårdarna.

Det bolaget upplever är otydligt och kan förbättras, är strukturen och processen gentemot Gävle Stadshus AB. Projektchefen önskar att spårbarheten på tagna beslut förbättras så det blir lättare att se tagna beslut på de projekt där igångsättningstillstånd givits. Detta skulle underlätta för dotterbolaget, då de vill spara besluten i respektive projekt. Det har även hänt att Gävle Stadshus AB har ifrågasatt start av vissa investeringar, varpå AB Gavlegårdarna i efterhand måste kunna gå tillbaka och visa upp beslutet.

Gävle Stadshus AB bör enligt AB Gavlegårdarnas mening pröva om igångsättningstillstånd verkligen är nödvändigt att ta upp till beslut i moderbolaget. AB Gavlegårdarna agerar under löpande verksamhetsår inom given investeringsram och beslutad verksamhetsplan. Så länge bolagets budgetram hålls är moderbolagets beslut en formalitet. AB Gavlegårdarnas styrelse har fortfarande det aktiebolagsrättsliga ansvaret för bolagets ekonomi och förvaltning. Ett alternativ enligt AB Gavlegårdarna är om moderbolaget vill känna sig trygga med vilka projekt AB Gavlegårdarna sätter igång, är att endast AB Gavlegårdarnas styrelse tar beslut om igångsättning men att detta sedan rapporteras till Gävle Stadshus AB månaden efter. Då hinner handlingar levereras till moderbolaget innan mötet, samtidigt som processen inte fördröjs gentemot entreprenör.

AB Gavlegårdarna har också ställt frågan om igångsättningstillstånd förekommer bland kollegor som finns inom SABO-nätverket (Sveriges allmännyttiga bostadsföretag). Ingen av de tillfrågade kollegorna har en liknande process. Igångsättningstillstånd tas endast av bostadsbolagets styrelse.

Gävle Stadshus AB hänvisar även till att vd i AB Gavlegårdarna har tillgång till moderbolagets styrelseprotokoll i verktyget Meetings. När vi tar upp detta med AB Gavlegårdarna vet de inte vilket verktyg det är. Meetings är inget verktyg som används för AB Gavlegårdarnas bolagsstyrelse och de menar att de heller inte fått instruktioner om att de ska hämta information där.

4.1.1 Sammanfattande bedömning

Vi noterar att processen hos AB Gavlegårdarna fungerar bra. Det är detaljerade beräkningar och tydliga handlingar som går att följa. AB Gavlegårdarna bedöms ha god intern kontroll gällande igångsättningstillstånd.

Vi noterar dock att återkopplingen från Gävle Stadshus AB när det gäller fattade beslut kan förbättras. Detta sker muntligt under moderbolagets styrelsemöte där en representant från AB Gavlegårdarna närvarar vid beslut som rör dotterbolaget, oftast vice vd.

Vår bedömning är även att det brister i den interna kontrollen hos Gävle Stadshus AB gällande beslut om igångsättningstillstånd. Detta eftersom moderbolaget ibland ifrågasätter AB Gavlegårdarnas agerande, där de själva fattat beslut om igångsättningstillstånd.

4.1.2 Rekommendation

- ▶ Vi rekommenderar Gävle Stadshus AB att när beslut om igångsättningstillstånd meddelas AB Gavlegårdarna, göra det i skriftlig form i protokollsutdrag tillsammans med de handlingar

som ligger till grund för beslut. Detta för att det tydligt ska framgå vilket beslut det handlar om samt vilka underliggande handlingar som ligger till grund för beslut.

- ▶ Vi rekommenderar Kommunstyrelsen att se till att Gävle Stadshus AB får utökade resurser, så att de kan ha bättre internkontroll på vilka beslut de fattat gällande igångsättningstillstånd.

4.2 Mål: Medborgare och kunder

Kommunplanen innehåller övergripande mål i fyra perspektiv, varav *Medborgare och kunder* är ett. Varje nämnd och bolag har mål kopplade till de övergripande målen i detta perspektiv. Ett av AB Gavlegårdarnas mål under perspektivet medborgare och kunder är *Gavlegårdarna skapar tillsammans med medborgarna trygga, tillgängliga och välskötta livsmiljöer*, vilket har valts som stickprov i denna granskning. Vi har då använt oss av Stratsys för att få fram vilka aktiviteter bolaget har kopplat till detta mål. Val av aktivitet blev mot den indikator som minskat mest jämfört med föregående år, vilket landade i en aktivitet hos boendeavdelningen gällande låg trygghet.

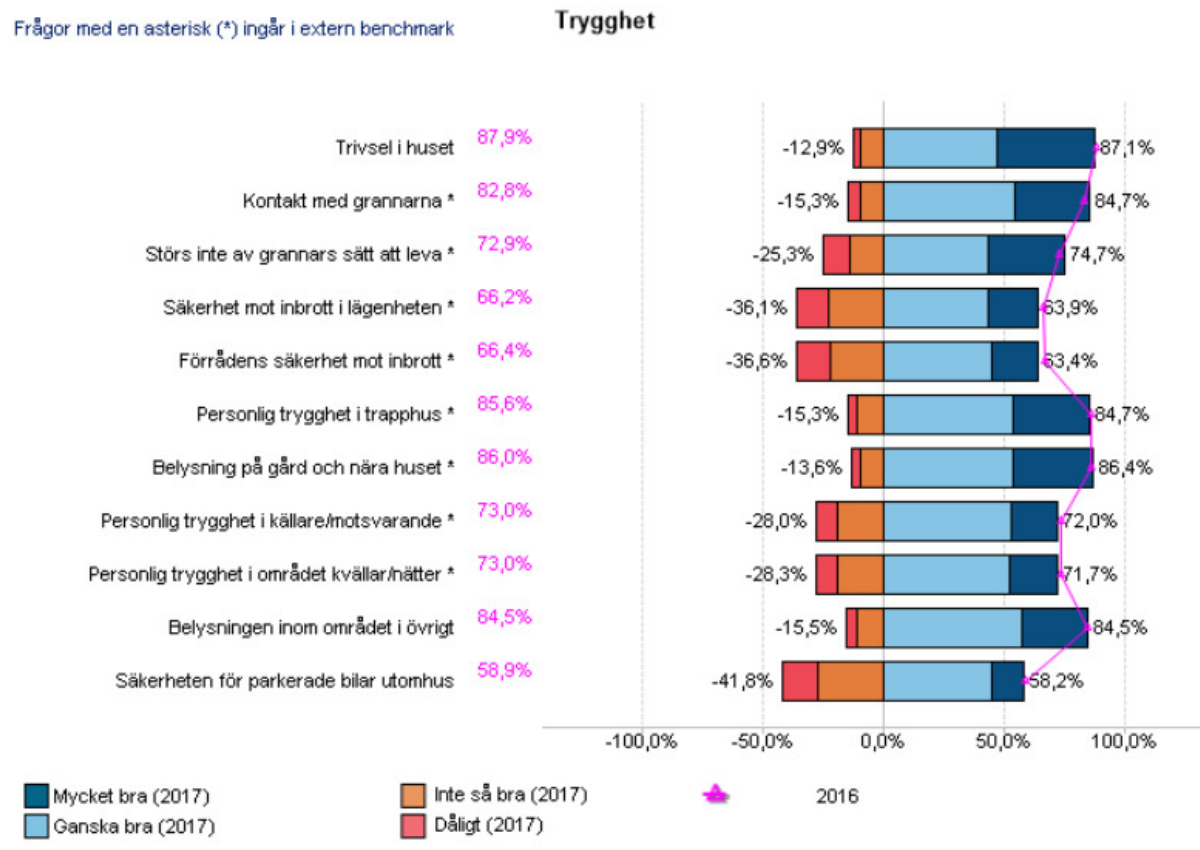


Bolaget använder sig av en handlingsplan som ligger i Stratsys. Den visar status för aktiviteten, anger vem som är ansvarig, startdatum samt slutdatum.

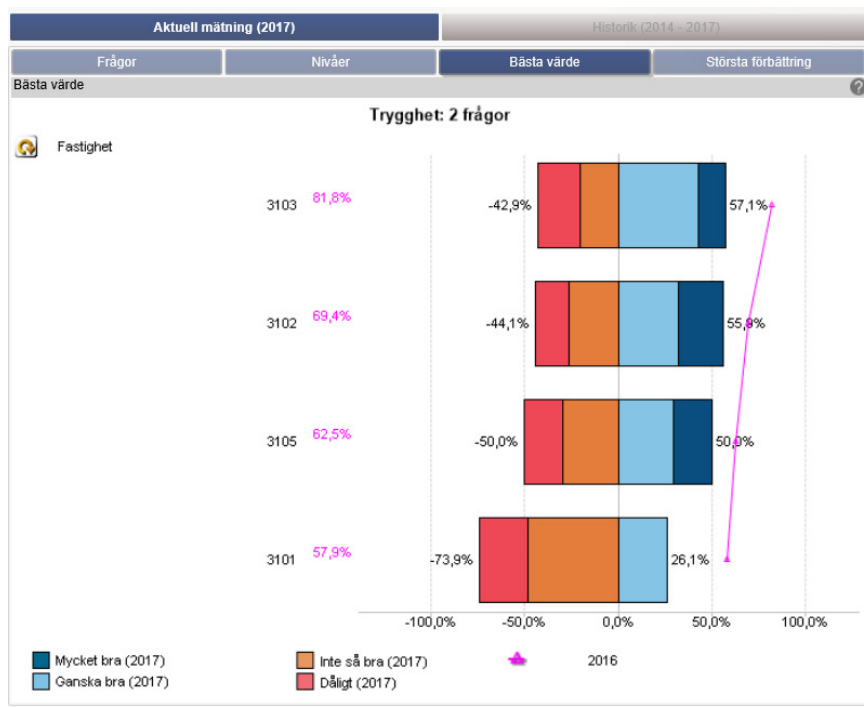
AB Gavlegårdarna använder sig sedan av systemet Qlickview, där de kan få ut information som berör aktiviteten. Systemet går att filtrera så att de till exempel kan titta på resultat från enkätundersökningar som går ut till hushåll gällande kundnöjdhet inom ett antal områden. Enkäten gällande kundnöjdhet går ut till varannan hyresgäst vartannat år, vilket innebär att alla hyresgäster får tycka till under en tvåårs period. Resultatet av undersökningen är sökbar på olika nivåer och kan

grupperas på olika sätt i Qlickview. Det går att söka ut enskilda frågeställningar och gruppera frågor för att skapa olika index.

För att analysera var åtgärder ska göras utifrån berörd aktivitet har AB Gavlegårdarna utgått från indikatorn trygghetsindex, som är ett av flera index i undersökningen om kundnöjdhet. Indexet innehåller 11 frågor gällande trygghet. Nedanstående bild visar utvecklingen per fråga över hela bostadsbeståndet, där den rosa linjen och siffran visar utfallet för 2016, och den svarta siffran och stapeln visar resultatet för 2017.



Resultatet visar bland annat att det finns hyresgäster som upplever att förrådets säkerhet mot inbrott, samt den personliga tryggheten i källare, har sjunkit. När bolaget bryter ner resultatet på områdesnivå går det att se tex. att fyra fastigheter i en stadsdel upplever större försämring. Se bild nedan.



På detta sätt arbetar bolaget med Qlickview i olika frågor, där det går att komma ned på detaljnivå och se vad bolaget behöver arbeta med, men samtidigt kunna återkoppla till ett övergripande mål.

Förvaltningschefen tycker att det ibland tas beslut gällande hela kommunkoncernen som strider mot ägardirektiven och menar att det blir förvirrande vilket beslut de då ska följa. Vidare menar förvaltningschefen att det ibland märks att det är svårt för Kommunfullmäktige att sätta mål som är anpassade för AB Gavlegårdarna, när det inte har bearbetats i bolaget först. Det kan till exempel handla om ett beslut för hela kommunkoncernen där miljöaspekten är viktigare än ekonomin eller att fokus inte blir på vad som är bäst för gävleborna gällande bostäder.

När beslut sker i Kommunfullmäktige för kommunkoncernen, där beslut strider mot AB Gavlegårdarnas ägardirektiv eller bolagsordning, saknar förvaltningschefen mottagare, när dotterbolaget vill meddela att ett beslut inte fungerar. Förvaltningschefen får ofta höra "att det bara är att göra" eftersom beslut fattats av Kommunfullmäktige. Förvaltningschefen menar att det först borde komma ut på remiss till bolaget från Gävle Stadshus AB, som sedan bearbetar frågan innan förslag till beslut upprättas. När beslut är motstridiga eller inte tillämpliga tar det mycket tid och energi till att föra dialog och försöka landa i vad som ska gälla.

Förvaltningschefens enhet diskuterar målen och hur det skulle kunna se ut med aktiviteter. När de är klara meddelas ledningsgruppen i AB Gavlegårdarna. Bolaget utgår från ägardirektiv, mål och ramar som gäller för kommunkoncernen. Detta omsätts sedan i en affärsplan för bolaget samt företagsövergripande mål och indikatorer utifrån ovanstående. Förvaltningschefen samlar sin stab och bryter ned det till respektive avdelningschef. Mål och aktiviteter förs sedan in i Stratsys och presenteras uppåt i företaget vid behov.

Olika avdelningar arbetar med samma indikatorer, till exempel att trapphusstädning ska öka med 2 %. Då gäller det att hitta nycklar så olika avdelningar kan jobba mot samma lilla mål som sedan hör till ett större mål.

Bolagets verksamhetskontroller följer upp att bolaget gör det de ska göra och arbetar med de processer de ska. Genomgång sker tertiälvis med varje avdelningschef. Rapportering sker även

löpande i Stratsys. För att kunna ge en samlad bild för att säkerställa att varje avdelning verkligen gör det de ska, hålls ett möte med förvaltningschefen som i sin tur sedan rapporterar en sammanställning till vice vd i Stratsys. Vice vd har då det som underlag vid presentation för AB Gavlegårdarnas och Gävle Stadshus ABs styrelse.

Förvaltningschefen tycker att Stratsys är ett bra hjälpmedel som ger kontroll. Systemet har utvecklats med åren och passar nu AB Gavlegårdarna bra. Det kan till exempel finnas över hundra aktiviteter till vice vd, därför går det att flagga de som är strategiskt viktiga. Varje avdelningschef använder även Stratsys när de gör sina analyser.

4.2.1 Sammanfattande bedömning

Vi har noterat av vårt stickprov att AB Gavlegårdarna har en god intern kontroll gällande processen för måluppföljning och aktiviteter kopplade till målet. Aktiviteten för låg trygghet gick att följa ända ned på detaljnivå i systemet Qlickview, gällande vad som var problemen och var de fanns. Det gick även att följa status för aktiviteten i systemet Stratsys. Vi har även noterat att det sker uppföljningar, analyser och avstämningar löpande och tillsammans med systemet Stratsys, har AB Gavlegårdarna löpande kontroll på vad som ska göras.

Vi har noterat att det ibland råder förvirring i AB Gavlegårdarna när de får olika direktiv uppifrån som strider mot varandra och att det då blir oklart för bolaget vad som gäller.

Det är i AB Gavlegårdarna den bästa kunskapen om verksamheten finns och som löpande arbetar med rutiner för att uppnå de olika mål, ägardirektiv och uppdrag de åläggs, utan att det strider mot bolagsordningen. Denna rutin bör Gävle Stadshus AB dra nytta av för att undvika att det uppstår problem för dotterbolaget när beslut fattas för hela kommunkoncernen i Kommunfullmäktige.

Vi har noterat att det brister i rutinerna hos Gävle Stadshus AB, som ska verka för samordning, utveckling och styrning av dotterbolagen, när det gäller att fånga upp information från dotterbolaget först, innan beslut fattas. Nu fattas ofta beslut i Kommunfullmäktige innan de är förankrade med AB Gavlegårdarna. Om förvaltningschef då behöver meddela att ett beslut inte fungerar, saknas det en mottagande funktion för det.

4.2.2 Rekommendation

- ▶ Vi rekommenderar Kommunstyrelsen, att be Gävle Stadshus AB bearbeta beslut som är tänkt att tas för hela kommunkoncernen, genom att på remiss be bolagen om en återkoppling innan förslag på beslut görs. Detta för att säkerställa att beslut inte tas för hela kommunkoncernen och samtidigt strider mot bolagsordning, särslagstiftning eller annat i ett av bolagen i Gävle kommunkoncern.
- ▶ Vi rekommenderar Gävle stadshus AB att månatligen följa upp beslut fattade i Kommunfullmäktige, i syfte att kontrollera att dessa är förankrade med AB Gavlegårdarnas särslagstiftning och bolagsordning samt att beslutade uppdrag styr mot målen. Detta görs lämpligen genom att införa en sådan punkt i bolagsstyrelsens dagordning för styrelsemötena.

4.3 Koncerngemensamt beslut i kommunplanen – bilpoolen

Vid valet av stickprov har vi här valt ut ett beslut som fattats under 2017 av Kommunfullmäktige och gäller Gävle kommunkoncern och därmed AB Gavlegårdarna.

Beslut om att alla kommunala nämnder och bolag ska ingå i den kommunala bilpoolen från år 2018, togs i samband med att Kommunfullmäktige beslutade kommunplanen för 2018. Detta gjordes den 19 juni 2017 och det är detta vi har valt att granska.

Vi har tagit del av remissvar som kommit in från AB Gavlegårdarna. Detta betyder att här har Kommunstyrelsen valt att först använda sig av moderbolaget Gävle Stadshus AB, för att få in dotterbolagens åsikter innan förslag till beslut görs till Kommunfullmäktige, vilket beror på att detta förslag till beslut uppkom för första gången för flera år sedan och rutinen då var att remiss först gick ut till bolagen innan beslut fattades i Kommunfullmäktige. AB Gavlegårdarna menar att när ett ärende bereds, för ett beslut som ska tas i frågor som ska gälla hela kommunkoncernen, alltid först remittera förslaget till berörda bolag. Bolagen ges då tillfälle att värdera beslutsförslaget utifrån sin särart och gällande lagstiftning och på så sätt undvika att beslutet går mot den lagstiftning som gäller för bolaget.

Vid våra intervjuer i samband med detta stickprov, konstaterades att AB Gavlegårdarna inte hade en aning om var det beslutet fanns någonstans. De hade bara fått besked om beslutet muntligt av Gävle Stadshus AB. Bolaget menade att det måste till ett ägardirektiv för att det ska gälla bolaget. AB Gavlegårdarna förstod heller inte hur det var möjligt att det trots remissvar från bolaget till Gävle Stadshus AB, fattats ett beslut som strider mot deras bolagsordning. Vad gäller Gävle Stadshus AB, fanns också en oförståelse, fast det handlade om varför AB Gavlegårdarna inte förstod att det bara var att finna sig i ett beslut som tagits för Gävle kommunkoncern samt att beslutet dessutom framgick klart och tydligt i kommunplanen.

Nedan är en sammanfattande turordning för beslutet, utefter de handlingar vi fått ut.

1. 2013-05-31
Kommunledningskontoret föreslår Kommunstyrelsen föreslå Kommunfullmäktige besluta att uppdra till Gävle Stadshus AB att utreda möjligheten att genomföra centraliserat fordonsansvar även för bolagen.
2. 2015-10-19
Kommunledningskontoret tar upp i en remiss om ett övrigt politiskt beslut som återstår, vilket är Gävle Stadshus AB:s beslut avseende om bolagen ska ingå i centraliseringen av långtidsuthyrning eller ej, där en genomförandeplan av centraliseringen ska skickas ut på tjänstemannaremiss.
3. 2016-10-19
Remissvar från AB Gavlegårdarna till Gävle Stadshus AB, att det inte var det bästa för varken bolaget, hyresgästerna eller miljön, och att AB Gavlegårdarna inte borde omfattas av detta beslut. Argumenten mot att ingå i ett centralt fordonsansvar var ekonomiska-, effektivitets- och miljömässiga grunder.

4. 2016-10-27
Gävle Stadshus AB föreslår Kommunstyrelsen att föreslå Kommunfullmäktige besluta att det för Gävle Stadshus AB och dess dotterbolag är frivilligt att ingå i det centrala fordonsansvaret för långtidsuthyrning av personbilar och lätta lastbilar.
5. 2016-11-08
Gävle Stadshus AB föreslår Kommunstyrelsen att föreslå Kommunfullmäktige besluta att utreda vidare de ekonomiska villkoren till det centrala fordonsansvaret.
6. 2016-11-11
En sammanställning upprättas av kommunledningskontoret av svar på remiss från bolagen. Där framgår AB Gavlegårdarnas tidigare svar med kalkylberäkningar.
7. 2017-05-18
Gävle Stadshus AB meddelar via mail AB Gavlegårdarna, att Gävle Stadshus AB under sitt styrelsemöte den 17 maj 2017, att styrelsen beslutat att dotterbolagen (ej Gavlefastigheter Gävle kommun AB) inte bör ingå pga. kostnadsfördyringar och andra driftsolägenheter. De kan dock ingå på frivillig basis.
8. 2017-06-19
Kommunfullmäktige beslutar att alla kommunala nämnder och bolag ska ingå i den kommunala bilpoolen från år 2018. Beslutet togs i samband med att Kommunfullmäktige beslutade kommunplanen för 2018. I detta beslut gick oppositionens budget igenom. Den beredning som gjorts tidigare avsåg Alliansens budgetförslag.

4.3.1 Sammanfattande bedömning

Vi tycker att rutinerna i Gävle Stadshus AB gällande att förmedla ut ändrade beslut till AB Gavlegårdarna kan förbättras, då de får veta från moderbolaget den 18 maj 2017, att styrelsen i moderbolaget beslutat att dotterbolaget inte behöver ingå i bilpoolen, men att det en månad senare står i kommunplanen att bolaget ska det. Det framgår under allmänna uppdrag till Gävle kommunkoncern.

Detta är dock en konsekvens av att det inte var Alliansens budgetförslag som beslutades i Kommunfullmäktige, utan oppositionens, och där fanns inte en tjänstemannaberedning motsvarande Alliansens. Den politiska situationen, att Gävle kommun inte styrs i majoritet och att det inte blev den budget man trott som beslutades, gjorde att många beslut som fattats fick en ny vändning.

Av detta stickprov framgår det tydligt, att dotterbolaget AB Gavlegårdarna och moderbolaget Gävle Stadshus AB, har helt olika syn på vad som gäller dotterbolaget. Gävle Stadshus AB menar att dotterbolaget måste följa ett beslut som fattats i Kommunfullmäktige och som avser hela kommunkoncernen. AB Gavlegårdarna menar att de måste följa bolagets bolagsordning och särslagstiftning och därmed bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer och utgå från vad som är långsiktigt bäst för bolaget. Vidare menar dotterbolaget att det måste till ett ägardirektiv för att ett beslut ska gälla bolaget.

Trots att AB Gavlegårdarna både har en särslagstiftning, som säger att bolaget ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer, samt att det även står i bolagets bolagsordning, har

inte Gävle Stadshus AB förstått att dessa två står över kommunallagen, vilken säger att kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte.

Vår bedömning är även att Gävle Stadshus AB, inte lyckats förmedla ut till AB Gavlegårdarna vilka styrdokument som gäller bolaget. Detta då AB Gavlegårdarna felaktigt tror att det måste till ett ägardirektiv för att det ska gälla bolagen. Ägardirektiv är ett sätt att nå ut med beslut till bolagen i Gävle kommunkoncern och uppenbarligen det mest tydliga sättet. Däremot finns det andra styrdokument i Gävle kommunkoncern, och då är det senaste beslut som gäller. Däremot kan inte dessa beslut strida mot bolagets bolagsordning.

4.3.2 Rekommendation

- ▶ Vi rekommenderar Kommunstyrelsen, att be Gävle Stadshus AB bearbeta beslut som är tänkt att tas för hela kommunkoncernen, genom att på remiss be bolagen om en återkoppling innan förslag på beslut görs. Detta för att säkerställa att beslut inte tas för hela kommunkoncernen och samtidigt strider mot bolagsordning, sÄrlagstiftning eller annat i ett av bolagen i Gävle Stadshuskoncern.
- ▶ Vi rekommenderar Kommunstyrelsen att se till så att kommunplaner och de olika budgetförslagen får tjänstemannastöd, för att säkerställa att förslagen inte strider mot bolagsordning, ägardirektiv eller sÄrlagstiftning. Detta då man i det nuvarande politiska läget inte på förhand kan veta vilket politiskt beslutsförslag som får majoritet i Kommunfullmäktige.
- ▶ Vi rekommenderar Gävle Stadshus AB att se över rutinen för att förmedla ut vilka styrdokument som gäller bolagen i Gävle Stadshuskoncern, så att det framledes är tydligt.
- ▶ Vi rekommenderar Gävle Stadshus AB att se över rutinerna för att förmedla ut beslut, så att man säkerställer att dotterbolagen i Gävle Stadshuskoncern fått information om de beslut som fattats och rör bolagen.

Nina Wennberg

Yrkesrevisor

Källförteckning

- ▶ Qlickview
- ▶ Platina
- ▶ Stratsys
- ▶ Regeringskansliets rättsdatabaser
- ▶ Kommunplan 2017
- ▶ Gävle kommuns företagspolicy
- ▶ Reglementen
- ▶ Ägardirektiv
- ▶ Internkontrollplaner
- ▶ Ovan gula eller nedan under respektive bolag
- ▶ Kommunallagen
- ▶ Aktiebolagslagen
- ▶ Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (särslagstiftning för AB Gavlegårdarna)

AB Gavlegårdarna

- ▶ Verksamhetsplan 2017–2020
- ▶ Verksamhetsrapport delår 2 2017
- ▶ Internkontrollplan 2017
- ▶ Bolagsstyrningsrapport 2016
- ▶ Bolagsordning
- ▶ Ägardirektiv 2017–2020
- ▶ Ägardirektiv tillägg 2017
- ▶ Finanspolicy

Gävle Stadshus AB

- ▶ Operativ beslutsordning Gävle Stadshuskoncernen
- ▶ Verksamhetsplan 2017–2020
- ▶ Bolagsstyrningsrapport 2016
- ▶ Bolagsordning
- ▶ Ägardirektiv 2017–2020
- ▶ Gävle kommuns företagspolicy
- ▶ Årshjul 2017 GSABs styrelsearbete
- ▶ Finanspolicy

Styrdokument Kommunstyrelsen (KS)

- ▶ Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över kommunala bolag 2015
- ▶ Reglemente för Kommunstyrelsen
- ▶ Finanspolicy

Styrdokument Kommunfullmäktige (KF)

- ▶ Arbetsordning för kommunfullmäktige i Gävle kommun

Bilaga 1. Förteckning över intervjuobjekt

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande/Ordförande Gävle Stadshus AB (år 2017)
- ▶ Kommundirektör/Vd Gävle Stadshus AB
- ▶ Ordförande AB Gavlegårdarna
- ▶ Vd AB Gavlegårdarna
- ▶ Vice vd AB Gavlegårdarna
- ▶ Koncerncontroller Gävle Stadshus AB
- ▶ Förvaltningschef AB Gavlegårdarna
- ▶ Projektchef AB Gavlegårdarna
- ▶ Projektledare fastighetsutveckling AB Gavlegårdarna

Yttrande över kompetensligheten att genomdriva en för ett kommunalt bostadsbolag olönsam åtgärd med hänvisning till koncernnyttan, dvs. att åtgärden är bra för koncernen i stort även om den är olönsam för det enskilda bolaget. Tillämpning av Aktiebolagslagen (ABL) (2005:551), Kommunallagen (KL) (2017:725), och Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (allbolagen).

1. Inledning

Det allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolaget i Gävle ingår tillsammans med ett antal ytterligare bolag i en koncern med ”Gävle Stadshus Aktiebolag” som moderbolag som ägs till fullo av Gävle kommun. Dessa ytterligare dotterbolag innefattar ett fastighetsbolag, ett energibolag, och ett hamnbolag. Fråga har

uppkommit **huruvida det är tillåtet för kommunen att genomdriva en för bostadsbolaget olönsam åtgärd med hänvisning till koncernnyttan**, dvs. åtgärden är bra för koncernen i stort även om den är olönsam för det enskilda bolaget.

2 Bakgrund och relevant reglering

Det finns i detta fall tre huvudsakliga författningar att förhålla sig till; Aktiebolagslagen (ABL)(2005:551), Kommunallagen (KL)(2017:725), och Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (Allbolagen).

2.1 Aktiebolagslagen

Samtliga aktiebolag, kommunala, statliga och privatägda, styrs i grunden av ABL. Aktiebolag ges dock förhållandevis stor frihet att bestämma hur dess verksamhet ska bedrivas och hur eventuell vinst ska disponeras. Grundförutsättningen i ABL är att alla aktiebolags syfte är att generera vinst till sina ägare. Om detta inte är fallet måste ett annat syfte skrivas in i bolagsordningen och hur eventuell vinst ska disponeras.¹ Det finns inget som generellt hindrar ett aktiebolag att genomföra olönsamma åtgärder. Det är ytterst bolagets ägare som bestämmer. Även åtgärder som står i strid med bolagsordningen kan förbli giltiga så länge samtliga aktieägare samtycker². Enkelt uttryckt ställer inte ABL några hinder för en kommun som ägare att genomdriva olönsamma åtgärder i bostadsbolaget.³

¹ ABL 3:3

² SAS-principen

³ Undantag finns när åtgärder kan anses vara värdeöverföring från bolaget. Se nedan.

2.2 Kommunallagen

Kommunallagens andra kapitel utgör huvudsaklig reglering för kommunen att bedriva näringsverksamhet och ta ut avgifter. Grundregel för kommunal näringsverksamhet är att den ska bedrivas utan vinstsyfte, se 2 kap. 7 § KL. Detta, tillsammans med självkostnadsprincipen, enligt 2 kap. 6 § KL, bör knappast innebära hinder för sådana olönsamma åtgärder att genomföras utan snarare det motsatta. Allmänt för kommunala aktiebolag borde sådana åtgärder därmed vara tillåtna. I vart fall om åtgärden ligger i det lokala allmänintresset enligt 2 kap. 1 § KL. Möjliga hinder uppkommer därmed endast i sådana bolag som lyder under specialreglering. Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag är dock en sån typ av bolag.

2.3 Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen

Allbolagen gäller för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag i vilka en eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet. Det handlar därmed inte nödvändigtvis om direkta ägarförhållanden. Att bostadsaktiebolaget ägs indirekt genom ett annat bolag är därmed inte en omständighet som sätter lagen ur spel. Bolaget är fortfarande att anses som ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag och har allbolagens regler att förhålla sig till. Kommunen, som den yttersta ägaren, ansvarar för att bolaget följer denna särreglering. Allbolagen innehåller två huvudsakliga delar; en föreskrift om att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer, 2 §, och en begränsning av de värdeöverföringar som tillåts, 3 §.

3 Affärsmässiga principer

Enligt allbolagen ska allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Detta är ett

explicit åsidosättande av kommunallagens självkostnadsprincip och förbudet mot vinsgivande verksamhet, 2 kap. 6-7 §§. Vad lagstiftaren specifikt menar med *affärsmässiga principer* ges inget större utrymme i lagtexten men har likväl behandlats i lagen förarbeten.

Affärsmässighet i allbolagens mening innebär att kommunen ska agera på samma sätt som en jämförbar privat ägare av ett jämförbart privat bostadsbolag skulle. Vidare sägs att affärsmässigt bedrivna bolag ska sträva efter att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat. Lägre avkastning på kort sikt anses rimlig om den beror på åtgärder som på längre sikt förväntas leda till högre avkastning. Bedömning av vad som är affärsmässigt beteende och rimliga avkastningskrav måste likväl utgå från den enskilda aktörens situation.⁴

En väsentlig fråga är vad affärsmässiga principer mer konkret innebär. I första hand innebär det att fler av kommunallagens regler inte ska tillämpas i de allmännyttiga bostadsbolagen. Den kommunalrättsliga självkostnadsprincipen ska inte tillämpas och inte heller förbudet mot vinstdrivande kommunal verksamhet. Syftet är att verksamheten i den kommunala allmännyttan ska bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt och därmed inte störa marknaden.⁵

Vidare innebär de affärsmässiga principerna att bolagen ska söka att uppnå vinst. Följande citat från propositionen illustrerar detta:

Utredningen ansåg att om det visar sig att en investering varit mindre lyckosam och det inte är möjligt att få en marknadsmässig avkastning på den, kan man inte begära det omöjliga utan får nöja sig med den vinst som är möjlig. Kravet blir då

⁴ Prop. 2009/10:185 s. 44-45.

⁵ Se prop. 2009/10:185 s. 43 ff.

att bolaget gör det bästa möjliga av situationen. Om det faktiska utfallet skulle visa sig bli sämre än det förväntade, saknar detta betydelse, förutsatt att investeringen grundats på realistiska förväntningar på marknadsmässig avkastning.⁶

Resonemanget visar tydligt att bolag underkastade allbolagen ska drivas enligt affärsmässiga principer vilket i sin tur innebär att varje åtgärd eller verksamhet i bolaget ska sträva efter att uppnå maximal vinst. Det i sin tur torde helt utesluta åtgärder eller verksamheter som är rent förlustbringande. En åtgärd som är kortsiktigt förlustbringande kan på längre sikt generera vinst. I så fall är den tillåten. Om en åtgärd både på kort och på lång sikt är förlustbringande så är inte åtgärden överhuvudtaget tillåten enligt allbolagen.

4 Värdeöverföringar

Begreppet värdeöverföring definieras i ABL 17 kap. :1 § och delas av Allbolagen. Värdeöverföring innefattar ett bolags

1. *Vinstutdelning,*
2. *Förvärv av egna aktier, dock inte förvärv enligt 19 kap. 5 §,*
3. *Minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna och*
4. *Annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget.*

Grundläggande för huruvida en transaktion är att anse som en värdeöverföring är om den minskar företagets förmögenhet utan att den har en rent affärsmässig karaktär. Överlåtande av tillgång till utomstående till underpris är exempel en transaktion som både minskar företagets förmögenhet och i de flesta fall inte bör kunna anses ha en affärsmässig karaktär.

⁶ Prop. 2009/10:186 s. 45 f.

ABL innehåller omfattande inskränkningar av hur aktiebolag får föra värde ut ur bolaget. 17 kap 2 § räknas de fem typer av värdeöverföringar som är tillåtna:

Värdeöverföringar från bolaget får endast ske enligt bestämmelserna

- 1. om vinstutdelning i denna lag,*
- 2. om förvärv av egna aktier i denna lag,*
- 3. om minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna i denna lag,*
- 4. om gåva till allmännyttigt ändamål i 5 §, och*
- 5. i ett avtal om koncerninternt finansiellt stöd som godkänts enligt 6 b kap. 6 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse eller 8 b kap. 6 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.*

Alla värdeöverföringar som inte faller under dessa 5 punkter är *contrario* otillåtna. Ytterligare begränsningar finns även gällande täckning för bundet eget kapital (17:3). Till detta tillkommer allbolagens tak för storleken på tillåtna värdeöverföringar (3 §).

6 Analys

Grundfrågan är huruvida det är tillåtet för en kommun att till sitt allmännyttiga bostadsaktiebolag uppdraga att genomföra åtgärder som för bolaget är olönsamma t.ex. med hänvisning till att åtgärden är nyttig för koncernen i stort. Det första problemet ligger i allbolagens föreskrift om affärsmässighet. Det är från förarbetena tydligt att här ska bolaget sträva efter långsiktig vinstmaximering. Åtgärder som är kortsiktigt olönsamma kan mycket väl vara tillåtna förutsatt att de på lång sikt ger lönsamhet. Åtgärder som är långsiktigt olönsamma kan dock inte anses vara förenliga med allbolagens krav på affärsmässighet.

Det finns inget som tyder på att kommunen tillåts ta hänsyn till andra kommunala bolags nytta av åtgärder i bostadsbolaget. Allbolagens krav på affärsmässighet har inte som ändamål att skapa största möjliga vinst för kommunen. Hade så vart fallet skulle nog en mer övergripande koncernsyn vara rimlig. Affärsmässighetskravet ämnar att tillse att bostadsmarknaden omfattas av konkurrens på lika villkor med de privata bolagen. Allbolagen har även som ändamål att skydda de kommunala bostadsbolagen kapitalbas, vilket reflekteras i de värdeöverföringsbegränsningar som ställs (allbo 3 §). Båda dessa avsikter rimmar illa med synsättet att en kommun skulle kunna offra lönsamhet i bostadsbolaget till fördel för andra bolag i koncernen.

Ett ytterligare hinder för att genomföra sådana åtgärder kan uppstå i form av regler för värdeöverföring. Allbolagen innehåller visserligen vissa begränsningar för värdeöverföringar men huvudsakligen är det aktiebolagslagens regler som är relevanta. Åtgärder inom en koncern som innebär förluster för ett bolag men vinst för ett annat kan beroende på transaktionens art innebära en värdeöverföring från ett bolag till ett annat (se ovan). Testet är huruvida transaktionen har rent affärsmässig karaktär för bolaget. Som tidigare nämnts är ett typfall av sådana icke-affärsmässiga transaktioner överlåtelser av tillgångar till utomstående till ett underpris. En sådan typ av olönsam åtgärd möter ytterligare hinder då värdeöverföringar från aktiebolag endast får ske på särskilda vis (ABL 17:2), det vanligaste av vilka är vinstutdelning till aktieägarna (se ovan).

7 Sammanfattande analys

-Ovanstående ger vid handen att även om aktiebolagen åtnjuter stor frihet enligt ABL så finns speciallagstiftning som kan fungera som

hindrande i vissa situationer Allbolagen är en sådan reglering. Syftet med Allbolagen är bl.a. att skydda hyresgästerna mot alltför höga hyresnivåer och kommunal plundring av vinsterna som uppstår.

-Kravet på affärsmässighet i Allbolagen innebär bl.a. att det inte är möjligt för en ägare att tvinga ett bolag som lyder under regleringen att vidta åtgärder som är affärsmässigt förkastliga.

-Avslutningsvis så är det min uppfattning att en kommun inte kan tillse att ett kommunalt allmännyttigt bostadsbolag vidtar för bolaget ekonomiskt ogynnsamma åtgärder. Det är inte förenligt med de skyddsändamål som regleringen ger uttryck för och helt enkelt ett brott mot AllboL. En instruktion till ett bolag som lyder under AllboL om att vidta en åtgärd som är förlustbringande både på kort och på lång sikt är helt enkelt olaglig. Citatet från propositionen är tydligt: *I sammanhanget bör dock framhållas att en kommun, enligt de föreslagna reglerna, inte kan kräva av sitt företag att det vidtar åtgärder som inte är lönsamma för företaget.*⁷

⁷ Prop. 2009/10:185 s. 42.



Begäran om yttrande

Dnr.18REK25
2018-12-13

Gävle Stadshus AB
Kommunstyrelsen

Gunilla Beckman Ljung
Telefon 026-17 94 92
gunilla.beckman-ljung@gavle.se

Granskning av styrkedjan i AB Gavlegårdarna

Bakgrund

Gävle kommuns revisorer har i revisionsplanen för 2017, beslutat att granska styrkedjan i Gävle kommunkoncern för att verifiera om den interna kontrollen är tillräcklig. Vid eventuella brister i den interna kontrollen, finns risk i att nämnder/bolag i Gävle kommun inte följer kommunfullmäktiges mål beslutade i kommunplanen, alternativt inte har mål som är i enlighet med god ekonomisk hushållning.

Syftet är att granska hur styrkedjan ser ut från Kommunfullmäktige till den enskilda enheten samt hur återrapporteringen utförs. För år 2017 görs en granskning avseende Utbildningsnämnden och AB Gavlegårdarna.

Avgränsning har gjorts till AB Gavlegårdarna som bolag och Utbildningsnämnden som nämnd. Denna rapport avser enbart AB Gavlegårdarna. Rapporten ger inte en total bild över styrkedjan inom AB Gavlegårdarna men speglar hela kedjan från Kommunfullmäktige ned till bolagets verksamhet.

För att verifiera hur begreppet affärsmässiga grunder i Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska tolkas i förhållande till Kommunallagens skrivningar om verksamhet i bolagsform har juridisk expertis konsulterats. Yttrandet från Olle Lundin professor vid Uppsala universitet bifogas.

Revisionsfrågor

- Granskning av hur styrkedjan ser ut från Kommunfullmäktige till den enskilda enheten samt hur återrapporteringen utförs.
- Hänger de olika delarna i styrkedjan ihop? Fungerar styrning och ledning i alla led?
- Eventuella motstridiga mål eller mål som är i konflikt med lagstiftning kartläggs.
- Finns en målstyrning mot god ekonomisk hushållning?

Granskningsresultat

- ❖ Granskning av hur styrkedjan ser ut från Kommunfullmäktige till den enskilda enheten samt hur återrapporteringen utförs.

Vi har noterat att det finns välformulerade och tydliga styrdokument i Gävle kommunkoncern. Granskningen av styrdokument visar på att de styrdokument som används också är de senast beslutade dokumenten. Vi har dock noterat att det inte går att hitta en samlad information om vilka ramverk som gäller eller vilka styrdokument som finns i Gävle kommunkoncern någonstans. Styrdokumentet i Gävle kommunkoncern samlas heller inte konsekvent på en plats på t ex webb, intranät eller i diarium.

Vår bedömning av styrkedjan som helhet är att det finns brister gällande informationsflödet från Kommunfullmäktige ned till AB Gavlegårdarna. Vad gäller återrapportering från bolaget uppåt i organisationen till Kommunfullmäktige fungerar det däremot bra.

Uppfattningen utifrån intervjuer är att det ibland är oklart för AB Gavlegårdarna varifrån beslut kommer. Vad gäller den formella återrapporteringen sker det i verksamhetsrapporter tre gånger per år samt bolagsstyrningsrapporter en gång per år.

- ❖ Hänger de olika delarna i styrkedjan ihop? Fungerar styrning och ledning i alla led?

Vår uppfattning är att moderbolaget Gävle Stadshus AB har bra implementerade rutiner över året, där de med hjälp av sitt styrverktyg årshjulet har bra kontroll på årets mer fasta punkter. Det vi noterade var dock att informationen ut till AB Gavlegårdarna kan bli tydligare från Gävle Stadshus AB gällande fattade beslut i Kommunfullmäktige eller i moderbolaget.

Vi upplever att verksamheterna hos AB Gavlegårdarna arbetar mot målen på bästa sätt och utifrån de förutsättningar de har. Detta görs genom att verksamhetsplanen bryts ned i handlingsplaner ute på enheterna, med indikatorer som styr mot de kommunövergripande målen. Vi upplever även att man ute i bolagets verksamheter ser kopplingen mellan handlingsplan och verksamhetsplan.

Vår uppfattning är att AB Gavlegårdarna på ett tydligt och välstrukturerat sätt, med hjälp av sin måltavla som styrverktyg, aktivt arbetar med att få alla medarbetare att känna att det de själva gör har betydelse för Gävle kommuns vision.

- ❖ Eventuella motstridiga mål eller mål som är i konflikt med lagstiftning kartläggs.

Vi har noterat att det ibland saknas samstämmighet mellan mål och uppdrag i kommunplanen och AB Gavlegårdarnas bolagsordning och

ägardirektiv. Konflikt uppstår ibland på grund av den särslagstiftning AB Gavlegårdarna går under: Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Ett remissbehov synes föreligga för AB Gavlegårdarna, där bolaget får chans att bearbeta förslag till beslut, så att beslut som sedan fattas i Kommunfullmäktige eller i moderbolaget Gävle Stadshus AB, inte strider mot bolagsordning, ägardirektiv eller särslagstiftning för AB Gavlegårdarna. I vår granskning har vi sett att uppdrag från Kommunfullmäktige fått tas upp för nytt beslut i Kommunfullmäktige på grund av sådana motstridigheter.

❖ Finns en målstyrning mot god ekonomisk hushållning?

Vi har noterat att man i moderbolaget Gävle Stadshus AB arbetar för att samordna ägaransvaret, så att beslut som fattas ska verka för koncernnyttan i Gävle kommunkoncern. Det som saknas i denna process är att ta hänsyn till AB Gavlegårdarnas särslagstiftning. Detta leder ibland till att beslut som tas gemensamt för hela Gävle kommunkoncern, strider mot AB Gavlegårdarnas bolagsordning och den särslagstiftning de går under: Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Juridiskt yttrande

För att få tydliggjort hur Kommunallag (KL), Aktiebolagslag (ABL) och Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AllboL) förhåller sig till varandra och vilka åtgärder kommunen kan kräva att bolaget vidtar, har ett juridiskt yttrande begärts av Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala Universitet. Den sista delen i yttrandet är följande:

7 Sammanfattande analys

- Ovanstående ger vid handen att även om aktiebolagen åtnjuter stor frihet enligt ABL så finns speciallagstiftning som kan fungera som hindrande i vissa situationer Allbolagen är en sådan reglering. Syftet med Allbolagen är bl.a. att skydda hyresgästerna mot alltför höga hyresnivåer och kommunal plundring av vinsterna som uppstår.

- Kravet på affärsmässighet i Allbolagen innebär bl.a. att det inte är möjligt för en ägare att tvinga ett bolag som lyder under regleringen att vidta åtgärder som är affärsmässigt förkastliga.

- Avslutningsvis så är det min uppfattning att en kommun inte kan tillse att ett kommunalt allmännyttigt bostadsbolag vidtar för bolaget ekonomiskt ogynnsamma åtgärder. Det är inte förenligt med de skyddsändamål som regleringen ger uttryck för och helt enkelt ett brott mot AllboL. En instruktion till ett bolag som lyder under AllboL om att vidta en åtgärd som är förlustbringande både på kort och på lång sikt är helt enkelt olaglig. Citatet från propositionen är tydligt: *I sammanhanget bör dock framhållas att en*

kommun, enligt de föreslagna reglerna, inte kan kräva av sitt företag att det vidtar åtgärder som inte är lönsamma för företaget.

Rekommendationer i granskningsrapporten

Rekommendationerna utgår från granskningen av AB Gavlegårdarna men är i de flesta fall allmängiltiga för styrningen av GSAB-koncernens samtliga dotterbolag.

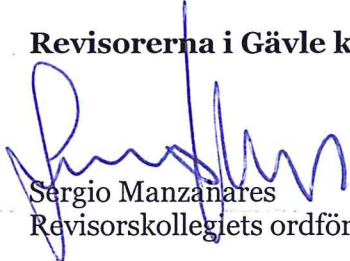
- ▶ Vi rekommenderar att Kommunstyrelsen samlar ramverk och styrdokument som finns i Gävle kommunkoncern och tydliggör vilka som berörs. En plattform där samtliga uppdaterade styrdokument och aktuella ramverk går att nå underlättar efterlevnad.
- ▶ Vi rekommenderar Gävle Stadshus AB att se över rutinerna och resurserna för att förmedla ut beslut, så att man säkerställer att dotterbolagen i Gävle Stadshuskoncern får information om de beslut som fattats och rör bolagen. Vidare rekommenderar vi att detta sker i skriftlig form i protokollsutdrag med de handlingar som ligger till grund för beslut.
- ▶ Vi rekommenderar Kommunstyrelsen, att ge Gävle Stadshus AB ett förtydligt uppdrag för ett remissförfarande till dotterbolagen för beslut som är tänkta att tas för hela kommunkoncernen, innan förslag till beslut läggs fram. Detta för att säkerställa att beslut inte tas för hela kommunkoncernen och samtidigt strider mot bolagsordningar, särslagstiftning eller annat i dotterbolagen i Gävle Stadshuskoncern.
- ▶ Vi rekommenderar att Gävle Stadshus AB ges ansvaret att säkerställa att särslagstiftning följs.



Revisorerna vill veta hur Gävle Stadshus AB och Kommunstyrelsen ställer sig till det som framkommit i granskningen, juristyttrandet och de rekommendationer som granskningen lett fram till.

Revisorerna begär yttrande från Gävle Stadshus AB och Kommunstyrelsen senast 2019-02-20.

Revisorerna i Gävle kommun


Sergio Manzanares
Revisorskollegiets ordförande


Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilagor:

1. Rapport "Granskning av styrkedjan i AB Gavlegårdarna".
2. Yttrande från Olle Lundin, Professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet.

§ 43: Begäran om yttrande gällande granskning av styrkedjan i AB Gavlegårdarna

Delges:

Kommunrevisionen

Dnr 19KS62

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar enligt ordförandens förslag

att avge nedanstående yttrande till kommunrevisionen

Ärendebeskrivning

Revisionsrapport ”Granskning av styrkedjan i AB Gavlegårdarna.”

Kommunstyrelsen har ombetts yttra sig kring revisionsrapporten ”Granskning av styrkedjan i AB Gavlegårdarna.” Kommunstyrelsen har tagit del av revisionsrapporten och lämnar följande yttrande:

Det är självklart viktigt att styrkedjan från Kommunfullmäktige till såväl nämnder som bolag fungerar bra. Senaste årens minoritetsstyren har dock inneburit att styrkedjan försvagats, då inte alla budgetförslag har beretts lika djupgående och då beredningen kring kommunplan och budget har avsett förslag som sedan ej vunnit bifall i Kommunfullmäktige. Majoritetsstyren minimerar risken att detta ska ske igen.

Koncernstyrning förutsätter gemensamt ansvarstagande för kommunövergripande beslut men det ligger i vårt intresse att underlätta påverkan före och implementering efter beslut. Gävle Stadshus AB kommer att genomföra såväl fler utbildningsinsatser som fler dialogtillfällen med de kommunala bolagen framåt.

Kommunstyrelsen är medveten om Gavlegårdarna sÄrlagstiftning. Dock är tolkningen av densamma inte lika i landets alla allmännyttiga bostadsbolag och prejudicerande domar saknas, vilket betyder att tolkningen inte är glasklar. Koncernstyrning är en viktig princip för ägaren. Vi beaktar och värderar det juridiska yttrandet i förhållande mot andra juridiska bedömningar som underlag i framtida dialoger mellan Gävle Stadshus AB och AB Gavlegårdarna.

Kommunstyrelsen ger VD i Stadshus i uppdrag att säkerställa att alla koncerngemensamma beslutsförslag delges även bolagen för synpunkter före beslut samt att fattade beslut delges bolagen.

Justerare	Uppdragsbestyrkande

Åsa Wiklund Lång

Kommunstyrelsens ordförande

Inlägg i ärendet

Margareta Larsson (M), Helene Åkerlind (L), Owe Hellberg (V), Jörgen Edsvik (S),
Gin Akgül Hajo (V)

Beslutsunderlag

- Begäran om yttrande gällande granskning av styrkedjan i AB Gavlegårdarna, dnr 362827
- Yttrade från Gävle Stadshus AB till revisionen angående granskning av styrkedjan i AB Gavlegårdarna, dnr 19KS62-3
- Borttagen på grund av personuppgifter., dnr 19KS62-2

Justerare			Uppdragsbestyrkande

Kommunstyrelsen

Tjänsteskrivelse - Begäran om yttrande gällande granskning av styrkedjan i AB Gavlegårdarna

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås avge nedanstående yttrande till kommunrevisionen

Ärendet i korthet

Revisionsrapport ”Granskning av styrkedjan i AB Gavlegårdarna.”

Kommunstyrelsen har ombetts yttra sig kring revisionsrapporten ”Granskning av styrkedjan i AB Gavlegårdarna.” Kommunstyrelsen har tagit del av revisionsrapporten och lämnar följande yttrande:

Det är självklart viktigt att styrkedjan från Kommunfullmäktige till såväl nämnder som bolag fungerar bra. Senaste årens minoritetsstyren har dock inneburet att styrkedjan försvagats, då inte alla budgetförslag har beretts lika djupgående och då beredningen kring kommunplan och budget har avsett förslag som sedan ej vunnit bifall i Kommunfullmäktige. **Majoritetsstyren** minimerar risken att detta ska ske igen.

Koncernstyrning förutsätter gemensamt ansvarstagande för kommunövergripande beslut men det ligger i vårt intresse att underlätta påverkan före och implementering efter beslut. Gävle Stadshus AB kommer att genomföra såväl fler utbildningsinsatser som fler dialogtillfällen med de kommunala bolagen framåt.

Kommunstyrelsen är medveten om Gavlegårdarna särslagstiftning. Dock är tolkningen av densamma inte lika i landets alla allmännyttiga bostadsbolag och prejudicerande domar saknas, vilket betyder att tolkningen inte är glasklar. Koncernstyrning är en viktig princip för ägaren. Vi **beaktar och värderar det juridiska yttrandet i förhållande mot andra juridiska bedömningar** som underlag i framtida dialoger mellan Gävle Stadshus AB och AB Gavlegårdarna.

Kommunstyrelsen ger VD i Stadshus i uppdrag att säkerställa att alla koncerngemensamma beslutsförslag delges även bolagen för synpunkter före beslut samt att fattade beslut delges bolagen.

Åsa Wiklund Lång

Kommunstyrelsens ordförande



2(2
)
Datum 2019-03-21
Dnr 19KS62-5

Kommunstyrelsen

Klicka här för att ange vilka underlag som ligger till grund för beslutet.

Beslutet ska skickas till
Kommunrevisionen



2019-02-27

Svar från Gävle Stadshus AB avseende granskning av styrkedjan i AB Gavlegårdarna

Gävle Stadshus AB (GSAB) har tagit del av revisorernas granskning av styrkedjan i AB Gavlegårdarna (ABG).

Vid förslag på ändringar av styrdokument, till exempel ägardirektiv för ABG, sker det i dialog med bolaget. ABG:s VD (eller vice VD) är föredragande på GSABs styrelsemöte samt närvarar hela tiden på styrelsemötet när ärendet avhandlas, förslag till beslut diskuteras och beslut fattas. ABG är därmed medveten om vilket beslut som GSAB har för avsikt att föra vidare i beslutskedjan. Bolaget är av uppfattningen att det är upp till ABG att om de så önskar även begära en protokollskopia av beslut.

Bolaget har inte uppfattat denna hantering av styrkedjan som ett problem och tillvägagångssättet har inte heller varit en diskussion med övriga dotterbolag.

Ärendet skickas sedan vidare för beslut i kommunstyrelse/kommunfullmäktige då GSAB inte har beslutsrätt att ändra styrdokument. Det slutliga beslutet framgår av protokollet från kommunfullmäktige.

Styrelsen i Gävle Stadshus AB är väl medvetna om att särslagstiftning finns, men förbehåller sig rätten att som ägare ha möjlighet att föra en dialog med ABG avseende lämnade förslag, på exempelvis avkastningskrav, inför kommande beslut av kommunfullmäktige. Gällande särslagstiftningen är rättspraxis relativt begränsad varför lagtolkningar förs i dialog med bolaget och GSABs ägare, Gävle kommun.

Göran Arnell
Kommundirektör

GÄVLE STADSHUS AB

Gävle kommun, 801 84 Gävle. *Besöksadress* Stadshuset, Drottninggatan 22.

Tfn 026-17 80 00 (vx). *Fax* 026- 12 54 56