

STADSLEDNINGSKONTORET KANSLIET UMEÅ KOMMUN	
2001 -12- 21	
Dnr: 2001.5281	Dpl: 107
Aktbil: /	Bil: /

# Företagspolicy för Umeå kommun

## 1 Inledning

Behovet är stort av en mer utvecklad helhetssyn, ett koncernperspektiv, i den mycket omfattande och starkt komplexa kommunala verksamheten i Umeå kommun.

Denna *företagspolicy*, som antagits av kommunfullmäktige i Umeå kommun (2001-xx-xx § yy), lägger fast de *regler* som skall gälla för relationen mellan kommunen och dess direkt och indirekt ägda bolag samt hur frågor som gäller bolagen skall hanteras inom kommunen i ett *helhetsperspektiv*. Syftet är också att i så hög grad som möjligt *utveckla gemensamma förhållningssätt* och en gemensam *kultur*.

Policyn gäller intill dess fullmäktige beslutat om annat ...

## 2 Motiv till företagsägande

De motiv som främst finns till kommunalt företagsägande är:

- Effektivare att driva verksamhet i bolagsform.
- Logiken i vissa branscher kräver bolag som t.ex. bostads- och energi-branschen.
- I vissa fall underlättas samverkan med andra kommuner och näringslivet.
- Juridiskt tydliga och enkla beslutsvägar erhålls.
- Möjlighet att erhålla vinstutdelning /koncernbidrag.

## 3 En ny och aktiv ägarroll

Den naturliga utvecklingen i Umeå kommun är nu, efter att vi tillskapat en bolagskoncern med ett aktivt moderbolag, att övergå till en mer professionell och aktiv ägarstyrning genom moderbolaget. Nedanstående är viktiga utgångspunkter för ambitionen att utveckla denna aktiva ägarstyrning i dialog med bolagen:

- Bättre verksamhetssamordning av den totala kommunala organisationen (nämnder/bolag).
- Nya metoder för modern styrning och ledning med koncern och helhetsperspektiv.

- Skapa en gemensam kultur för den totala kommunala organisationen.
- Utveckla nya och passande fora för bolags- och koncernfrågor.
- Underlätta värdeskapande i bolagskoncernen och i delägda bolag.
- Kostnadseffektivitet bl.a. genom att nyttja reglerna för koncernbidrag.

## **4 Juridiska utgångspunkter för aktiv ägarstyrning**

### **4.1 Kommunallagen och de kommunala företagen**

Genom 1991 års kommunallag (KL) införs för första gången regler angående kommunens skyldigheter såvitt avser de kommunala företagsengagemangen. Reglerna är huvudsakligen av kommunaldemokratisk natur och markerar företagets roll som instrument för kommunens verksamhet. Kommunens ansvar för styrning är inte i juridisk mening tydligt utvecklad.

Behovet av sådan styrning motiveras istället av kommunens övergripande politiska förvaltningsansvar. Reglerna redovisas kort i det följande. Att notera är att kommunallagen i sitt utgångsläge förlägger hela ägarfunktionen till kommunfullmäktige.

### **4.2 Kommunen och dess bolag**

De kommunala bolagen har tillkommit för att tillgodose kommunala behov och utgör därför delar av den kommunala organisationen. De helägda bolagen har i kommunen organiserats i en aktiebolagsrättslig koncern, dvs. med moderbolag, dotterbolag och dotterdotterbolag.

Kommunen är alltså endast direktägande såvitt avser moderbolaget som i sin tur direkt och indirekt äger de övriga bolagen. Kommunens styrning av dotterbolagen sker genom moderbolaget. Vad avser delägda bolag sker styrningen genom KS i den proportion ägandet anger.

### **4.3 Aktiebolagslagens ägarroll**

Aktiebolagslagen uppställer inga krav på styrning från ägarens sida utan endast formella krav riktade mot denne med anknytning till bolagsstämman. Inte desto mindre förfogar ägaren av ett bolag över detta med stöd av äganderätten. Av ägaren utfärdade direktiv vid bolagsstämman är således bindande för styrelse och verkställande direktör så länge de inte inkräktar på

tvingande regler i aktiebolagslagen eller annan lag som styrelsen har att följa. Äganderätten utgör grunden för all koncernstyrning.

#### 4.4 Kommunfullmäktige och bolagen

Kommunfullmäktige har enligt bestämmelserna i 3 kap 16-19 §§ KL särskilda åligganden avseende de kommunala företagsengagemangen. Dessa kan kortfattat beskrivas på följande sätt.

Enligt 3 kap 16 § KL är det *endast fullmäktige* som kan besluta om delaktighet som ägare i bolag, förening eller motsvarande kommunalt engagemang i stiftelse.

Enligt 3 kap 17 § KL skall *fullmäktige när vården av kommunal angelägenhet lämnas över till ett helägt bolag eller stiftelse som kommunen bildar ensam tillse att*

- Verksamheten i företaget enligt bolagsordning med ägardirektiv eller stiftelsestadgar är helt kommunalrättsligt kompetenslig.
- Det läggs fast ett kommunalt *ändamål*, dvs. syfte med företagets verksamhet.
- Att styrelsen väljs genom direktval i fullmäktige.
- Att fullmäktige bereds tillfälle att *yttra sig* innan beslut fattas i företagets styrelse i ärende som är av principiell betydelse eller av större vikt.
- Att minst en lekmannarevisor i bolag väljs av fullmäktige och minst en revisor i stiftelse och att dessa hämtas ur kretsen förtroendevalda revisorer i kommunen med ersättare.

Enligt 3 kap 18 § KL skall fullmäktige i företag där kommunen inte är ensam ägare eller motsvarande i stiftelse se till att företaget blir bundet av ovanstående villkor i en omfattning som är "rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt". För att möjliggöra för kommunstyrelsen att utöva uppsikt över det samägda bolaget enligt 6 kap 1 § KL behöver fullmäktige införa en bestämmelse i bolagsordningen om att öppna upp företaget civilrättsligt.

Enligt 3 kap 19 § KL slutligen ankommer det på fullmäktige att tillse att när vården av kommunal angelägenhet lämnas över till annan än av kommunen helägt företag tillse att kontroll och uppföljning av verksamheten kan genomföras.

Härutöver ankommer det på fullmäktige att ta ställning till de ärenden som behandlats i 4.1 ovan och vidare tillse att fullmäktige på ett tillfredsställande sätt informeras om bolagssektorns förhållanden och utveckling.

#### **4.5 Kommunstyrelsen och bolagen**

Kommunstyrelsen har enligt 6 kap 1 § KL att utöva *uppsikt* över de kommunala hel- och delägda företagen vilket inkluderar såväl direkt som indirekt ägda företag. Uppsikten utgör således inte styrning.

Uppsikten är en offentlighetsrättslig förvaltningskontroll av motsvarande slag som gäller för nämnderna. Kommunstyrelsen avgör själv hur uppsiktsplikten skall fullgöras och dokumenterar detta. Vidare skall den information som inhämtas dokumenteras på lämpligt sätt och fullmäktige skall på sätt kommundirektivet anger översiktligt informeras om förhållandena i företagssektorn.

Utöver uppsiktsplikten har kommunstyrelsen att utöva den ägarroll som överförs/delegerats enligt kommundirektivet. Kommunstyrelsen utövar ägarrollen i bolagskoncernen genom att ägardirektiv läggs fast vid moderbolagets bolagsstämma. Moderbolaget i sin tur utövar den av kommunstyrelsen delegerade ägarrollen mot respektive dotterbolag genom att bl.a. utfärda ägardirektiv som läggs fast vid respektive dotterbolags bolagsstämma. Kommunstyrelsen skall uppmärksamma att ägardirektiv som inte läggs fast i bolagsstämmobeslut inte är juridiskt bindande för bolagens förvaltningar.

### **5 Ägarrollen i Umeå kommun**

Kommunallagen förlägger utövandet av ägarrollen på kommunfullmäktige. Fullmäktige har också ett särskilt ansvar för företagen enligt 3 kap 16-19 §§ KL vilket beskrivs i det följande. Med stöd av KL delegerar KF den praktiska hanteringen av ägarfrågorna rörande bolagen till KS genom ett förvaltnings uppdrag. Ansvaret, enligt angivna lagrum, är dock inte delegerbart.

#### **5.1 Av fullmäktige förbehållna ägarfrågor**

Förutom de icke delegerbara frågorna rörande företagen förbehåller fullmäktige sig de frågor angående dessa som kan sägas vara av tung politisk natur. Utgångspunkt för de ärendeslag som är av detta slag är den uppräknade av icke delegerbara ärenden från fullmäktige till styrelse eller nämnd

som redovisas i 3 kap 9 § KL. Följande ärendeslag rörande företagen är av denna natur.

- Mål och riktlinjer för verksamheten i bolagen
- Kapitaltillskott till företag i de fall de kommer från kommunen
- Grunderna/principer för ekonomiska förmåner för styrelserna i företagen
- Ansvarsfrihet om anmärkning riktats mot styrelseledamot eller verkställande direktör av revisor eller lekmannarevisor
- Förvärv, förändring av ägande eller bildande av dotter- eller dotterdotterföretag, etc. eller nytt deläggande i företag
- Frivillig likvidation av företag
- Fusion av företag
- Försäljning av företag, del av företag eller företags rörelse
- Start av ny rörelsegren eller nedläggning av befintlig sådan.

Övriga ägarfrågor, rörande ägarstrategier och samordning ur ett effektivitetsperspektiv, förs ner på kommunstyrelsen, vad gäller delägda företag. Frågorna hanteras i kommunstyrelsens arbetsutskott.

Beträffande företag som tillhör bolagskoncernen bereds och beslutas motsvarande frågor av moderbolagets styrelse. Ledamöterna i kommunstyrelsens arbetsutskott skall fortsättningsvis också utgöra moderbolagets styrelse. Fördelning mellan fullmäktige och kommunstyrelse samt frågan om utskott behandlas i kommunstyrelsereglementet.

## **6 Styrinstrument för aktivt företagsägande och verksamhetsutveckling**

De styrinstrument som står till förfogande för en ägare av bolag kan uppdelas i två slag. Dels bolagsordningen vilken dokumenteras skriftligt och hanteras på särskilt sätt och därigenom binder förvaltningen av bolagen och dels valet av funktionärer i bolagen dvs. styrelseledamöter, revisorer och lekmannarevisorer och också ägarombud. Även valet av verkställande direktör som ankommer på bolagets styrelse är mycket viktigt.

### **Krav på ägaren:**

- Värdeskapare genom helhetsperspektiv på den totala kommunala organisationen.

- Aktiv och öppen dialog med bolagen.
- Klargöra strategiska mål och inriktning av verksamheten och ekonomi genom ekonomiska och verksamhetsmässiga ägardirektiv.
- Omvärldsbevakning i en samordnad verksamhetsplaneringsprocess för den totala kommunala organisationen.

## 6.1 Bolagsordningen

Bolagsordningen är det grundläggande konstitutionella dokumentet i varje aktiebolag och innehåller ägardirektiv av tyngsta dignitet. Bolagsordningen utgör dels ett av samhället sanktionerat samarbetsavtal mellan aktieägarna men också bindande direktiv för förvaltande organ och revisorer. Utöver vad lag föreskriver om bolagsordningens innehåll skall den inte belastas med annat än bestämmelser av konstitutionell natur av bestående karaktär.

Med hänsyn till bolagsordningens grundläggande funktion skall ingen bolagsordning i de bolag där kommunen har ett dominerande inflytande, kunna ändras utan ett föregående beslut i fullmäktige.

## 6.2 Ägar- och stämmodirektiven

Bolagsstämman är det enda forum enligt aktiebolagslagen där ägaren eller ägarna i formell juridisk bemärkelse kan påverka bolagets verksamhet. Ett direktiv som läggs fast i ett bolagsstämmoprotokoll är nämligen lika bindande för VD och styrelse som om direktivet tas in i bolagsordningen. I strategiska frågor och i andra som inte kan sägas vara av konstitutionell natur är stämmodirektivet att föredra före bolagsordningen därför att det blir omedelbart bindande, kräver ingen registrering och snabbt kan ändras vid behov.

### **Flerdimensionella ägardirektiv för beslut på bolagsstämma:**

De områden som ägaren tillsammans med styrelsen skall/kan utveckla direktiv inom inför bolagsstämma är följande:

1. **Verksamhetsdirektiv** – ”Varför äger vi detta bolag?” Dessutom styrning som visar hur vi vill att bolagets verksamhet skall verka och utvecklas ??

Exempel

- Strategiska mål med koppling till kommunövergripande vision och strategi.
2. **Finansiella / ekonomiska direktiv** - "Hur stor avkastning/lönsamhet samt soliditet och självfinansieringsgrad vill vi att bolaget skall ha?"

Exempel på nyckeltal är t.ex.:

- Avkastning / lönsamhet
- Soliditet

3. **Kommunaldemokratiska direktiv** – "*Vilken offentlig insyn och allmän kommunikation vill vi ha om våra bolag? Vilka frågor är av gemensam principiell betydelse för kommunens utveckling?*"

Exempelvis:

- Kommunfullmäktige skall minst en ggr / år informeras av bolagets styrelse och verkställande ledning utifrån givna direktiv och genomförda dialoger.
4. **Informationsdirektiv** – "*Vilken typ av rapportering vill vi ha till kommunstyrelsen från våra bolag för att man skall kunna fullgöra sin uppsiktsplikt i relation till ägarens intentioner och ägardialog?*"

Exempelvis:

- Ekonomiska rapporter (budget, delårsrapport, bokslut, etc.)
- Rapportering av måluppfyllelse i olika dimensioner, (omfattning, kvalitet och miljö, etc.)

5. **Samordningsdirektiv** – "*Områden som kan samordnas i våra bolag?*"

Exempelvis:

- Finansfrågor
- Fastighetsförvaltning
- IS / IT – funktioner (inkl administrativa rationalisering)
- Personalpolicy & ledarutvecklingsfrågor
- Inköps och upphandlingsfrågor
- Arkiv och dokumenthantering

Samordning inom den kommunala koncernen är av vital betydelse. Kommunstyrelsen, som enligt KL har att samordna verksamheten inom kommunen, skall därutöver verka för samordning inte enbart mellan de kommunala företagen utan också mellan kommunen och dessa. Detta samordningsansvar skall komma till uttryck i kommunstyrelsereglementet.

Exempel på områden där samordning skall finnas är ekonomi och finans samt bör finnas inom områdena personal, rekrytering, IS / IT, upphandling, fastighetsförvaltning samt materiell informationsöverföring i relevanta avseenden inom kommunkoncernen.

#### **Existerande koncernpolicy**

Följande av fullmäktige beslutade dokument skall vara kända och beaktas av bolagsstyrelser och verkställande ledning, vilket innebär praktisk tillämpning i största möjliga utsträckning. Speciellt viktiga dokument är:

- **Dok 1**
- **Dok 2**
- **Dok 3**
- **Dok 4**

### **6.3 Stämмоombudet**

Då beslutsfattandet vid bolagsstämma i ett kommunalt bolag skall ge uttryck för en kommunal vilja och inte om en fysisk persons uppfattning i frågorna skall ombudet vid bolagsstämma vara utrustad med inte bara fullmakt utan också instruktion. Vad avser bolagsstämman för moderbolaget i bolagskoncernen utfärdar KS fullmakt och instruktion. För dotterbolag och dotter/dotterbolag i bolagskoncernen utfärdar UKF's styrelse fullmakt och instruktion.

Saken kan förhålla sig annorlunda i delägda bolag där kompromisser inför omröstningar ibland framstår som rimliga. Ombudets rätt i sådana situationer får uttryckas som en utvidgad befogenhet att rösta inom vissa givna ramar.

En kommunalrättsligt bättre lösning vilken bör eftersträvas är ägarsamråd där lösningar diskuteras fram, förankras genom kommunala beslut och sedan formellt bekräftas genom bolagsstämmobeslut.



## 6.4 Styrelseval- och styrelsearbete

Till skillnad från det kommunala förtroendeuppdraget, som bygger på samhällsplikt, är ledamotskapet i en bolagsstyrelse ett sysslomannauppdrag i vilket man civilrättsligt åtagit sig att fullgöra ett förvaltningsuppdrag. Styrelseledamoten har således förbundit sig att verka för bolagets bästa i enlighet med vad som kommit till uttryck i bolagsordning och ägardirektiv. Utrymme för politisk aktivitet i strid mot vad fullmäktige avsett beträffande bolagets verksamhet finns därför egentligen inte och frågor av politisk betydelse skall också avgöras efter det att fullmäktige yttrat sig i frågan på sätt som behandlats ovan.

Mot bakgrund av bolagsstyrelsens rättsliga funktion som förvaltningsansvarig skall kommunens bolagsstyrelser bemannas även under beaktande av kompetens när det gäller företagsförvaltning och goda förutsättningar för ett bra samarbete ledamöterna emellan. Möjligheter att välja en eller några ledamöter enbart med utgångspunkt i kompetens och utan hänsyn till partitillhörighet skall också prövas.

Stadsdirektören, ekonomidirektören eller annan tjänsteman i kommunen kan vara adjungerade till moderbolagets styrelse.

### Krav på styrelsen:

- Aktiv omvärlds – och riskanalys
- Helhetssyn och koncernperspektiv
- Ta initiativ till utveckling och samordning
- Aktiv informationsgivning till ägaren
- Öppen och aktiv dialog med ägare och VD
- Utveckla en strategisk agenda för bolaget som ansluter till kommunkoncernens agenda.

Styrelsen skall besluta om följande dokument för att fullgöra sina formella åligganden enligt den nya AB-lagen.

- Arbetsordning
- VD – Instruktion
- Ekonomi och verksamhetsrapportering / intern kontrollplan

Alla ledamöter i bolagsstyrelser skall erbjudas lämplig introduktion och utbildning i syfte att greppa uppdragets uppgift, ansvar och praktiskt utövande.

## 6.5 Val av yrkesrevisor

Val av yrkesrevisor, som i allmänhet är auktoriserad, sker formellt vid bolagsstämma. Förr skedde valet på förslag av bolagsstyrelsen men denna metod skall inte längre tillämpas. Kommunen som har avgörandet i sin hand skall upphandla den auktoriserade revisorn under hänsynstagande till värdet av samordning inom bolagskoncernen vilket också kommer till uttryck i aktiebolagslagen. Även samordning mellan kommunrevisionens biträden och bolagsrevisorerna är en fördel.

## 6.6 Lekmannarevisorer

Från den 1 januari 1999 skall det finnas minst en lekmannarevisor i varje direkt eller indirekt helägt kommunalt aktiebolag. För de delägda bolagen gäller i ämnet den något svårtillämpade bestämmelsen i 3 kap 18 § KL. Granskningen som skall utföras motsvarar s.k. kommunal förvaltningsrevision dvs. utvärdering av verksamhetens ändamålsenlighet, om den sköts på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt och att den interna kontrollen är tillräcklig. Lekmannarevisor, som skall väljas av fullmäktige, skall hämtas ur kretsen av förtroendevalda revisorer och ersättare i kommunen. Ett bolag i vilket lekmannarevisor utsetts på detta sätt omfattas av kommunens revision enligt KL. En slags kommunal ”koncernrevision” har härigenom etablerats.

Kommunens revisorer, som på detta sätt kommit att inta en central roll inom i vart fall den kommunala koncernens revision skall så långt det bedöms lämpligt utveckla samordningen i syfte att öka effektiviteten inom denna.

# 7 Styr- och planeringsprocessen i Umeå kommun

## 7.1 Vissa definitioner och begrepp (*skall nämnas tidigare i inledningen*)

I denna företagspolicy, i förekommande ägardirektiv, i kommunstyrelse-reglementet och övriga handlingar som berör bolagen skall nedanstående begrepp ha följande innebörd.

*Ekonomi och verksamhetsstyrprocess* – Den målmedvetna process som syftar till att påverka organisationens/koncernens beslut och beteende i riktning mot en av ägaren eller fullmäktige beslutad ekonomi eller verksamhetsinriktning dess prestationer eller kvalitet.

- *Omvärldsanalysprocessen*
- *Ägardialog ... innehåll och struktur, samt frekvens. Säkra kopplingen mellan direktiv och dialogen*
- *Strategisk agenda ...*
- *Kultur ...*
- Den totala kommunala organisationen – dvs. kommunen och de bolag i vilka kommunen utövar bestämmande inflytande.
- *Bolagskoncernen* – moderbolaget och dess dotter- och dotterdotterbolag, etc.
- *Dotterbolag* – bolag i vilket annat bolag direkt eller indirekt har bestämmande inflytande
- *Ägardirektiv* – av behörigt kommunalt organ eller moderbolag utfärdat bindande direktiv rörande verksamheten i bolag (formell styrning)
- *Avkastning* – den ökning av bolagets egna kapital som sker under räkenskapsår
- *Vinst* – det överskott i bolags verksamhet för räkenskapsår som enligt fastställd årsredovisning betecknas som sådan
- *Vinstutdelning* – den del av den redovisade vinsten som inom ramen för styrelseförslag genom bolagsstämmobeslut skall utdelas till bolagets ägare
- *Koncernbidrag* – sådan överföring av vinst inom bolagskoncernen som kan ske utan att vinsten först beskattas hos det vinstalstrande bolaget
- *Soliditet* – det egna kapitalet i förhållande till bolagets totala tillgångar; oftast uttryckt i procent.

### **Faser i styrprocessen**

Följande faser kan urskiljas i styrprocessen:

1. Analysfas omvärld/invärld
2. Dialogfas
3. Beslutsfas
4. Samordnings- och genomförandefas
5. Uppföljningsfas