



# Granskning av kommunstyrelsens ägarstyrning

Rapport

Linköpings kommun

KPMG AB

2022-05-31

Antal sidor 15

Antal bilagor 0



**Linköpings kommun**  
Granskning av kommunstyrelsens ägarstyrning

2022-05-31

## Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	2
2.	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
2.4	Kommunallagen	5
3.	Resultat av granskningen	5
3.1	Organisation bolag	5
3.2	Styrdokument	7
3.3	Ägarstyrning enligt gemensamt ägardirektiv	10
3.4	Kommunstyrelsens ägarstyrning och uppsikt av Linköping Stadshus AB	11
3.5	Kommunkoncernens styr- och ledningssystem	13
4.	Slutsats och rekommendationer	13



**Linköpings kommun**  
Granskning av kommunstyrelsens ägarstyrning

2022-05-31

## 1. Sammanfattning

KPMG har av Linköpings kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens ägarstyrning av de kommunala bolagen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen är att dels att bedöma om kommunstyrelsens ägarstyrning av kommunens koncernbolag Linköping stadshus AB utövas i syfte att säkerställa att kommunfullmäktiges mål och uppdrag uppfylls i hela bolagskoncernen, dels att övergripande klargöra hur de formella och vissa fall informella beslutsvägarna ser ut och hur styrningen i bolagskoncernen sker mot kommunfullmäktiges mål.

Utifrån granskningens syfte, uppställda revisionskriterier och övergripande revisionsfrågor bedömer vi att kommunstyrelsen ägarstyrning av Linköpings Stadshus AB kan utvecklas i syfte att stärka möjligheten för samtliga ledamöter i kommunstyrelsen att aktivt delta i uppdraget. Vi bedömer att kommunstyrelsens uppdrag att utöva uppsikt över den kommunala bolagen som en del i ägarstyrningen kan och bör utvecklas. Den så kallade informella styrningen bör preciseras och förtydligas. Genom att utveckla kommunikations- och informationsflödet till hela kommunstyrelsen ökar transparensen i berednings- och beslutsprocessen. Det stärker även möjligheten för hela kommunstyrelsen att utöva sin uppsikt över samtliga bolag i bolagskoncernen.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen i Linköpings kommun att

- Stärka arbetet med att upprätta och justera ägardirektiv så att de skapar en helhetssyn på bolagens uppdrag
- Genomföra en risk- och väsentlighets analys, med utgångspunkt i sitt uppsikts- och ägarstyrningsuppdrag, i syfte att identifiera väsentliga områden/uppdrag att fokusera arbetet på under året.
- Inom styrelsen lyfta och diskutera hur uppsikten och ägarstyrningen bör utformas så att hela kommunstyrelsen involveras i uppsikten och ägarstyrningen
- Ytterligare förtydliga vad den informella styrningen enligt det generella ägardirektivet innebär.

## 2. Bakgrund

Linköpings kommunkoncern består av ett stort antal bolag, hel- och delägda. Bolagen utgör en väsentlig del av dels kommunens tillgångsmassa och del av dess verksamhet.

Bolagens bidrag till måluppfyllelse mot kommunfullmäktiges övergripande mål för Linköpings kommun är där med väsentligt.

Att ha en fungerande ägarstyrning är väsentligt för den samlade verksamheten. En fungerande ägarstyrning utgörs av väl utformade styrdokument, en utvecklad dialog mellan ägare/ägarens representant och bolag samt en ändamålsenlig återrapportering av ekonom- och verksamhetsresultat till ägaren.

Kommunstyrelsen har att utöva ägarstyrningen av koncernens moderbolag Linköping Stadshus AB. Genom sin ägarstyrning ska kommunstyrelsen tillförsäkra att moderbolaget bedriver sin verksamhet i enlighet med bolagsordningen och av kommunfullmäktige fastställda ägardirektiv. Kommunstyrelsen har även som en del i sin styrning att säkerställa att moderbolaget tillser att övriga bolag bedriver sin verksamhet i enlighet med ägardirektiv, bolagsordning och fullmäktiges övergripande mål och uppdrag som har bäring på respektive bolag.

Ägardirektiven och styrningen av bolagen ska återspeglas i bolagets egna mål och i hur verksamhetens bedrivs. Ägaren ska i sin styrning och uppföljning säkerställa att bolagsledningen agerar i den riktning som ägardirektiven anger. Det är väsentligt att ägardirektiven är tydliga och möjliga att tillämpa. Det ska vara möjligt att följa upp verksamhetens resultat mot ägardirektiv och bolagsordning, resultatet ska redovisas på ett rimligt vis i årsredovisningen.

De kommunala bolagens särart kräver att processerna för styrning, ledning och uppföljning är genomtänkta och syftar till att bedriva verksamheterna i enlighet med bolagsordningar och fastställda ägardirektiv. Verksamheten ska bedrivas i enlighet med kommunfullmäktiges mål och uppdrag. Granskningen syftar till att övergripande klargöra hur de formella och vissa fall informella beslutsvägarna ser ut och hur styrningen sker mot kommunfullmäktiges mål

I Linköpings kommun är ägardirektiven uppdelade i mål och uppdrag. Målen uttrycker kommunens förväntade måluppfyllelse. Uppdragen i ägardirektiven är många och inte alltid tydliga i vad som förväntas uppnås. Ett tolkningsutrymme har lämnats till bolagets styrelse och VD. Revisorerna bedömer att det finns en risk för att både kommunstyrelsens- och moderbolagets ägarstyrning av koncernens bolag inte i tillräcklig omfattning har sin utgångspunkt i bolagsordningar, ägardirektiv och kommunfullmäktiges övergripande mål och uppdrag som har bäring på bolagen och deras ändamål. Därmed finns det en risk för att bolagen inte redovisar en tillräcklig måluppfyllelse mot kommunfullmäktiges mål och uppdrag.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningens syfte är dels att bedöma om kommunstyrelsens ägarstyrning av kommunens koncernbolag Linköping stadshus AB utövas i syfte att säkerställa att kommunfullmäktiges mål och uppdrag uppfylls i hela bolagskoncernen, dels att

## Linköpings kommun

Granskning av kommunstyrelsens ägarstyrning

2022-05-31

övergripande klargöra hur de formella och vissa fall informella beslutsvägarna ser ut och hur styrningen i bolagskoncernen sker mot kommunfullmäktiges mål.

I granskningen har följande revisionsfrågor granskats:

- Hur säkerställer kommunstyrelsen i sin ägarstyrning att Linköping Stadshus AB bedriver sin verksamhet i enlighet med bolagsordning, ägardirektiv och kommunfullmäktiges övergripande mål och uppdrag som har bäring på bolagets ändamål.
- Hur säkerställer kommunstyrelsen att Linköping Stadshus AB i sin ägarstyrning av övriga bolag inom koncernen säkerställer att övriga hel- och delägda kommunala bolag bedriver sina verksamheter i enlighet med bolagsordningar, ägardirektiv och kommunfullmäktiges övergripande mål och uppdrag som har bäring på bolagens ändamål.
- Är styr- och ledningssystemet i kommunkoncernen utformat på ett ändamålsenligt och transparent sätt?

Granskningen avser kommunstyrelsen.

Granskningen omfattar kommunstyrelsen ägarstyrning av Linköping Stadshus AB samt kommunstyrelsens uppföljning av Linköping Stadshus AB:s ägarstyrning av övriga del och helägda bolag som ingår i koncernen.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 2 kap, 10 kap §§ 1–4 samt 7–9, 11 kap 6 kap. §§1–6 och 9–11
- Aktiebolagslagen
- Bolagsordningar och ägardirektiv
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut
- SKR:s ägarstyrningsdokument
- Kommunfullmäktiges budget och strategiska plan

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med ansvariga tjänstepersoner och förtroendevalda i kommunstyrelsen, Linköpings Stadshus AB och ett urval av kommunkoncernens dotterbolag.

I samverkan med revisionschefen har vi valt ut:

- Tekniska verken i Linköping AB
- AB Stångstaden
- Visit Linköping & CO AB

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga som har intervjuats.

## 2.4 Kommunallagen

I kommunallagens (KL) 10 kap. 3 § anges vad som gäller när kommunen överlämnar ansvar för en kommunal angelägenhet till helägt kommunalt bolag. Där framgår att kommunfullmäktige ska:

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna 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.

Kommunstyrelsen är enligt 6 kap 10 § KL skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap 3 – 5 §§ KL är uppfyllda.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över kommunala bolag anges i 6 kap 1 § KL.

Sedan år 2013 gäller även 6 kap 9 § KL att styrelsen i årliga beslut (även kallad förstärkt uppsiktsplikt) för varje bolag ska:

”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. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.”

Den förstärkta uppsiktsplikten har prövats i högsta förvaltningsdomstolen i maj 2018. Domstolen slog i sin dom fast att uppsiktsskyldigheten är övergripande och att det av detta följer att kommunstyrelsen inte är skyldig att granska samtliga enskilda affärshändelser i bolaget. Granskningen ska dock vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten som helhet har haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetensenlig.

## 3. Resultat av granskningen

### 3.1 Organisation bolag

#### **lakttagelser**

I kommunallagen (2017:725) 10 kap 1 § står att kommunfullmäktige får besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas i en kommunal

## Linköpings kommun

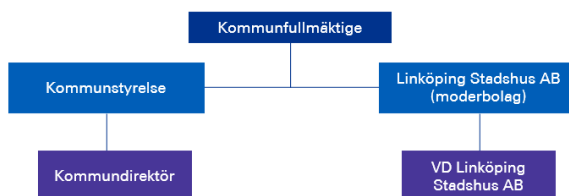
### Granskning av kommunstyrelsens ägarstyrning

2022-05-31

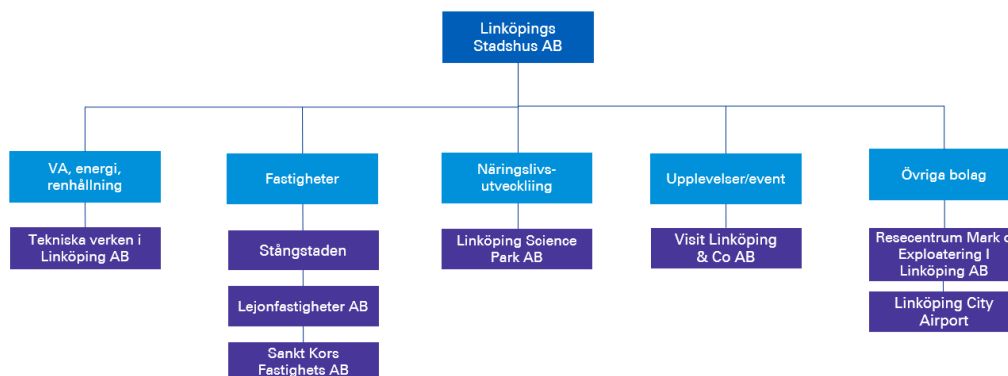
nämnd. De kommunala bolagen utgör således instrument för kommunen att på samma sätt som nämnderna tillgodose kommunmedlemmarnas behov. Kommunens bolagsverksamhet ska, liksom kommunens övriga verksamhet, arbeta för Linköpings kommuns vision, värdegrund, politiska program och mål. Kommunens bolag lyder under aktiebolagslagen och måste dessutom anpassa verksamheten efter kommunallagen och annan för bolagen relevant lagstiftning.

Bolagen ska följa de kommunalrättsliga principerna som anges i bolagsordning och ägardirektiv. I Linköpings kommun är Linköpings Stadshus AB moderbolag åt ett antal dotterbolag som visas nedan i figur 2. Det gemensamma och särskilda ägardirektivet för respektive dotterbolag ska tillsammans med övriga styrdokument enligt bilaga till särskilt ägardirektiv vara ett verktyg för kommunens styrning av den verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform.

Enligt kommunen har organisationen åtta helägda bolag och fyra delägda bolag. Nedan visas en organisationskarta över kommunkoncernen samt en över Linköpings kommunägda bolag.



Figur 1 Organisationskarta över kommunkoncernen



Figur 2 Organisationskarta över kommunens helägda bolag

## 3.2 Styrdokument

### *Reglemente för Linköpings kommun*

I det gemensamma reglementet för kommunens nämnder återfinns den politiska organisationens uppdrag, uppgifter och ansvar. Vidare beskrivs även de politiska organen och deras sammansättning, ansvarsfördelningen mellan den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen samt det styr- och ledningssystem som tillämpas i kommunen. Till Reglemente för Linköpings kommun hör även två bilagor samt en instruktion för kommundirektören.

I Reglemente för Linköpings kommun beskrivs kommunstyrelsens uppdrag inklusive uppsiktsplikten. Reglementet ska tillämpas av hela den kommunala organisationen, med undantag för de verksamheter som kommunen valt att organisera i helägda bolag, delägda bolag och kommunalförbund. Såväl helägda som delägda bolag har ansvar för att bedriva verksamheten i enlighet med bolagsordning, ägardirektiv och utifrån kommunfullmäktiges beslut i övrigt. Det framgår att nämnden ansvarar för att medverka till och initiera samverkan med andra nämnder och bolag inom kommunkoncernen i de fall det är nödvändigt eller lämpligt. Det ingår vidare att regelmässigt till kommunfullmäktige rapportera hur verksamheten i kommunen och de bolagen i kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i utvecklas, och hur den totala ekonomiska ställningen är under budgetåret.

### *Kommunstyrelsens reglemente*

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen under kommunfullmäktige ansvarar för hela den kommunala verksamhetens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen samordnar, leder och styr den kommunala verksamheten samt fastställer planering och uppföljning. Kommunstyrelsens arbete inkluderar på en övergripande nivå att föreslå och utvärdera finansiella mål för verksamheten, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med vad kommunfullmäktige bestämt samt i enlighet med bestämmelser i lagar, förordningar och föreskrifter samt bestämmelser i kommunens reglemente. Därtill ska kommunstyrelsen rapportera till kommunfullmäktige hur kommunen och de kommunala bolagen utvecklas, och hur ekonomin utvecklas ställt till kommunfullmäktiges budget utvecklas under året.

Kommunstyrelsen har uppsiktsplikt över övriga nämnder och de kommunala bolagen. Det innebär att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över kommunkoncernens samlade ekonomi och utveckling.

Utifrån hur kommunstyrelsen avser att arbeta med sin uppsikt över bolagen under året fastställer kommunstyrelsen en tidsplan för när och hur rapportering från bolagen ska ske under året. Avrapporteringen ska innehålla budget samt lån- och borgensram, delårs- och årsbokslut samt redovisning av måluppfyllelse.

Det är kommunstyrelsens ansvar att lämna förslag på åtgärder till kommunfullmäktige ifall det under året framkommer att någon nämnd eller bolag redovisar avvikelser mot budget och uppdrag och bedöms ha svårigheter att vid årets slut redovisa måluppfyllelse mot fullmäktiges mål och uppdrag. Kommunstyrelsen ska bevaka kommunens rätt och intressen tas tillvara i de kommunala bolagen.



## Linköpings kommun

Granskning av kommunstyrelsens ägarstyrning

2022-05-31

Det är kommunstyrelsens ansvar att utarbeta instruktioner till kommunens ombud till bolagsstämmorna i de kommunala bolagen. Kommunstyrelsen ska även årligen pröva och uttala sig om den verksamhet som bedrivits i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

### **Mål och budget 2022**

Kommunfullmäktiges väsentligaste styrdokument är kommunens budget. För att styra verksamheten och genomföra sin politik beslutar kommunfullmäktige om prioriteringar för nämnder och bolag. Nämnderna och bolagen ansvarar i sin tur för att driva en effektiv verksamhet inom sina respektive uppdrag utifrån lagstiftning, kommunövergripande mål, bolagsordningar, ägardirektiv, reglemente, styrdokument och ekonomiska förutsättningar. Kommunkoncernens styrning finns beskriven i kommunens reglemente.

Även av budgetdokumentet framgår att kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska organ med uppdrag att samordna planeringen och uppföljningen av hela den kommunala verksamheten. Kommunstyrelsen ska leda, samordna och har uppsikt över kommunkoncernen.

### **Ägardirektiv för bolagen**

Kommunfullmäktige har fastställt dels gemensamma ägardirektiv för bolagen, dels särskilda ägardirektiv för respektive bolag. Det gemensamma och särskilda ägardirektivet som finns tillgängliga för respektive dotterbolag ska tillsammans med övriga styrdokument fungera som ett verktyg för kommunens styrning av den verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform.

Kommunstyrelsen tar fram förslag till ägardirektiv. Vid varje mandatperiods början revideras de. Till ägardirektiven följer en bilaga som preciserar vilka av kommunens policy som respektive bolag ska följa.

I och med att ägardirektiven ska fastställas i samband med en ny mandatperiods början har översyn och revidering av gällande ägardirektiv skett under relativt stor tidspress enligt dem vi intervjuat. Detta har riskerat att negativt påverka kvaliteten i ägardirektiven. Befintliga ägardirektiv kompletteras och byggs på utan att det tas hänsyn till helheten och att det finns en logik i utformningen av uppdragen. Det kan fattas ett sammanhållet intryck både avseende språk och innehåll. Från och med kommande mandatperiod avser kommunstyrelsen påbörja arbetet tidigare i syfte att skapa ett mer sammanhållet dokument där eventuella tillägg och kompletteringar förtydligar ägardirektivet utan att skapa oklarheter utifrån ett helhetsperspektiv. Det finns en önskan från dotterbolagen om att få vara mer delaktig i framtagningen av förslag till ägardirektiv i syfte att tillsammans med kommunstyrelsen skapa en helhetssyn över bolagen, deras risker och möjligheter att nå mål. Avsaknaden av en helhetssyn på ägardirektiven upplevs i såväl moderbolaget som i dotterbolagen enligt vad som framkommit vid våra intervjuer.

## Linköpings kommun

Granskning av kommunstyrelsens ägarstyrning

2022-05-31

### **Gemensamt ägardirektiv**

Av det gemensamma ägardirektivet för kommunägda bolag i Linköpings Stadshuskoncern framgår att bolagen utgör instrument för kommunen att tillgodose kommunmedlemmarnas behov. Bolagen ska följa kommunens politiska program och mål. Bolagen ska även, där det är tillämpligt, följa de av kommunens utfärdade policyer, riktlinjer, mål, budget samt övriga tillämpliga styrdokument kopplade till de särskilda ägardirektiven för respektive bolag. Därutöver ska bolagen förhålla sig till rutiner, anvisningar och instruktioner som utfärdas av moderbolaget samt bidra med en aktiv och innehållsrik dialog mellan ägaren och bolagen.

Stadshus AB svarar för det formella ägandet av dotterbolagen. Moderbolagets styrelse ska enligt det gemensamma ägardirektivet bland annat föra löpande kommunikation med dotterbolagen, informera dotterbolagen om frågor som rör koncernen, bereda och samordna strategiska frågor som ska till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige samt medverka till att uppnå samordning och optimalt resursutnyttjande i kommunkoncernen. Stadshus AB har rätt att få ta del av information från dotterbolagen som bedöms vara nödvändig för att kunna genomföra sitt uppdrag.

Det framgår i det gemensamma ägardirektivet att dotterbolagens styrelser ansvarar för organisationen och bolagens angelägenheter. Vidare framgår vikten av att dotterbolagens styrelser ser till att bolagen har en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet och håller moderbolaget informerad om sin verksamhet och om planerade framtida åtgärder.

### **Särskilda ägardirektiv för Stadshus AB**

Det särskilda ägardirektivet för Linköping Stadshus AB fastställdes i kommunfullmäktige 2019-03-26. I ägardirektivet framkommer att bolaget är moderbolag i Stadshuskoncernen och att bolagets övergripande uppdrag är att samordna de kommunala bolagens verksamheter genom att förvalta aktier och andelar i kommunala företag inom Linköping kommun. Som moderbolag innehar Stadshus AB ett särskilt ansvar över bolagskoncernen. Mer specifikt ska moderbolaget säkerställa att de kommunägda bolagen verkar för koncernnytta och utöva ägarstyrning av bolagen i koncernen i enlighet med uppdrag givna av kommunfullmäktige och kommunstyrelse i syfte att främja samordning och samverka för optimalt resursutnyttjande inom koncernen. Därtill ska moderbolaget genomföra ägardialoger, svara för strategisk styrning i enlighet med kommunens övergripande mål, samordna ärenden som kräver ägarens godkännande, aktivt medverka i planering och utveckling av kostnadseffektiva finansieringslösningar inom koncernen, organiseras med tydligt kundfokus samt samverka med Visit Linköping & Co AB för att genomföra kommunens eventstrategi.

För uppföljning av det kommunala ändamålet framkommer i samtliga särskilda ägardirektiv att dotterbolagen ska lämna en särskild redovisning i anslutning till bokslutet.

### 3.3 Ägarstyrning enligt gemensamt ägardirektiv

#### **lakttagelser**

Av fastställda dokument framgår att det är moderbolaget som har det formella ansvaret att utöva ägarstyrning över övriga kommunala bolag som ingår i koncernen. Av det särskilda ägardirektivet för Linköpings Stadshus AB framgår att det ska "utöva ägaransvaret för de kommunala företagen inom Linköpings kommun i syfte att uppnå samordning och ett optimalt resursutnyttjande och aktivera de kommunala bolagen i kommunens tillväxt".

Av det generella ägardirektivet framgår bland annat att "kommunens informella styrning av bolagen sker bland annat via ägardialoger mellan moderbolaget och dotterbolagen. Vid ägardialogerna diskuteras kommunens krav och förväntningar på de kommunalägda bolagen utifrån beslutade ägardirektiv. Ägardialogerna ska sammanfattas och informeras om till kommunstyrelsen en gång per år. Dessutom sker vd-möten där moderbolagets vd, vice vd och dotterbolagens vd:ar deltar".

#### **Ägardialoger**

Stadshus AB för ägardialoger på våren med respektive bolag samt en gemensam större ägardialog på hösten. Båda ägardialogerna ska protokollföras och rapporteras till kommunstyrelsen en gång per år. Den stora ägardialogen blev inställd under 2020 och 2021 på grund av pandemin. Dialoger har enbart utförts genom särskilda ägardialoger mellan moderbolaget och dotterbolagen. Genom att ägardialogen sker mellan moderbolaget och dotterbolagen samt att kommunstyrelsen enligt uppgift delegerat genomförandet av uppsikten till moderbolaget upplever dotterbolagen ett stort kommunikationsavstånd till kommunstyrelsen.

Av kommunens gemensamma ägardirektiv för samtliga bolag framgår att de delar upp ägarstyrningen i två grupper

- den formella styrningen
- den informella styrningen.

Den formella styrningen sker via bolagsordning, gemensamt ägardirektiv, särskilt ägardirektiv samt övriga styrdokument.

Den informella styrningen sker genom förda ägardialoger och andra mindre möten under året mellan dels kommunstyrelsen och Stadshus AB, dels mellan Stadshus AB och dotterbolagen.

Vid ägardialogerna diskuteras ägarens krav och förväntningar på de kommunalägda bolagen utifrån beslutade ägardirektiv. Ägardialogerna ska sammanfattas och dokumenteras. Kommunstyrelsen i sin helhet informeras en gång per år om vad som framkommit vid ägardialogerna.

Det har i intervjuer framförts att dotterbolagen inte träffar representanter för kommunstyrelsen regelbundet utan att kommunikation förs via Stadshus AB. En önskan att dotterbolagen ska ha möjlighet att komma i närmare kontakt med

2022-05-31

kommunstyrelsen uttrycks i intervjuer, men det finns även de som är nöjda med att kommunikationen sker via moderbolaget.

### **Bedömning**

Det finns en struktur för hur ägardialogerna ska genomföras. I och med att kommunstyrelsen har överlämnat ägardialogen med dotterbolagen till Linköping Stadshus AB och inte i någon större omfattning själva träffar bolagen bedömer vi att det finns ett behov av att stärka upp återkopplingen till hela kommunstyrelsen av vad som framkommer vid de ägardialoger som genomförs.

I de gemensamma ägardirektiven har ägarstyrningen av de kommunala bolagen delats upp i två delar, den formella och den informella styrningen. Vi bedömer det som olyckligt att benämna den löpande nödvändiga dialogen mellan kommunstyrelsen och Stadshus AB som informell. Den utgör enligt vår mening en väsentlig del i dialogen mellan ägaren och moderbolaget i syfte att skapa förståelse för vad som pågår i både moderbolaget och döttrarna. Den utgör en väsentlig del i beredningen av ärenden som ska lyftas till den formella styrningen.

Normalt menar man med begreppet "informell styrning" det som sker i spontana icke planerade möten vid sidan om den formella styrningen. Om detta skulle förekomma är det något som bör minimeras i möjligaste mån för att inte skapa otydligheter och oklarheter i hur beslut bereds och på vilken information beslut fattas. Det är väsentligt för transparensen i beslutsprocesser att beslut fattas inom ramen för det som i kommunen benämns formell och informell ägarstyrning. Diskussioner kan starta i mer "informella" sammanhang men bör lyftas in i den formella styrningen och göras transparent och tillgänglig för samtliga ledamöter i både kommunstyrelsen, moderbolaget och berörda döttrar så snart det är möjligt.

Vi menar att det som i Linköpings kommun benämns informell styrning är en del av den formella styrningen och bör protokolleras och delges kommunstyrelsen vid dess nästkommande sammanträde utifrån styrelsens uppsiktsplikt.

## **3.4 Kommunstyrelsens ägarstyrning och uppsikt av Linköping Stadshus AB**

### **lakttagelser**

#### ***Uppsikt***

Kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen utgör en viktig utgångspunkt för styrelsens ägarstyrning av Linköpings Stadshus AB. Kommunstyrelsen har inte formulerat en specifik dokumenterad och formerad strategi och modell för hur uppsiktsplikten ska utövas över de kommunala bolagen utan den utgår från uppdraget i budget och reglementet. Enligt kommunstyrelsens reglemente ska kommunstyrelsen ha fortlöpande uppsikt över koncernen.

#### ***Ägarstyrning***

Kommunstyrelsen ägarstyrning sker i första hand genom den så kallade formella styrningen. De tar del av budget, upplåningsbehov, delårsrapporter, årsredovisningar

## Linköpings kommun

Granskning av kommunstyrelsens ägarstyrning

2022-05-31

och anteckningar från moderbolagets dialoger med döttrarna. En viss så kallad informell styrning sker genom den dialog som kommundirektören och ekonomichefen gör vid KS sammanträden vid behov.

Kommunstyrelsen får resultatet av genomförda ägardialogerna återrapporterade till sig vid ett par tillfällen under året. Återrapporteringen betraktas av dem vi intervjuat som tillräcklig både för kommunstyrelsen ägarstyrning som för utövandet av uppsikten över bolagen. I samband med delårsrapport och årsbokslut sker en återrapportering av bolagens resultat. Av intervjuer framkommer det att information från ägardialoger inte nått hela kommunstyrelsen utan endast presidiet. Uppfattningen är att information först ges hela kommunstyrelsen om det uppstått svårigheter i något av bolagen. Samtidigt bedömer de vi intervjuat att det kan vara svårt att upprätthålla en fullödlig löpande kommunikation och information med hela kommunstyrelsen kring utvecklingen i samtliga bolag. Det finns en uppfattning att ledamöterna i kommunstyrelsen inte har tid att sätta sig in i alla frågor på den detaljnivån. En diskussion pågår enligt uppgift kring hur kommunstyrelsen uppsikt och ägarstyrning kan stärkas så att hela styrelsen bättre kan ta ansvar för uppdraget.

Inom ramen för sin ägarstyrning av moderbolaget får styrelsen del av uppföljningar av dotterbolagens verksamheter. Särskilda möten sker under året mellan VD för Stadshus AB och övriga bolags Vd:ar som en del i den löpande kommunikationen i styrning och uppföljning av bolagens verksamheter och resultat.

Vid våra intervjuer lyfts särskilt det positiva med att det finns ett starkt personsamband mellan kommunstyrelsen och Linköpings Stadshus AB då en rad förtroendevalda i kommunstyrelsen också sitter i bolagets styrelse, kommundirektören och ekonomichefen är VD och vice VD i bolaget. De vi intervjuat menar att detta innebär att kunskapen om utvecklingen i bolagen är säkrad och att detta minskar behovet av annan uppsikt och styrning.

### Bedömning

Av både ägardirektiv och kommunstyrelsen reglemente framgår att uppsiktsplikten och ägarstyrningen uppfattas ha ett starkt samband i hur kommunstyrelsen förväntas utöva sin styrning, uppsikt och uppföljning av bolagen. Av våra intervjuer har det framgått att det finns ett behov av att utveckla arbetssättet kring uppsiktsplikten, men även hur information återförs från Linköpings Stadshus AB till samtliga ledamöter i kommunstyrelsen. Det finns enligt dem vi intervjuat ett identifierat behov av att involvera hela styrelsen bättre i både uppsikten och ägarstyrningen.

Vi bedömer att kommunstyrelsen som en del i ett utvecklingsarbete i samband med att de genomför sin risk- och väsentlighets analys inför upprättande av intern kontrollplan även bör genomföra en riskanalys av bolagen utifrån sitt samlade uppdrag enligt kommunens ledningssystem, reglemente och ägardirektiv. Risk- och väsentlighetsanalysen bör ligga till grund för hur uppsikten och ägarstyrningen utformas under året.

Vi bedömer även att kommunstyrelsen bör stärka kommunikationen och informationen till samtliga ledamöter avseende kommunens bolag. Både uppsikten och

## Linköpings kommun

Granskning av kommunstyrelsens ägarstyrning

2022-05-31

ägarstyrningen är ett kollektivt ansvar i hela styrelsen, vilket gör att det är väsentligt att hela styrelsen också delges information löpande under året.

De ledamöter som sitter i båda styrelserna har ett särskilt ansvar att tillse att övriga ledamöter i kommunstyrelsen är välinformerade om väsentliga händelser i kommunens bolag. Detta för att undvika att väsentlig information stannar i en mindre krets personer.

Vi bedömer att kommunstyrelsen kan utveckla sin ägarstyrning av Linköping Stadshus AB. Den bör formaliseras ytterligare och hela kommunstyrelsen bör involveras tidigare i processen. Detta sker med fördel vid risk- och väsentlighetsanalysen.

### 3.5 Kommunkoncernens styr- och ledningssystem

#### Iakttagelser

##### *Ändamålsenlighet*

Linköpings kommun har ett väl utvecklat och dokumenterat styr- och ledningssystem. Ägardirektiven är en del av styr- och ledningssystemet för kommunen. Av våra intervjuer framgår att det finns önskemål om att stärka helhetsperspektivet i ägardirektiven. De upplevs idag som lite spretiga och inte helt logiska. En ökad dialog efterlyses i samband med att ägardirektiven ses över vid mandatperiodens början. Bolagen önskar komma in tidigare i processen.

#### Bedömning

Vi bedömer att styr- och ledningssystemet i kommunkoncernen är utformat på ett ändamålsenligt och transparent sätt. Bolagen ska enligt beslutad tidplan för rapportering som fastställts av kommunstyrelsen, lämna rapporter och uppgifter. Denna rapportering omfattar bland annat bokslut, måluppfyllelse, delårsrapporter, budget med flerårsplan samt lån- och borgensram. Det framkommer även av intervjuer att styr- och ledningssystemet är utformat på ett tillräckligt ändamålsenligt och transparent sätt.

Det är av stor vikt att samtliga involverade har en klar uppfattning hur ägarrollens olika delar ska fördelas. Det finns ett behov av att klargöra både kommunstyrelsens och moderbolagets roll inom koncernen och vad detta innebär för dotterbolagen.

## 4. Slutsats och rekommendationer

Utifrån granskningens syfte, uppställda revisionskriterier och övergripande revisionsfrågor bedömer vi att kommunstyrelsen ägarstyrning av Linköpings Stadshus AB kan utvecklas i syfte att stärka möjligheten för samtliga ledamöter i kommunstyrelsen att aktivt delta i uppdraget. Vi bedömer att kommunstyrelsens uppdrag att utöva uppsikt över den kommunala bolagen som en del i ägarstyrningen kan och bör utvecklas. Den så kallade informella styrningen bör preciseras och förtydligas. Genom att utveckla kommunikations- och informationsflödet till hela kommunstyrelsen ökar transparensen i berednings- och beslutsprocessen. Det stärker även möjligheten för hela kommunstyrelsen att utöva sin uppsikt över samtliga bolag i bolagskoncernen.



## Linköpings kommun

Granskning av kommunstyrelsens ägarstyrning

2022-05-31

Vi rekommenderar kommunstyrelsen i Linköpings kommun att

- Stärka arbetet med att upprätta och justera ägardirektiv så att de skapar en helhetssyn på bolagens uppdrag
- Genomföra en risk- och väsentlighets analys, med utgångspunkt i sitt uppsikts- och ägarstyrningsuppdrag, i syfte att identifiera väsentliga områden/uppdrag att fokusera arbetet på under året.
- Inom styrelsen lyfta och diskutera hur uppsikten och ägarstyrningen bör utformas så att hela kommunstyrelsen involveras i uppsikten och ägarstyrningen
- Ytterligare förtydliga vad den informella styrningen enligt det generella ägardirektivet innebär.

Datum som ovan

KPMG AB

Vilhelm Rundquist

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.