

Godkänd av kommunfullmäktige 2004-03-11, § 39.

Företagspolicy: Relationen mellan Falu kommun och dess helägda bolag

1. Bakgrund

De kommunala företagen är instrument för kommunens verksamhet. Kommunen bär det politiska ansvaret för dem och också det ekonomiska ansvaret i vart fall i politisk bemärkelse. Deras roll är närmast att se som alternativ till den kommunala nämnden, tillkomna genom beslut av kommunfullmäktige och därför också ytterst under fullmäktiges ledning.

Det är väsentligt vid utnyttjande av privaträttslig organisationsform att de kommunal-demokratiska värdena inte eftersätts. Ett sätt att motverka detta är att skapa en organisation där kommunens överordnade roll är tydligt markerad och där kommunen också utövar en faktisk och engagerad ägarledning gentemot de kommunala företagen. En relation av detta slag till de kommunala företagen kommer också till uttryck i kommunallagen (SFS 1991:900). Förutom att gagna demokratiska intressen leder en väl sammanhållen kommunal organisation också till rationalitet, ökar förtroendet för kommunal verksamhet och förbättrar möjligheterna för ett optimalt utnyttjande av kommunala resurser. En av kommunfullmäktige fastlagd, klar och entydig företagspolicy bidrar till att skapa de bästa förutsättningarna för att uppnå sådana mål och utgör samtidigt ett pedagogiskt dokument för ökad förståelse för organisationens konstruktion.

2. Kommunallagen och kommunens överordnade ställning och ägarfunktion.

Genom kommunallagen markeras tydligt kommunens överordnade ställning i förhållande till de kommunala företagen och angelägenheten av att kommunen också utövar en ägarfunktion.

I 3 kap 17 § kommunallagen åläggs kommunfullmäktige att beträffande de kommunala Företagen

1. fastställa det kommunala ändamålet med företagens verksamhet,
2. utse samtliga styrelseledamöter
3. se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Kommunfullmäktige skall också utse en lekmannarevisor i aktiebolag där kommunen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier. Till lekmannarevisor i aktiebolaget skall fullmäktige utse någon av de revisorer eller revisorsersättare som enligt 9 kap. 1§ Kommunallagen valts till granskning av styrelsers och övriga nämnders verksamhet.

De ovan angivna kraven skall tillgodoses genom införande av bestämmelser i kommunens företags bolagsordningar och ägardirektiv.

Kommunstyrelsen åläggs också i 6 kap 1 § kommunallagen att ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i de kommunala företagen. I denna tillsyn ligger i första hand att följa de kommunala företagens ekonomiska utveckling men också att följa hur företagen tillgodoser det kommunala ändamålet med verksamheten och övriga direktiv som uppställts för verksamheten.

Kommunstyrelsen skall således kontrollera efterlevnaden av samtliga direktiv som uppställs för företagen av kommunfullmäktige. Sådana direktiv återfinns i bolagsordningar, ägardirektiv och denna policy. Genom att kommunstyrelsen också enligt kommunstyrelsereglementet har att tillvarata kommunens intressen vid bolagsstämmor i företagen kan styrelsen utöva påtryckning genom att med bolagsstämmebeslut markera nödvändigheten av förändring i visst avseende av bolagets verksamhet. Allt dock under förutsättning att kommunstyrelsens agerande grundas på ett uttalande av fullmäktige.

I 3§ i kommunstyrelsens reglemente har kommunfullmäktige delegerat till kommunstyrelsen att handa kommunens ägarfunktion med undantag för ärenden som skall beslutas av kommunfullmäktige.

3. Rättsliga konsekvenser av övergång till bolagsform

När kommunal verksamhet överförs till bolagsform sker rättsligt sett ett systembyte. Verksamheten lämnar det offentligrättsliga området och drivs därefter i privaträttslig form. Kommunrättsligt gäller att endast sådan verksamhet som kommunen får driva enligt kommunallagen skall återfinnas i de kommunala företagen. Kommunen är vidare skyldig att tillse att de två fundamentala kommunalrättsliga principerna – självkostnads- och likställighetsprincipen - upprätthålls i företagen i den mån principerna skulle ha gällt för motsvarande verksamhet i nämndform. Konsekvenser av övergången till privaträtt är också att beslut fattade av bolagsorganen inte kan överklagas. De kommunala bolagen omfattas av offentlighetsprincipen.

Aktiebolagsform och bolagsordning utgör bolagets konstitution. Bolagets verksamhet, sådan den lagts fast i bolagsordningen, omhänderhas av en styrelse som ägaren utsett. Styrelsen i sin tur utser verkställande direktör som under styrelsen ombesörjer löpande förvaltning dvs angelägenheter av mer alldaglig natur. Ägarens befattning med bolagets angelägenheter inskränker sig enligt lagen till att bestämma bolagsordningens innehåll, utse styrelse och revisorer och olika sätt ta ställning till om förvaltningen fullgjorts på ett acceptabelt sätt.

Så långt gällande lag medger det förfogar dock ägaren över sitt bolag. Ägaren behöver således inte inta den passiva roll aktiebolagslagens minimikrav beskriver utan kan mer aktivt ta del av bolagets verksamhet och också leda de förvaltande organen i önskad riktning. Det åstadkoms genom denna policy för relationen mellan kommunen och dess helägda bolag och genom att ägardirektiv riktas mot företagen. De förvaltande organen måste följa ägarens direktiv vid risk att annars bli avsatta. Det är ur denna rätt att förfoga över bolaget som ägaren härleder sin ledningsfunktion. Inom näringslivet kallas detta koncernledning.

4. **Det kommunala företagens särdrag**

Till skillnad från det typiska näringslivsbolaget har det kommunägda företaget aldrig till ändamål att i första hand bereda ägaren vinst. Detta är en följd av kommunens speciella uppgift i samhället, nämligen att i olika former tillhandahålla kommunmedlemmarna tjänster och nyttigheter av mer fundamentalt slag. De kommunala företagen måste därför ha ändamål av motsvarande slag vilket också uppställs som krav i kommunallagen. Företagen kan sägas vara instrument för kommunal verksamhet. Detta markeras också av att företagen oftast har politiskt nominerade styrelser. De kommunala företagens speciella karaktärer bör skapa förutsättningar för förståelse för kommunens behov av samordning med övrig kommunal verksamhet och inflytande över strategiska och mer betydelsefulla frågor.

5. **"Koncerttänkande" - kommunen och företagen är en materiell enhet**

Kommunal företagsamhet har traditionellt följt ett mönster med svag ägarroll och med självständiga, ofta kraftfulla företag. Befogad kritik har riktats mot förhållandet att kommunerna ej alltid haft förmåga och kraft att leda bolagen mot samma mål som de egna. Detta förhållande framstår som särskilt intressant vid en jämförelse med näringslivet där moderbolagen i allmänhet utövar en kraftfull och effektiv koncernledning.

Kommunen och de kommunala företagen får inte utgöra enbart en grupp löst sammanhållna juridiska personer utan egentliga samband. Verksamheten i företagen är kommunal som tillkommit på kommunala initiativ och med kommunen som huvudansvarig. Med denna utgångspunkt är det mer funktionellt att uppfatta gruppen som en enhet i materiell bemärkelse under kommunens ledning. Detta synsätt utgör grunden för concerttänkandet som syftar till att se till vad som gagnar organisationen i dess helhet och inte till den enskilda juridiska personen i gruppen.

Kommunens ledande roll i förhållande till företagen och concerttänkande kan motiveras med flera utgångspunkter:

- Företagen bedriver kommunal verksamhet för vilken kommunen ytterst bär det politiska och ekonomiska ansvaret.
- Bolagen utgör kommunens egendom och representeras stora värden.
- Det är rationellt med en gemensam övergripande ledning för hela den kommunala organisationen.
- Förtroendet för kommunal verksamheten ökar om kommunen och de kommunala företagen framstår och fungerar som en sammanhållande organisation.
- Ekonomiska vinster kan göras framförallt genom samordning och tillvaratagande av stordriftsfördelar.
- Det är rimligt att nämnder och förvaltningar samt företag och företagsstyrelser behandlas likartat i alla betydelsefulla avseenden.

6. Kommunens ägarfunktion - fördelning mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelse.

Kommunallagen bygger på funktionsfördelningen att kommunfullmäktige är det beslutande organet och kommunstyrelsen är beredande och verkställande. Kommunstyrelsen har därför, om fullmäktige inte beslutat annat, endast den under punkt 2 ovan behandlade uppsiktsplikten såvitt avser företagen. Kommunstyrelsens uppgifter härvidlag och i övrigt såvitt avser företagen framgår av 3 § kommunstyrelseordningen.

7. Formella styrinstrument

Redan vid bolagsbildningen lägger kommunen fast direktiv för bolagets verksamhet i såväl bolagsordning som i det för fullmäktige i övrigt förelagda beslutsunderlaget. Vad bolagsordningen beträffar skall denna givetvis innehålla vad kommunallagen kräver på sätt som redovisats under punkt 2. Härutöver skall för kommunens företag gälla att styrelserna skall utses för en fyraårig mandatperiod, att kommunstyrelsen äger rätt till information om företagets verksamhet samt att bolagsordningen inte får ändras utan godkännande av fullmäktige. Bolagsordningen skall i övrigt ej belastas med detaljföreskrifter utan endast med direktiv av mer konstitutionellt slag, t. ex. att de kommunala självkostnads- och likställighetsprinciperna skall vara tillämpliga.

Det formella styrinstrument som utnyttjas då mer operativ eller strategisk styrning är nödvändig är bolagsstämmodirektiv. Detta bör alltid användas när direktiven uttryckligen härrör från fullmäktige och kan utnyttjas av kommunstyrelsen.

I detta sammanhang måste uppmärksammas att kommunstyrelsen inte har befogenhet att avsätta ett bolags styrelse p g a vägran att verkställa fastlagt direktiv. En sådan åtgärd kan endast vidtas av fullmäktige när det är fullmäktige som utser styrelse.

Avtal skall inte utnyttjas som styrinstrument utan förbehållas de affärsmässiga relationerna mellan kommunen och företagen.

8. Kommunstyrelsen och den operativa koncernledningen

Kommunstyrelsens uppgift blir i första hand att ansvara för att fullmäktiges direktiv för företagen - oberoende av hur de kommit till uttryck - verkställs. Detta kan kräva att mer principiella och övergripande uttalanden preciseras och konkretiseras gentemot företagen. Kommunstyrelsen måste också lägga upp ett fungerande system för hur den fortlöpande uppföljningen och tillsynen av företagen skall tillgå. Det är angeläget att denna såväl som annat som följer av styrelsens ledningsfunktion i första hand bygger på en dialog mellan styrelsen och företagen. Samförstånd bör vara ledstjärna och företagen bör inse att det för dem ligger ett värde i att ägarrepresentanten också får framlägga sina synpunkter i ärenden av principiellt intresse eller annars av större vikt. Fråga kan vara att genom denna ordning kan ägaren bidra till problemlösning. Kommunstyrelsen förutsätts i sin tur ha förståelse för styrelsernas ambitioner att inom givna ramar självständigt få hantera de angelägenheter man blivit satt att sköta.

Det kan dock finnas ärenden som för det enskilda företaget framstår som en mer rutinmässig förvaltningsåtgärd men där kommunen av exempelvis policyskäl vill se en bestämd lösning. Företagen måste i en sådan situation acceptera kommunens överordnade ställning.

Viktigt är också i relationen mellan kommunen och företagen att den organisatoriska hierarkin respekteras. Kommunstyrelsens synpunkter på företagets verksamhet skall framföras till företagets styrelse. Om andra kontaktvägar används uppstår lätt dubbla budskap och andra oklarheter.

9. Principer och direktiv

Direktiv och riktlinjer för företagets verksamhet och kommunens relation till företagen kan grupperas efter funktion och syfte. I nedan angivna avseenden skall följande gälla.

A. Syfte/ändamål och verksamhetsmål för företagen

Det är väsentligt att kommunens syfte med företagets verksamhet läggs fast så entydigt som möjligt. Detta återfinns också som krav i kommunallagen. Även verksamhetsmål skall uppställas. Företagets verksamhet skall redovisas bl a såvitt gäller "utfallet av verksamheten". Med detta avses redovisning av måluppfyllnadsgrad. Ändamål och verksamhetsmål skall vara så preciserade att styrelsearbetet kan fokuseras mot en något snär enhetlig punkt vilket gagnar effektivitet och affärsmässighet. Det måste betonas att här inte avses någon detaljstyrning från ägarens sida.

Verksamhetsmålen måste utvärderas och omprövas. Utvärderingen ankommer på kommunstyrelsen medan ställningstaganden till verksamhetsmålen får göras av kommunfullmäktige.

B. Ekonomiska krav/mål

Förhållandet att det primära syftet med kommunal verksamhet aldrig får vara att bereda kommunen vinst och att den kommunala självkostnadsprincipen även skall vara tillämplig i kommunala företag med viss verksamhet utgör ej hinder för kommunen att kräva avkastning på tillskjutet kapital. Om så skall ske är en politisk värdering som kan variera mellan olika verksamheter. Avkastningen behöver inte användas till utdelning utan kan kvarligga i företaget för att förbättra soliditeten. Kommunen skall för varje företag ta ställning i dessa frågor.

C. Kommunaldemokratiska och kommunalrättsliga direktiv

Kommunalrätten slår i vissa avseenden igenom även beträffande de kommunala företagen. I första hand gäller vad kommunallagen uttryckligen kräver i dessa avseenden. Dessa frågor skall hanteras av fullmäktige. Härutöver gäller att företag som står i abonnentrelation till kommuninnehavarna skall åläggas att tillämpa de kommunala självkostnads- och likställighetsprinciperna samt ytterligare frågor som behandlas ovan.

D. Materiella verksamhetsdirektiv

Beroende på vilken verksamhet företaget bedriver kan kommunen önska styra det i mer konkreta avseenden.

Materiella verksamhetsdirektiv kan exempelvis för ett fastighetsbolag bestå i att bolaget beordras att tillse att viss bebyggelse utföres på angivna fastigheter i egen regi eller genom entreprenad eller för ett energibolag att verka för naturgasintroduktion inom kommunen. Direktiv av detta slag utfärdas av fullmäktige vid behov.

E. Samordningsdirektiv

Syftet med att överföra vissa av kommunens verksamheter i bolagsform är att med hjälp av det aktiebolagsrättsliga systemet öka effektiviteten i verksamheten i kostnadsbesparande syfte och till gemensamt gagn för kommuninnevånarna. Mot denna bakgrund är det ej acceptabelt att bolagsbildningen leder till ökade kostnader genom exempelvis i onödan dubblerade administrationer eller andra funktioner eller skapar hinder för att stordriftsfördelar tillvaratas. Endast sådana tillkommande kostnader som kan betecknas som nödvändiga konsekvenser av att verksamheten fördelas på olika juridiska personer som exempelvis kostnaderna för flera förvaltande organ, särskild bokföring och revision etc. kan godtas. Det måste anses vara kommunens skyldighet gentemot kommunmedlemmarna att tillse att de får maximalt utbyte av sina ekonomiska bidrag i olika former. Samordning och samverkan skall därför optimeras i den totala kommunala organisationen. Kommunstyrelsen ansvarar enligt sitt reglemente för detta.

F. Löpande tillsyn och uppföljning

Den löpande uppföljningen och tillsynen över de kommunala företagen ombesörjes av Kommunstyrelsen. Styrelsen avgör själv vilken information och redovisning som erfordras, vilka former som skall användas och frekvensen i informationsflödet. Uppläggningsen förutsätts ske i samråd med företagen. Sekretessfrågorna måste därvid uppmärksammas.

G. Vissa särskilda frågor

För relationen mellan kommunen och företagen skall i övrigt följande gälla.

- a) Kommunens ombud till bolagsstämman i moderbolaget utses av kommunstyrelsen och förses med vederbörlig fullmakt. Moderbolaget utser ombud vid dotterbolagens bolagsstämma.
- b) Ombud kan av kommunstyrelsen begära skriftlig instruktion. Instruktion får endast avse ställningstagande som omfattas av kommunstyrelsens förvaltningsuppdrag och delegation enligt kommunstyrelseordningen.
- c) Företagens årsredovisning skall överlämnas till kommunfullmäktige för kännedom, på tid som kommunfullmäktige bestämmer, året efter räkenskapsårets utgång.
- d) Revisionsberättelsen skall samtidigt som årsredovisningarna överlämnas till kommunfullmäktige för kännedom.
- e) Företagen skall efter bolagsstämman, sedan årsredovisningen och revisionsberättelsen överlämnats till fullmäktige, avge information till ledamöterna och ersättarna i fullmäktige på sätt närmare bestäms i direktiven för företagen.
- f) Kommunens och företagens revision skall samordnas. Detta skall tillgå så att en av kommunens revisorer och suppleanter också väljs till revisor i företagen vid sidan av yrkesrevisorn. Kommunen avlyfter genom bolagsstämmobeslut revisorernas tystnadsplikt gentemot kommunrevisionen så långt aktieägarna förfogar över denna.

Härigenom skapas fria informationskanaler mellan revisorerna i den totala kommunala organisationen.

Revisionsarbetet i företagen skall följa föreningen Auktoriserade Revisorer FAR:s rekommendation om gemensam revision av 1998.

g) Sedan val till kommunfullmäktige ägt rum skall nya styrelsen utses att tillträda efter bolagsstämman.

h) Företagen skall tillhandahålla kommunstyrelsen det underlag och den information som erfordras för att kommunstyrelsen skall kunna upprätta kommunens årsredovisning enligt kommunallagen.

i) Kommunfullmäktige fastställer grunderna för arvode och andra ersättningar som skall utgå till styrelseledamöter och suppleanter samt de revisorer och suppleanter som utses av fullmäktige.

j) De direktiv som fastställs i denna policy, bolagsordningen och ägardirektiv syftar till att utgöra tillräckligt underlag för att företagets förvaltning skall kunna ges en helt affärsmässig inriktning inom ramen för rådande kommunalrättsliga begränsningar.