

**Tjänsteutlåtande**

Styrelsen 2024-09-30

Ärendenummer GSHAB-2024-00044 Telefon: 031-368 54 52

Handläggare: Johan Hörnberg, bolagsjurist

Karin Lange, administrativ chef

E-post: johan.hornberg@gshab.goteborg.se

Yttrande över motion av Axel Darvik (L), Axel Josefson (M), Martin Wannholt (D) och Elisabet Lann (KD) angående ansvarsprövning av kommunala bolag i kommunfullmäktige

Förslag till beslut

I Göteborgs Stadshus AB:

- Göteborgs Stadshus AB:s yttrande över motionen av Axel Darvik (L), Axel Josefson (M), Martin Wannholt (D) och Elisabet Lann (KD) angående ansvarsprövning av kommunala bolag i kommunfullmäktige besvaras med hänvisning till tjänsteutlåtandet och överlämnas som kunskapsunderlag utan eget ställningstagande.
- Ärendet överlämnas till kommunstyrelsen för vidare beredning.
- Besluten under denna paragraf förklaras omedelbart justerat.

Sammanfattning

Göteborgs Stadshus AB har av kommunstyrelsen mottagit en motion av Axel Darvik (L), Axel Josefson (M), Martin Wannholt (D) och Elisabet Lann (KD) angående ansvarsprövning av kommunala bolag i kommunfullmäktige, att yttra sig över.

I motionen föreslås att kommunstyrelsen får i uppdrag att revidera relevanta styrdokument i staden för att lyfta frågan om ansvarsprövning, inklusive instruktion till ombudet, till kommunfullmäktige i syfte att etablera en tydlig och transparent process.

Bolaget föreslår att styrelsen överlämnar tjänsteutlåtandet som yttrande till kommunstyrelsen, ett som kunskapsunderlag utan eget ställningstagande.

Tjänsteutlåtandet beskriver aktuellt rättsläge, nuvarande process för ansvarsprövning av styrelse och vd, omvärldsbevakning och motionens förslag och effekter.

Yttrandet ska vara stadsledningskontoret tillhanda senast 2024-09-30.

Bedömning ur ekonomisk, ekologisk och social dimension

Bolaget har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa dimensioner.

Bilagor

- Motion av Axel Darvik (L), Axel Josefson (M), Martin Wannholt (D) och Elisabet Lann (KD) angående ansvarsprövning av kommunala bolag i kommunfullmäktige, Handling 2024 nr 81

Ärendet

Ärendet är förslag till yttrande från Göteborgs Stadshus AB till kommunstyrelsen över rubricerade motion. I motionen föreslås kommunstyrelsen få i uppdrag att revidera relevanta styrdokument i staden för att lyfta frågan om ansvarsprövning, inklusive instruktion till ombudet, till kommunfullmäktige i syfte att etablera en tydlig och transparent process.

Yttrandet ska vara stadsledningskontoret tillhanda senast 2024-09-30.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Göteborgs Stadshus AB (Stadshus) har i sin roll som moderbolag i Stadshuskoncernen fått motionen för yttrande då den tar upp frågan om att ansvarsprövningen för Stadens bolag, inklusive instruktion till ombudet ska lyftas till kommunfullmäktige. Stadshus roll är enligt Göteborgs Stads riktlinje för ägarstyrning att främja kommunfullmäktiges ägarstyrning av bolagen i koncernen med utgångspunkt i detta dokument, i sitt ägardirektiv, bolagens ägardirektiv, kommunfullmäktiges beslut samt beslut fattade av kommunstyrelsen på delegation av kommunfullmäktige. Bolaget föreslår att styrelsen överlämnar detta tjänsteutlåtande som yttrande över motionen till kommunstyrelsen som ett kunskapsunderlag i den fortsatta beredningen av ärendet.

Aktuellt rättsläge

Det kommunala bolaget och ägarens inflyttande över verksamheten

Kommunalt ägda aktiebolag har inte givits någon speciell kommunal form inom ramen för aktiebolagslagen (ABL). Lagstiftaren har i stället valt att ställa krav på kommuner att anpassa bolagsordningarna utifrån kommunallagen (KL). På detta sätt ges dessa bolag en i vissa delar mer offentlig och demokratisk prägel med kommunfullmäktige som yttersta representant för ägaren.

Utgångspunkten i ABL är att ägaren utser styrelsen som har ansvar för bolagets verksamhet och dess förvaltning. Generellt styrs bolagets verksamhet av ägaren på olika nivåer och på olika sätt.

För ett kommunalt bolag sätter ägaren, dvs kommunfullmäktige ramar och mål för verksamheten genom bolagsordning, ägardirektiv och ytterst kommunfullmäktiges budget samt andra beslut av kommunfullmäktige riktade till bolaget ¹.

Aktieägarens främsta möjlighet till inflyttande över bolagets verksamhet är befogenheten att tillsätta en ny styrelse. För kommunala bolag sker val av styrelse genom kommunfullmäktige till skillnad från det normala enligt ABL, genom val vid bolagsstämma. Denna förflyttning av makt följer av kommunallagens krav på att det i bolagsordningen för ett kommunalt bolag ska framgå att det är kommunfullmäktige som utser styrelsen. I övrigt utövar ägaren av aktierna i det specifika bolaget sin rätt på bolagsstämma. Här innefattas exempelvis fastställande av årsredovisning, beslut av hur bolagets resultat ska disponeras, beslut att bevilja eller inte bevilja styrelse och vd ansvarsfrihet för bolagets förvaltning under det aktuella verksamhetsåret, val av bolagets auktoriserade revisorer, fastställande av arvoden med mera.

¹ Kommunallagen 10 kap. 3 §

Kommunallagens krav på att kommunfullmäktige ska få ta ställning till frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innebär inte att kommunfullmäktige kan ingå för bolaget bindande avtal. I detta avseende innebär inte kommunallagens krav någon förskjutning av beslutsmandaten som följer av aktiebolagslagen. Även om bolagets styrelse och vd har sin rättsliga befogenhet enligt aktiebolagslagen så kan kommunfullmäktige, som nämnts ovan, byta ut styrelser som inte gör som kommunfullmäktige vill. I detta hänseende är kommunfullmäktiges makt över när och även vem man utser relativt obegränsad.

I ägardirektiven för Göteborgs Stads bolag exemplifierar kommunfullmäktige de frågor som anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.² Fastställande av ett aktiebolags bolagsordning anses vara sådan fråga som kräver kommunfullmäktiges beslut. För att bolagsordningen ska kunna registreras hos Bolagsverket och därigenom bli bindande behöver den sedan antas vid bolagsstämma.

För ett kommunalt bolag där kommunfullmäktige fattar beslut om att fastställa en bolagsordning anses beslutet utgöra instruktion till ombudet. Detta även om det inte explicit uttrycks som en instruktion till ombudet då ingen annan bolagsordning än den som kommunfullmäktige fastställt kan antas vid bolagsstämman.

Ansvarsprövning av styrelse och vd

Det är bolagets styrelse som är ytterst ansvarig för hela förvaltningen av bolagets verksamhet enligt ABL. När styrelsen utsett en vd ansvarar hen för bolagets löpande förvaltning i enlighet med styrelsens riktlinjer. För styrelsen innebär det att man har ansvar för att ge vd en övergripande ledning i och uppföljning av vd:ns förvaltning av bolagets löpande verksamhet. Med detta avses att styrelsen fattar de mer övergripande besluten som vd:n sedan har att verkställa.

ABL reglerar det ekonomiska ansvaret som styrelse och vd har för bolagets förvaltning. Det är detta som ägarens ombud tar ställning till vid bolagsstämman genom att bevilja eller inte bevilja styrelse och vd ansvarsfrihet för det gångna årets verksamhet. Den legala innebörden av att bevilja ansvarsfrihet är att aktieägaren avstår sin rätt att rikta ekonomiska anspråk mot styrelse och/eller vd. Styrelsens ansvar är som huvudregel kollektivt men kan i en given situation brytas ned till individuell nivå.

Utöver eventuell ekonomisk skada orsakad av styrelsens och/eller vd:s agerande eller underlåtenhet kan det även uppstå förtroendeskada för bolaget och ägaren. Även om denna form av skada inte regleras i aktiebolagslagen kan ägaren beakta icke ekonomiska aspekter i samband med beslut om förändringar av styrelsens sammansättning och i frågan om ansvarsfrihet.

Auktoriserad revision och lekmannarevision

Som stöd för ägarens bedömning har ägaren revisorer som granskar bolagets räkenskaper samt styrelsens och vd:ns förvaltning. Det finns två typer av revision i kommunala bolag. Den utförs av auktoriserade revisorer respektive lekmannarevisorer. De auktoriserade revisorererna utses genom val på bolagsstämman av ägarens ombud. Lekmannarevisorererna utses genom val i kommunfullmäktige.

² Det framgår av bolagets ägardirektiv i dess verksamhetsspecifika del i kapitel 2

De auktoriserade revisorerna har en omfattande utbildning och certifiering. Deras huvudsakliga uppgift är att granska företagets årsredovisning och bokföring samt styrelsens och vd:ns förvaltning. Utifrån deras granskning lämnar de en revisionsberättelse i vilken de bland annat lämnar rekommendation till aktieägaren att:

- fastställa årsredovisningen
- besluta om disposition av bolagets resultat enligt styrelsens förslag
- bevilja eller inte bevilja ansvarsfrihet för styrelsen och/eller vd för det aktuella verksamhetsåret.

Innebörden av att bevilja ansvarsfrihet är att aktieägaren avstår möjligheten att rikta ekonomiska krav avseende förvaltningen av verksamheten. Rekommendationen brukar följas regelmässigt men är dock inte bindande.

Det förekommer att ägaren lägger andra aspekter till grund för beslut i ansvarsfrågan. Ett sådant beslut kan ges som en markering, även om ägaren är fullt medveten att till exempel en förtroendeskada inte blir ersättningsgill enligt ABL. En rekommendation om att inte bevilja ansvarsfrihet kan utgöra en indikation till kommunfullmäktige om att eventuellt överväga en förändrad styrelsesammansättning.

Lekmannarevisorerna är förtroendevalda revisorer som inte har krav på formell utbildning likt auktoriserad revision. I denna revision finns även sakkunniga biträden/yrkesrevisorer. Lekmannarevisorerna är valda av kommunfullmäktige och deras huvudsakliga uppgift är att granska bolaget ur ett ägarperspektiv. De granskar om bolaget uppfyller de mål och uppdrag som kommunfullmäktige/ägaren satt upp och även följsamheten mot de krav som gäller för verksamheten, såväl legala krav som krav från ägaren. Lekmannarevisorerna verifierar system och rutiner och skapar därmed en trygghet i organisationen och för medborgarna.

Nuvarande process för ansvarsprövning av styrelse och vd

Val av ombud och instruktion

Även om kommunfullmäktige är ägarens högsta beslutande organ behöver den formella ansvarsprövningen verkställas på en bolagsstämma. Enligt nuvarande ordning sker ansvarsprövningen av styrelse och vd för det gångna verksamhetsåret de facto av ägarens ombud vid bolagsstämman.

Det finns alltså ingen direkt och formell koppling mellan kommunfullmäktige och det kommunala bolaget i detta avseende såsom det gör vad gäller val av bolagets styrelse.

Ägaren behöver därför utse ett ombud att företräda ägaren på bolagsstämman. Ombudets roll på bolagsstämman speglar de krav som ställs enligt ABL samt det ekonomiska och finansiella styrsystem som råder inom Göteborgs Stad. Det sistnämnda innebär exempelvis att disponeringen av bolagets resultat formellt beslutas av ombudet även om det sker i enlighet med kommunstyrelsens beslut avseende koncernens samlade bokslutsdispositioner³.

Ägarens ombud vid bolagsstämmor utses i enlighet med Göteborgs Stads riktlinjer för ägarstyrning. Här anges vem som utser ombud för respektive nivå i bolagsstrukturen och förser ombudet med instruktion. Kommunstyrelsen utser ombud och lämnar instruktion

³ Göteborgs Stads riktlinjer för ägarstyrning avsnitt 3.2 § 9

till Stadshus AB:s bolagsstämma, Stadshus AB utser i sin tur ombud och lämnar instruktion till de bolag där man är direktägare av aktierna. Enligt motsvarande princip utses även resterande ombud inom koncernen.

Instruktionerna till ombuden är korta och koncisa men anses de facto innehålla mer, exempelvis att i förekommande fall anta bolagsordning.

Förekomsten av skriftliga instruktioner till ombuden vid bolagsstämmor har en relativt kort historia i Göteborgs Stad. Inom ramen för instruktionen till ombudet får det anses gälla att beslutmandatet ska utövas inom ramen för de auktoriserade revisorernas rekommendation. Rekommendationen rör de ovan angivna frågorna om fastställande av årsredovisning, disposition av bolagets resultat samt beslut avseende ansvarsfrihet. Vidare att ombudet ska välja auktoriserad revisor, underförstått att det ska ske enligt Göteborgs Stads upphandling av revision. Beslut ska tas om arvoden och även här underförstått att det ska ske enligt med Göteborgs Stads regler för arvoden och ersättningar, och så vidare.

Beslut om att utse ombud tas av planeringsmässiga skäl som huvudregel innan det att årsredovisningen är klar och styrelsebehandlad i aktuellt bolag. Som följd härav är ombudets instruktion av en mer övergripande och generell karaktär där det anges att ombudet bland annat ska besluta om ”Ansvarsfrihet för styrelseledamöterna och den verkställande direktören”.

Enligt nuvarande ordning väljer kommunfullmäktige styrelser och lekmannarevisorer i början av året. Beslutformuleringen är som huvudregel att man väljer för tiden från den kommande årsstämman intill slutet av nästkommande årsstämma. Detta innebär att sittande styrelse har kvar uppdraget tills ansvarsfrågan har lösts ut. I de fall där ansvarsfrågan har krävt fördjupad utredning och analys har i avvaktan på utfall bolagsstämman skjutits fram.

Styrelsens förslag till årsredovisning

Enligt dagens process fastställer bolagen sina förslag till årsredovisning under februari och i samband med att de auktoriserade revisorerna och lekmannarevisorerna givit sin syn i ansvarsfrågan.

Tidpunkten för bolagsstämmornas genomförande är enligt nuvarande process styrd av stadens struktur och tidplan för uppföljning, som kommunstyrelsen årligen beslutar. Som en följd av denna brukar bolagen hålla sina bolagsstämmor (årsstämmor) under mars månad och där ägarens ombud slutligen fastställer årsredovisning och tar ställning till om styrelse och/eller vd ska ges ansvarsfrihet för sin förvaltning av bolagets angelägenheter under det gångna verksamhetsåret. I och med årsstämmorna så avträder den sittande styrelsen och den nya styrelsen, som kommunfullmäktige utsett i början av året, tillträder. Formellt utses styrelserna årsvis även om det inte leder till större förändringar i sammansättningen annat än vid mandatskiftet.

Omvärldsbevakning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i dokumentet ”Principer för styrning av kommun- och regionägda bolag” (2020) givit en fördjupad bild av vad en kommun bör tänka på i sin bolagsstyrning. Man betonar att bolagsstyrningssystemet måste anpassas till skilda förhållanden i olika kommuner och regioner. Syftet med dokumentet är inte att konstruera ett antal regler som ska följas utan att tillhandahålla principer som kan

användas av kommuner och regioner. Det är kommunerna och regionerna som avgör om principerna ska följas helt eller delvis eller om bolagsstyrningen ska ske på något annat sätt.

Avseende bolagsstämma, ombud och instruktion framgår följande av SKR:s skrift: ”Ombudet ska ha en fullmakt från den som juridiskt äger aktierna – det är dessutom lämpligt med en ombudsinstruktion som klargör hur ombudet ska rösta. Om bolagsstämman ska behandla frågor av principiell beskaffenhet eller annars större vikt ska alltid frågan om ombudsinstruktion behandlas i kommun- eller regionfullmäktige. Behovet av att utfärda ombudsinstruktion i fullmäktige kan leda till att stämman i bolaget måste förberedas i mycket god tid om det blir fråga om att behandla viktigare ärenden.”⁴

Exempel på hur en sådan process skulle kunna se ut återfinns i SKR:s skrift "Ansvarsprövning i fullmäktige - Formella krav och praktisk hantering"⁵ och följer enligt bilden nedan.



Tillämpning av SKR:s principer och arbete enligt årshjulet ovan skiftar bland landets kommuner.

I några kommuner är det fullmäktige som behandlar frågan om ansvarsfrihet för bolagens styrelser och vd för det gångna årets förvaltning.

Vissa kommuner är mer nyanserade och anger att om de auktoriserade revisorerna inte föreslår ansvarsfrihet så ska frågan avgöras av kommunfullmäktige. I dessa fall utfärdas en instruktion till stämooombudet.

Det förekommer också att kommunfullmäktige har att besluta om ansvarsfrihet i de fall när lekmannarevisorerna riktat anmärkning mot styrelseledamot eller vd i bolaget, även om den auktoriserade revisorn har föreslagit ansvarsfrihet.⁶

Andra kommuner, däribland Göteborgs Stad, tillämpar inte den ordning att det ska vara kommunfullmäktige som fattar beslut i ansvarsfrågan, utan har som ovan beskrivits en annan hantering för ansvarsprövningen.

Vad avser frågor av principiell beskaffenhet har Göteborgs Stad gjort bedömningen att kommunfullmäktiges beslut i frågan får en direkt verkan från ägaren (kommunfullmäktige) till bolaget och att en bekräftelse genom bolagsstämma inte krävs.

⁴ Principer för styrning av kommun- och regionägda bolag, SKR 2020 sidan 18f

⁵ SKR ”Ansvarsprövning i fullmäktige – Formella krav och praktisk hantering” från 2020 sidan 42

⁶ Exempel från Gemensamt ägardirektiv för Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag, punkt 6.1.2.

För Göteborgs Stad innebär nuvarande ordning att det är styrelsen i bolaget som äger de aktuella dotterbolagsaktierna som utser ombud och ger en mer generell instruktion inför årsstämman. Med det undantag att det är kommunstyrelsen som utser ombud till Stadshus AB:s årsstämma och ger ombudet en generell instruktion.

Motionens förslag och effekter

Om ansvarsprövning av bolagens styrelser och vd samt beslut om instruktion till stämmoombud ska ske enligt den ordning som motionärerna föreslår behöver ändringar ske i en del styrande dokument. Behov av justeringar i vissa dokument är mer uppenbara, så som i Göteborgs Stads riktlinjer för ägarstyrning och i bolagens ägardirektiv.

En ny ärendeprocess för att hantera ansvarsfrågan behöver tillskapas där tidsaspekten är en viktig faktor. Utrymme behöver ges för att sammanställa och bereda ärende inför kommunfullmäktiges prövning av ansvarsfrågan för att kunna lämna instruktion till respektive ombud. Denna process kan inledas först när bolagsstyrelserna har fastställt sitt förslag till årsredovisning och efter det att de auktoriserade revisorerna och lekmannarevisorerna lämnat sina revisionsberättelser respektive granskningsrapporter.

I praktiken innebär detta ett snävare tidsspänn då bolagens årsstämmor kommer behöva senareläggas samtidigt som de senast behöver vara genomförda per halvårsskifte (30 juni).

Om fullmäktige behåller den ordning att man utser styrelser i början av året innan fullmäktige tagit ställning i ansvarsfrågan kommer de nya styrelserna få vänta med sitt tillträde till dess att årsstämmorna har genomförts. Det gör att frågan om valberedningens process för nomineringen av ledamöter och suppleanter till bolagens styrelser kan behöva ses över för att hantera effekterna av att ansvarsprövningen lyfts till kommunfullmäktige. Det kan också innebära att man kan överväga att separera tillträdet av vald styrelse för nästkommande år med ansvarsutkrävande av styrelsen från föregående år.

Det finns inga hinder att genomföra motionens förslag. Intentionerna att skapa ökad öppenhet genom att ansvarsprövningen lyfts till kommunfullmäktige kan som beskrivits ovan ske på olika sätt.

Eva Hessman

Vd, Göteborgs Stadshus AB



Handling 2024 nr 81

Motion av Axel Darvik (L), Axel Josefson (M), Martin Wannholt (D) och Elisabet Lann (KD) angående ansvarsprövning av kommunala bolag i kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige har en central roll i att säkerställa ansvarsfull förvaltning av offentliga resurser och att övervaka verksamheten i kommunala bolag. Bolagsstämman är det högsta beslutade organet där ägaren utövar sitt rättsliga inflytande över bolaget. Det är av stor vikt att denna ansvarsprövning sker på ett effektivt och transparent sätt för att garantera medborgarnas förtroende och för att säkerställa en sund ekonomisk förvaltning.

Vi föreslår att kommunfullmäktige tar ett steg mot ökad öppenhet och effektivitet genom att införa en rutin där kommunfullmäktige fattar beslut i frågan om ansvarsprövningen av kommunala bolag. Detta innebär att beslut om ansvarsfrihet för styrelsen och verkställande direktören för ett kommunalt bolag inte avhandlas på bolagsstämman innan kommunfullmäktige fattat beslut om instruktion för det valda ombudet. Inför ett beslut i kommunfullmäktige behöver lekmannarevisorernas samt yrkesrevisorernas granskningsberättelser vara tillgängliga då rapporterna utgör underlag för instruktionen. På samma sätt som för nämnderna kan detta ske vid ett gemensamt beslut för samtliga kommunala bolag. Idag finns det redan flertalet kommuner där kommunfullmäktige beslutar om instruktioner till ombud för kommunägda bolag, där frågan om ansvarsfrihet ingår.

Genom att överlåta frågan om ansvarsfrihet för kommunala bolag till kommunfullmäktige säkerställer vi en högre grad av ansvarsskyldighet gentemot medborgarna och en ökad insyn i bolagens verksamhet. Detta stärker demokratin och medborgarnas förtroende för det kommunala beslutsfattandet.

Förslag till beslut i kommunfullmäktige:

Kommunstyrelsen får i uppdrag att revidera relevanta styrdokument i staden för att lyfta frågan om ansvarsprövning, inklusive instruktion till ombudet, till kommunfullmäktige i syfte att etablera en tydlig och transparent process.

Axel Darvik (L) Axel Josefson (M) Martin Wannholt (D) Elisabet Lann (KD)