



# LUND UNIVERSITY

## Kommunala koncerner

### En studie av bolagsstrukturer, budgetar och ägardirektiv

Carlsson, Jörgen; Haraldsson, Mattias; Sandell, Niklas

2020

*Document Version:*

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Carlsson, J., Haraldsson, M., & Sandell, N. (2020). *Kommunala koncerner: En studie av bolagsstrukturer, budgetar och ägardirektiv*. (KEFU skriftserie; Nr. 2020:1). KEFU.

*Total number of authors:*

3

#### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

JÖRGEN CARLSSON  
MATTIAS HARALDSSON  
NIKLAS SANDELL

## **KOMMUNALA KONCERNER**

En studie av bolagsstrukturer, budgetar och ägardirektiv

SKRIFTSERIE 2020:1



INSTITUTET FÖR EKONOMISK FORSKNING  
VID LUNDS UNIVERSITET

## FÖRORD

Allt fler kommuner bildar koncerner. Motiven till detta kan variera men bättre helhetssyn och samordning är några motiv som lyfts fram. Att strukturera den kommunala koncernen och utforma en ändamålsenlig styrning är emellertid inte enkelt. I föreliggande studie av Skånes 33 kommuners koncernstrukturer klassificeras koncernstrukturerna i fyra typstrukturer som tydligt pekar på att komplexiteten i dessa strukturer kan vara hög och att detta har implikationer för verksamhetens styrning och uppföljning.

Komplexiteten medför också att rättvisande jämförelser mellan kommuners prestationer och åtaganden är svåra att göra. Studien pekar på ett antal brister i både strukturer och processer som medför att det finns ett behov av utveckling för att motiv såsom bättre samordning och helhetssyn fullt ut ska kunna realiseras med hjälp av kommunala koncerner.

Projektet har finansierats av KEFU. Rapportens innehåll och struktur har diskuterats tillsammans med författaren inom ramen för skriftseriens redaktionella stöd innan den formaterats för publicering i KEFUs skriftserie. Som brukligt svarar författaren själv för de värderingar som görs i rapporten.

*Lund i februari*  
*Ulf Ramberg*  
*KEFU*

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning.....	1
Kapitel 1 Bakgrund.....	4
1.1    Inledning .....	4
1.2    Syfte .....	5
Kapitel 2 Metod .....	7
Kapitel 3 Koncernstrukturer .....	8
3.1    Kapitlets upplägg .....	8
3.2    Möjligheter att presentera koncernstrukturer.....	8
3.3    Fyra typstrukturer.....	12
3.4    Verksamheter utanför förvaltningsorganisationen.....	17
3.5    Strukturer för samverkan mellan kommuner .....	19
3.6    Sammanfattning .....	21
Kapitel 4 Styrdokument.....	23
4.1    Kapitlets upplägg .....	23
4.2    Koncernbudgetar och Årsredovisningar .....	23
4.3    Ägarpolicies och Ägardirektiv .....	25
4.4    Styrdokument för samverkansorganisationer .....	38
4.5    Sammanfattning .....	40
Referenser.....	43

## SAMMANFATTNING

En utgångspunkt för denna studie är en utveckling mot mer komplicerade kommunala koncerner, vilket förändrar förutsättningarna för och ställer andra krav på kommunal koncernstyrning. Syftet med studien är att kartlägga dels hur de kommunala koncernerna i Skånes kommuner är strukturerade, dels hur den formella styrningen av dessa koncerner är utformad. Fokus är på andra organisationsformer i den kommunala koncernen än nämnds- och förvaltningsorganisationen, särskilt bolag och kommunalförbund.

Rapporten har delats in i två delar: *Koncernstrukturer* och *Styrdokument*. I denna sammanfattning presenteras de viktigaste slutsatserna.

Efter en genomgång av *koncernstrukturerna* i samtliga Skånes 33 kommuner har vi kategoriserat dessa i fyra typstrukturer:

1. direkt ägande – enkla strukturer (11 kommuner),
2. direkt ägande – underkoncern (7 kommuner),
3. äkta koncern med holdingbolag – enkla strukturer (10 kommuner) och
4. komplexa strukturer (5 kommuner).

Komplexiteten i koncernstrukturen har ett nära samband med kommunens storlek. Ju större kommun, desto mer komplex tenderar strukturen att vara. Överlag är det samma typer av verksamheter – fastigheter, teknisk service och energi – som bedrivs utanför förvaltningsorganisationen, i bolag eller kommunalförbund. Även om det finns exempel på kulturverksamhet, omsorgsverksamhet eller andra mer udda verksamheter så är detta generellt sett än så länge en marginell förekomst i Skåne.

För att få bra information för styrning är de sammanställda räkenskaperna (den kommunala koncernredovisningen) ett viktigt verktyg. De ökar möjligheterna till jämförbarhet, men fångar långt ifrån alla aspekter av de kommunala koncernstrukturerna och den verksamhet som där bedrivs. För det *första* konsolideras kommunala företag vid betydande inflytande (som anses föreligga vid ett innehav av minst 20 procent av rösterna). Är ägandet under 50 procent, och bestämmande inflytande saknas, finns det betydande restriktioner för möjligheterna att styra ett företag. Det finns för det *andra* kommunala företag, där ägandet förvisso är mindre än 20 procent, men som bedriver betydande kommunal kärnverksamhet inom områden som avlopp, renhållning och räddningstjänst, som inte konsolideras (vilket dock inte nödvändigtvis är en korrekt tolkning av regelverket). För det *tredje* har kommuner i olika utsträckning lagt på privata utförare att ta hand om kommunal kärnverksamhet.

En generell trend är att skapa s.k. ”äta koncerner”, där moderbolaget (ett kommunalt holdingbolag), används för att förbättra och samordna styrningen av de kommunala bolagen (därtill finns det skattemässiga skäl för kommunerna att arbeta med äta koncerner).

Studien av *styrdokument* visar att det i allt väsentligt saknas ett koncernperspektiv i den övergripande styrningen. Koncernbudgetar är inte något kommunerna arbetar med och även i årsredovisningen är koncernperspektivet undanskymt. Sammanställda räkenskaper tas fram pliktskyldigast och utgör inte en central utgångspunkt för den ekonomiska uppföljningen. När styrdokument så som bolagspolicies och ägardirektiv studeras framkommer dock att det finns en utveckling mot en koncernstyrning då dessa dokument tar upp områden så som rollfördelning, samverkan, samordning, styrning och uppföljning ur ett koncernperspektiv.

Bolagspolicy och ägardirektiv används för att reglera bolagens inlämning av budget och flerårsplan samt löpande rapportering och bokslutsrapportering till kommunen. I några fall har kommunens målstyrningssystem infogats i ägardirektiven vilket innebär att bolagen styrs på liknande sätt som nämnderna. Det finns också exempel på styrdokument som tydliggör att samordning ska vara ett viktigt mål och ibland identifieras viktiga samordningsområden (exempelvis inköp, administration, kris). Det finns också exempel på tydliga processer för ägardialoger och uppföljningsrapportering (bolagsstyrningsrapport). När det gäller samverkansorganisationer har studien också identifierat initiativ där ägaren, genom ägardirektiv, dels målstyr dessa organisationer, dels reglerar processer för att ta hänsyn till de individuella kommunernas behov. Som framgår av studien av koncernstrukturer samt studien av ägardirektiv så har många kommuner börjat arbeta mer aktivt med holdingbolag för att styra bolagsfären utifrån ett koncernperspektiv.

Det finns med andra ord embryon till koncernstyrning, men riktlinjer och direktiv präglas av låg konkretiseringsgrad. Många dokument tar upp koncernnytta, samordning, verksamhetsmål, miljö och socialt ansvar men skrivningarna handlar mer om ambitioner och förhållningssätt än om hur dessa värden ska åstadkommas, eller omsättas i konkreta mått och mål.

Kommunerna kommer det närmaste decenniet att behöva arbeta med hela kommunkoncernen för att, genom samordning, möta utmaningar i form av ökad kostnadspress. Kommunerna är också skyldiga att upprätthålla god ekonomisk hushållning i alla verksamheter vilket förutsätter ett samlat grepp om hela kommunkoncernen. Det pågår också många utvecklingsarbeten bland de skånska kommunerna, både med mer genomtänkta koncernstrukturer och

tydligare ägarstyrning av bolagssfären. Det som tycks saknas är dock ett mer utvecklat koncernperspektiv i den övergripande styrningen som utgår från god ekonomisk hushållning i koncernen vid planering och uppföljning.

# Kapitel 1

## BAKGRUND

### 1.1 INLEDNING

Kommuner har länge organiserat verksamheter i andra former än den traditionella ”kommunen”, dvs. nämnds- och förvaltningsorganisationen. Kommunala bolag existerade redan på 1800-talet. Antalet kommunala bolag har dock på senare tid ökat snabbt (Erlingsson et al., 2015). Fastigheter, energi, avfall och vatten dominerar men bolagen är spridda inom en lång rad verksamhetsområden, även traditionellt skattefinansierade verksamheter har bolagiserats. I takt med ett ökat samverkansbehov har också andra organisationsformer än aktiebolag, såsom kommunalförbund, adderats till den kommunala organisationskartan. Mattisson (2016) visar att antalet kommunalförbund och gemensamma nämnder har ökat med flera hundra sedan slutet av 1990-talet.

De motiv som lyfts fram för alternativa organisationsformer, utöver den rena nämnds- och förvaltningsorganisationen, är normalt effektivitetsargument, såsom kortare beslutsvägar, tydligare resultatansvar och större finansiell flexibilitet (Thomasson, 2013), men även kostnadseffektivitet och kompetenssäkring genom samverkan (Mattisson, 2016). Andra motiv för alternativa organisationsformer är att förbereda en verksamhet för privatisering (Erlingsson et al. 2015). Även kommersiella och skattetekniska motiv förekommer (Konkurrensverket, 2014). Organiseringen av kommunal service har blivit allt mer diversifierad, fragmenterad och komplex, vilket skapar utmaningar för möjligheterna att utforma en ändamålsenlig styrning av den samlade kommunala verksamheten.

I takt med att de kommunala bolagen och kommunalförbunden blir fler, ökar också betydelsen i ett samhällsekonomiskt perspektiv av hur kommuner väljer att organisera sig. Tidigare studier visar att en stor del av kommunernas intäkter och tillgångar finns i bolag och kommunalförbund (Carlsson et al., 2016a). Att kommunkoncerner är transparenta är därför viktigt för att det ska vara möjligt att få en bild av och utvärdera om resurser används på ett korrekt och effektivt sätt (Carlsson & Sandell, 2014a; Carlsson et al. 2014b). Den kommunala koncernredovisningen är det sätt på vilket den samlade kommunala verksamheten åskådliggörs i ekonomiska termer. Denna redovisning har dock traditionellt av kommuner tillmätts liten betydelse och den har generellt sett lidit



av betydande kvalitetsbrister (Carlsson et al. 2016a, 2016b, 2016c).

Målsättningar, nyckeltal, resursplanering och uppföljning har fokuserat på förvaltningsorganisationen, inte den samlade kommunala verksamheten. Att den formella uppföljningen är behäftad med stora brister väcker frågor om hur andra delar av den kommunala koncernstyrningen är utformad. Även denna kan man som skattebetalare ställa höga kvalitetskrav på, eftersom en stor del av den kommunala ekonomin faller utanför förvaltningsorganisationen.

Att styra den samlade kommunala verksamheten är dock en stor utmaning, och ännu mer så då den antar en komplex juridisk struktur. Två utmaningar är att dels **strukturera** den kommunala koncernen, dels utforma en ändamålsenlig **formell styrning** av de olika enheterna i koncernen. Det handlar om val av organisationsform (förvaltning, bolag, kommunalförbund m.fl.), val och sammansättning av ledning och styrelse (direktion och förbundsfullmäktige), framtagande av bolagsordningar, ägardirektiv, policys m.m. En ytterligare komplikation är samverkansorganisationer, där kommuner genom kommunalförbund eller bolag samverkar i syfte att vinna skalfördelar. Det finns även exempel på verksamheter som ägs gemensamt med privata intressen. Denna typ av samarbeten innebär att kommunen avhänder sig en större eller mindre del av kontrollen över den verksamhet som bedrivs, vilket skapar andra typer av styrningsbehov.

Det är alltså viktigt för kommuner att fundera över hur den kommunal koncernen ska vara strukturerad och den kommunala koncernstyrningen bör anpassas till denna struktur. En viktig del av denna styrning är de formella delarna som handlar om direktiv, aktieägaravtal, budgetar, mål och uppföljning. Att få **motiv, koncernstruktur och formell styrning** att samspela är en utmaning i såväl privata som kommunala koncerner. Unikt för kommunala koncerner är att utmaningarna är relaterad till de ingående enheternas verksamhetslogik, vilka i huvudsak kan kopplas till finansieringsform (skatt, avgift och marknad). Olika logiker leder till att en mängd parametrar påverkar styrningens förutsättningar i förhållande till rättighetslagstiftning, kvalitetskrav, politiska prioriteringar, reglerad prissättning och förhållande till konkurrenter samt marknad (Carlsson et al. 2017, 2018).

## 1.2 SYFTE

Mot bakgrund av utvecklingen av allt mer komplicerade kommunala koncerner, med de styrutmaningar som följer, syftar denna studie till att kartlägga hur de kommunal koncernerna är strukturerade i Skånes kommuner, samt hur den formella styrningen av de kommunala koncernerna i dessa kommuner är utformad.

Studien inriktas mot kommunkoncernen och organisationsformer andra än nämnds- och förvaltningsorganisationen. Studien kommer därmed inte att beröra styrningen av nämnds- och förvaltningsorganisationen samt kommunens upphandlade leverantörer.

## Kapitel 2

# METOD

De kommunala koncernernas struktur och den formella koncernstyrningen har studerats i följande steg:

Steg 1: Skånes 33 kommuners koncernstrukturer har dokumenterats och beskrivits schematiskt. Därefter har fyra typstrukturer identifierats. Exempel på dessa typstrukturer presenteras i rapporten. Samtliga kommuners koncernstrukturer har klassificerats i en av de fyra typstrukturerna. För att göra en fullständig beskrivning av samtliga kommuners koncernstrukturer har vi inledningsvis sökt i databasen Retriever Business genom vilken ett koncertråd, även för kommuner, kan tas fram. Detta koncertråd är dock behäftat med brister (och information om ägarandelar etc. kan vara begränsad). För att få en korrekt bild har därför denna initiala undersökning kompletterats med genomgångar av kommunernas årsredovisningar. I många fall har vi också gått igenom dotterbolagens och kommunalförbundens årsredovisningar för att få fram fullständig information till kartläggningen. I kartläggningen har ägarandelar dokumenterats och enheterna utanför förvaltningsorganisationen har klassificerats i typ av verksamhet. Utgångspunkt för kartläggningen har varit kommunernas och koncernföretagens årsredovisningar för 2017. För att fånga eventuella förändringar under 2018 har även en uppföljning mot kommunernas årsredovisningar för 2018 genomförts.

Steg 2: Den formella styrningen har kartlagts genom att styrdokument i form av budgetar och årsredovisningar, företagspolicies och ägardirektiv samt aktieägaravtal och förbundsordningar har studerats. Denna kartläggning görs för att få en bild av motiven bakom strukturerna, samt förekomsten och innehållet i mål och riktlinjer för de enheter som studeras.

Steg 3: Den kartläggning som gjorts har vidare analyserats genom återkoppling till kommunala tjänstemän. Detta har skett genom uppföljande seminariediskussion samt genom intervjuer.

# Kapitel 3

## KONCERNSTRUKTURER

### 3.1 KAPITLET'S UPPLÄGG

I detta kapitel presenteras en genomgång av de skånska kommunernas koncernstrukturer. I 3.2 diskuteras möjligheterna att åskådliggöra strukturerna och i 3.3 klassificeras samliga koncernstrukturer i fyra typstrukturer. I avsnitt 3.4. presenteras en generell bild över vilka verksamheter som kommunerna valt att bedriva utanför förvaltningsorganisationen. Exempel på olika typer av samverkan mellan kommuner, som inte alltid fångas i koncernstrukturerna, presenteras i avsnitt 3.5. I avsnitt 3.6 sammanfattas våra reflektioner kring kommunala koncernstrukturer.

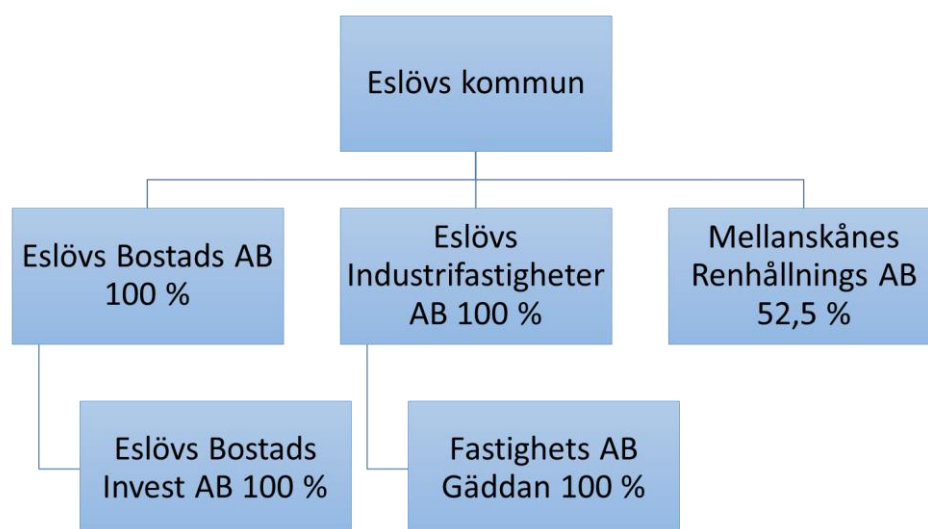
### 3.2 MÖJLIGHETER ATT PRESENTERA KONCERNSTRUKTURER

En presentation av hur olika kommuner valt att organisera sin verksamhet i förvaltningsorganisationen, kommunala bolag, kommunalförbund etc. kan tänkas utgå från olika perspektiv gällande urval och avgränsning. Enligt 2 kap. 6 § i lagen om kommunal redovisning och bokföring (LKBR), avses med kommunal koncern: ”kommunen [eller regionen] tillsammans med de kommunala koncernföretagen”. Enligt 2 kap. 5 § är ett kommunalt koncernföretag ”en juridisk person över vars verksamhet, mål och strategier kommuner [eller regioner] har ett varaktigt betydande inflytande”. Inflytandet kan antingen utövas av kommunen själv eller tillsammans med ett eller flera kommunala koncernföretag. Ett betydande inflytande anses finnas vid ett innehav av minst 20 % av rösterna i en juridisk persons beslutande organ, om inte annat framgår av omständigheterna. Presumtionen kan brytas av avtal, hur övrigt ägande är fördelat eller av andra faktorer som begränsar inflytandet. Även om inflytandet inte är betydande kan den juridiska personen anses vara ett kommunalt koncernföretag om den har särskild betydelse för kommunens verksamhet eller ekonomi. Ekonomisk betydelse kan t.ex. bedömas utifrån andel av den juridiska personen omsättning i förhållande till kommunens skatteintäcker och generella statsbidrag. Verksamheter av särskild betydelse kan vara t.ex. renhållning och VA. Den koncernavgränsning som ges av LKBR är således avsevärt vidare än den som gäller för bolagssektorn via årsredovisningslagens

(ÅRL) 1 kap. 4 §, där bestämmande inflytande är utgångspunkten (jfr. betydande inflytande i kommunsektorn).

Vårt syfte är att presentera komplexiteten i kommunernas koncernstrukturer, samt att diskutera implikationer som detta kan tänkas leda till vad gäller styrning och uppföljning av verksamheten. Det är då inte självklart att den avgränsning som ges av LKBR, och hur denna tolkats av de enskilda kommunerna, ska tas för given. En rimlig utgångspunkt är dock att undersöka vilka juridiska personer som konsolideras i respektive kommuns koncernredovisning och hur dessa juridiska personer förhåller sig till varandra. En förståelse av verksamhetens komplexitet ur ett styrperspektiv kan dock kräva att även juridiska personer som inte konsolideras tas med i diskussionen.

Avgränsningsproblematiken kan illustreras med Eslövs kommun. I årsredovisningen för 2018 presenteras kommunens organisation med en bolagsdel och en nämndsdel. Bolagsdelen består av två helägda direkta innehav (Eslövs Bostads AB och Eslövs Industrifastigheter AB) och ett direkt innehav om 52,5 % (Mellanskånes Renhållnings AB). Både Eslövs Bostads AB och Eslövs Industrifastigheter AB har i sin tur egna dotterbolag. Under 2018 genomfördes en omstrukturering av den juridiska strukturen inom underkoncernen Eslövs Bostads AB, vilket medförde att hela koncernens fastighetsportfölj samlades i moderbolaget via fusioner och avveckling av bolag. Tidigare fanns ett antal enskilda fastigheter som egna aktiebolag. Dotterbolaget Eslövs Bostads Invest AB har i dagsläget ingen verksamhet. I samband med omstruktureringen genomfördes också uppskrivningar av fastigheternas bokförda värden. Vi har således en struktur med både direktägda bolag (kommunen som moderföretag) och underkoncerner. Eslövs koncernstruktur utifrån ett konsolideringsperspektiv illustreras i figur 3.1.



**Figur 3.1 Eslövs kommun, koncernstruktur 2018.**

Eslövs kommun äger även andelar i Krafringen AB, Sydvatten AB, Kommunassurans Syd Försäkrings AB samt Kommuninvest ekonomisk förening. Dessa företag konsolideras inte i kommunens sammanställda redovisning med motiveringen att ägarandelen understiger 20 %.

Eslöv bedriver också verksamhet via två kommunalförbund: Räddningstjänst Syd och VA SYD.

Vad är då en bra bild av koncernstrukturen i Eslöv om målet är att diskutera styrförutsättningar? En utgångspunkt är den koncernstruktur som ligger till grund för konsolideringen. Eftersom betydande inflytande (minst 20 %) är grunden för konsolideringen kan inte alla de företag som ingår i de sammanställda räkenskaperna nödvändigtvis direkt styras av kommunen. Inom bolagssektorn, där bestämmande inflytande är grund för konsolidering, är möjligheten att kunna kontrollera dotterföretagen själva förutsättningen för att ett företag ska benämnas som ett koncernföretag. I fallet Eslöv finns två helägda bolag med 100 % kontroll och ett delägt företag (Mellanskånes Renhållnings AB, MERAB) där kommunen har direkt kontroll över 52,5 % av andelarna. MERAB ägs gemensamt av kommunerna Eslöv, Hörby och Höör. I formell mening har således Eslövs kommun bestämmande inflytande över samtliga koncernföretag (i MERAB inskränks detta dock av aktieägaravtal mellan ägarkommunerna). I kommuner med koncernföretag där ägarandelen understiger 50 % kompliceras frågan om styrförutsättningar.

Läggs de två kommunalförbunden till, som inte konsolideras, men där ändå ekonomiska effekter i form av intäkter och kostnader påverkar kommunens ekonomi och verksamhet, blir bilden mer komplicerad. Det handlar om centrala verksamheter för kommunen där styrningen sker via förbundsfullmäktige tillsammans med andra samarbetskommuner.

VA SYD är en regional VA-organisation (kommunalförbund) som består av VA-verksamheterna i Burlöv, Eslöv, Lomma (fr.o.m. 2019), Lund och Malmö. Resultatutfallet för VA-Eslöv var 2018 en förlust om 209 tkr (VA Syd Års- och hållbarhetsredovisning 2018).

Räddningstjänsten Syd bildades 2005 och är ett förbund mellan kommunerna i Burlöv, Eslöv, Kävlinge, Lund och Malmö. Medlemskommunerna finansierar verksamheten utifrån en fördelningsmodell baserad på andel av totalt invånarantal. Eslövs andel uppgår till ca 6 % (motsvarar cirka 18 mkr i medlemsavgift för 2019). (Räddningstjänsten Syd, Rambudget 2019. Beslut om inriktning, strategier och medel)

Eslövs andelsinnehav i Krafteringen AB, Sydvatten AB, Kommunassurans Syd Försäkrings AB samt Kommuninvest ekonomiska förening speglas enbart som aktier och andelar i kommunkoncernens balansräkning.

Innehavet i Krafteringen AB uppgår till 12 %. I styrelsen för Krafteringen AB finns en ledamot med uppdrag i Eslövs kommunstyrelse. 82,4 % av företaget ägs av Lunds kommun. Bolaget lämnade en utdelning med 23,10 kr/aktie för räkenskapsåret 2018 (Krafteringen, Finansiella rapporter 2018).

Sydvatten AB ägs av 17 kommuner i västra Skåne och leds av en styrelse bestående av representanter från delägarkommunerna. Eslövs kommuns andel av aktierna i Sydvatten AB uppgår till 3,69 % och man har en ledamot i styrelsen (Sydvattens hemsida).

Kommunassurans Syd Försäkrings AB har 69 delägarkommuner. Eslövs ägarandel uppgår till 1,91 % (1 386 aktier). De ekonomiska effekterna av delägarskapet, utöver möjlighet att teckna försäkringar, är utdelning med 30 kr per aktie enligt årsredovisningen för 2018 (Kommunassurans Syd Försäkrings AB, Årsredovisning 2018). I Eslövs fall innebär det en utdelning på cirka 42 tkr.

Kommuninvest ekonomisk förening ägs av 277 kommuner och 11 regioner. Medlemmarna får ränta på insatskapitalet (1,5 % för 2018) och återbäring i proportion till andel av total affärsvolym. Via dotterbolaget Kommuninvest i Sverige AB finansieras drygt hälften av kommunsektorns investeringar i infrastruktur (Kommuninvest Ekonomisk förening, Årsredovisning 2018).

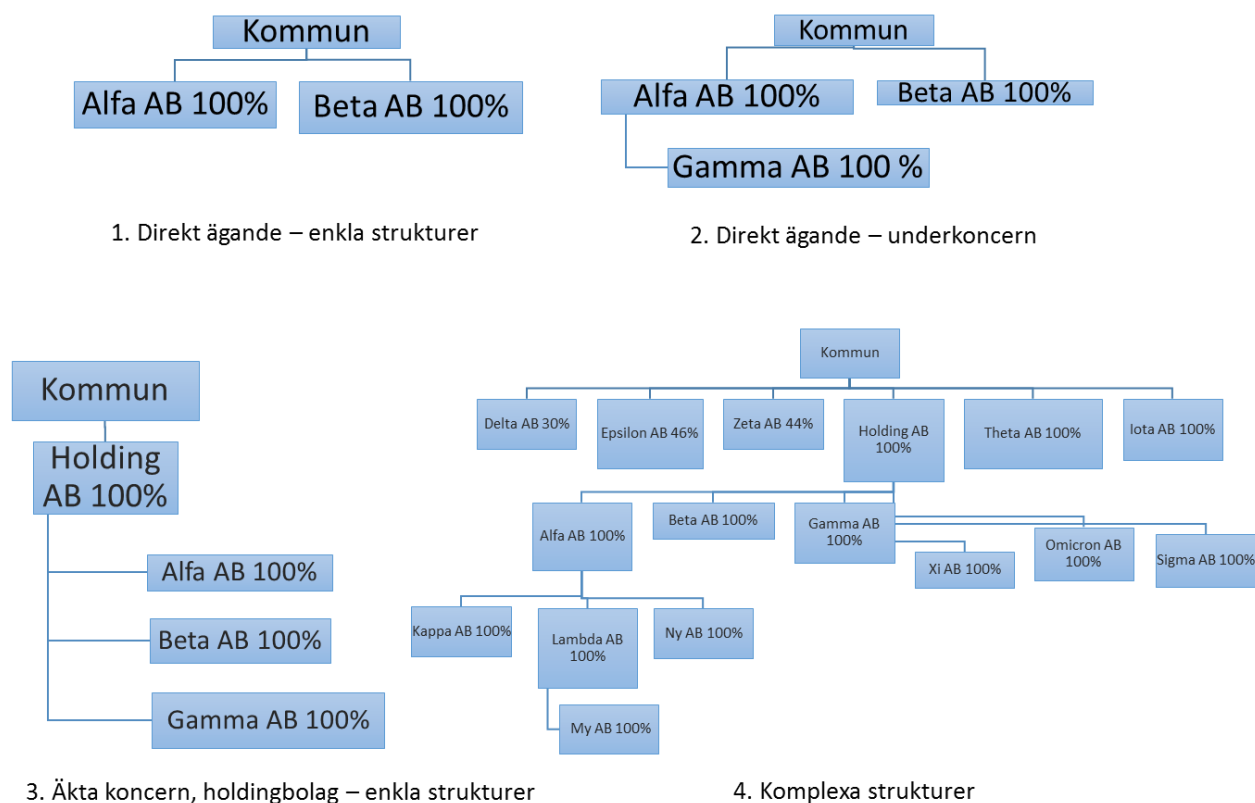
Innehav i företag såsom Kommuninvest och Kommunassurans blir i sammanhanget inte särskilt relevanta, även om medlemskapet i Kommuninvest principiellt innebär ett solidariskt ansvar för föreningens skulder. Ägarandelarna i Sydvatten AB representerar dock en viktig samhällsfunktion. För att få en helhetsbild av hur olika kommuner valt att organisera sin verksamhet kan det vara viktigt att notera förekomsten av kommunalförbund och ägarandelar i verksamheter som inte konsolideras, när de representerar centrala funktioner i det kommunala uppdraget. Det är också viktigt att notera skillnaden i förutsättningar för innehav med bestämmande inflytande respektive betydande inflytande vad gäller påverkansmöjligheter.

Den klassificering i fyra typstrukturer som presenteras i 3.2 nedan utgår från de verksamheter som konsolideras och därmed ingår i den sammanställda redovisningen som koncernföretag. I avsnitt 3.4 återkommer vi kort till de olika typer av samverkan som inte speglas i konsolideringen.

### 3.3 FYRA TYPSTRUKTURER

En genomgång av samtliga 33 skånska kommuners årsredovisningar för 2017 och 2018 gav oss en bild av att det förekommer fyra olika typstrukturer. Varje kommun är till viss del unik men vi kan se gemensamma mönster i strukturerna.

I figur 3.2 nedan visas typstrukturerna i stiliserad form.



**Figur 3.2 Fyra typstrukturer.**

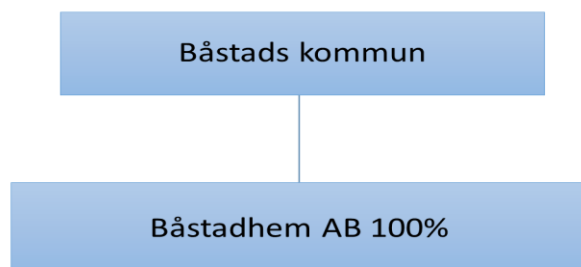
Den enkla strukturen (1 i figur 3.2) med endast direktägda bolag kan ses som den ena punkten på en skala från enkla- till komplexa strukturer. Förekomsten av dotter-dotterbolag, underkoncerner, har setts som en ökning av komplexiteten (Direktägande – underkoncern, 2 i figur 3.2). Bildandet av en s.k. ”äkta koncern” med ett holdingbolag (3 i figur 3.2) mellan kommunen och dotterbolagen är inte nödvändigtvis en mer komplex struktur men den skiljer sig markant från de båda tidigare nämnda strukturerna. Den sista strukturen (komplexa strukturer, 4 i figur 3.2), eller kanske snarare strukturerna, kännetecknas av en komplexitet som både kan handla om mängden företag och hur dessa strukturerats ur ägandesynvinkel.

I följande avsnitt beskrivs de fyra typstrukturerna med hjälp av exempel från de studerade kommunerna. Samtliga kommuner har också kategoriserats utifrån typstrukturerna.



### 3.3.1 STRUKTUR 1: DIREKTÄGDA KONCERNFÖRETAG – ENKLA STRUKTURER

I några kommuner finns endast ett fåtal kommunala koncernföretag och ägandet är direkt från kommunens sida. I Båstad, som visas i figur 3.3 nedan, finns endast ett kommunägt aktiebolag. Båstads AB ägs till 100 % direkt av Båstads kommun.

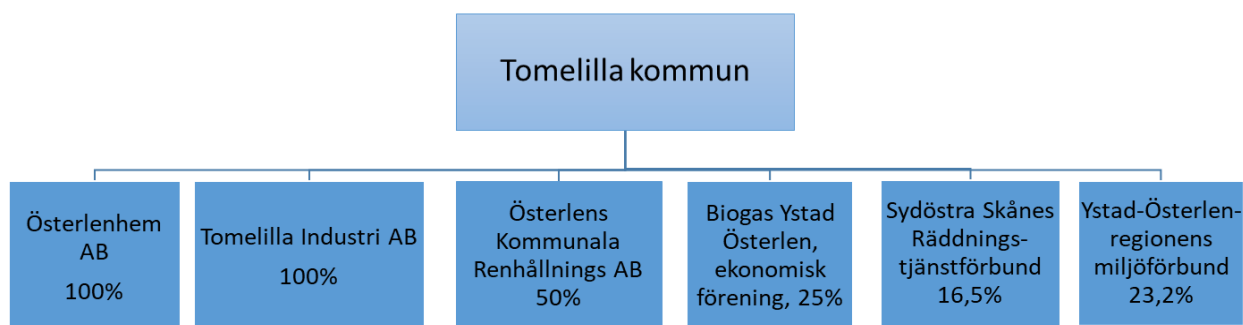


**Figur 3.3 Direktägda koncernföretag – enkla strukturer. Båstad kommun.**

Förekomsten av endast ett koncernföretag innebär inte att det inte finns kommunal verksamhet i andra juridiska personer. Båstad är exempelvis delägare/medlem i NSVA AB (Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp), Bjäre Kraft ekonomisk förening, NSR AB (Nordvästra Skånes Renhållningsaktiebolag), Kommunalförbundet AV Media Skåne, Kommunalförbundet Medelpunkten och Familjen Helsingborg. På grund av engagemangens storlek och/eller karaktär avspeglas detta dock inte i koncernstrukturen.

Andra kommuner som kan sorteras in i kategorin enkla strukturer är Sjöbo med två direktägda bolag. Även Sjöbo är med i samverkansorganisationer såsom Sydöstra Skånes Räddningsförbund och Ystad-Sjöbo Överförmyndarnämnd.

Tomelilla kommun (figur 3.4) är också ett exempel på enkla strukturer med direktägande. Här har vi emellertid ett exempel på en kommun där samverkan får effekt på koncernföretagsstrukturen. Storleken på och betydelsen av dessa samverkansorganisationer (Biogas Ystad Österlen ekonomisk förening, Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund, Ystad-Österlenregionens miljöförbund) gör att de kommer att ingå i den sammanställda redovisningen.

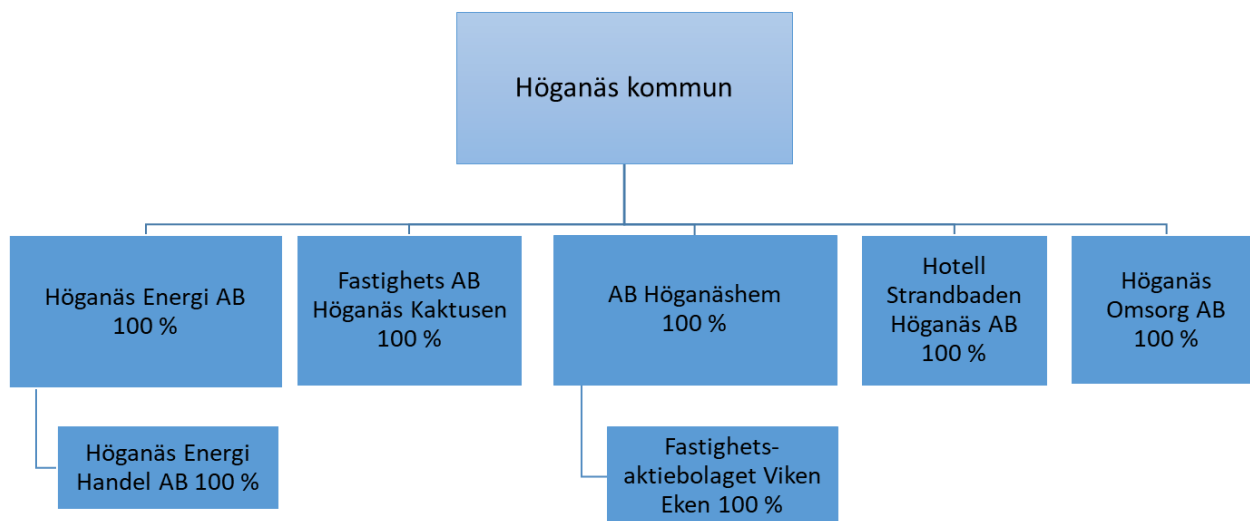


**Figur 3.4. Direktägda bolag/verksamheter – enkla strukturer. Tomelilla kommun.**

Det gemensamma i strukturerna för Båstad, Sjöbo och Tomelilla är således det direkta ägandet eller engagemanget. Det förekommer inga underkoncerner (dotter-dotterföretag). I gruppen återfinns också Bjuv, Hörby, Höör, Klippan, Lomma, Perstorp, Svalöv och Örkelljunga, dvs. totalt 11 av 33 kommuner.

### 3.3.2 STRUKTUR 2: DIREKTÄGDA KONCERNFÖRETAG – UNDERKONCERNER

När de direktägda koncernföretagen i sin tur äger dotterbolag skapas en struktur med underkoncerner. Detta behöver inte innebära att det upprättas en koncernredovisning för dessa underkoncerner. Vi har tidigare visat Eslövs kommun (figur 3.1) som ett exempel på denna kategori. Även Höganäs kommun (figur 3.5) tillhör kategorin med direktägda bolag och underkoncerner.



**Figur 3.5. Direktägda koncernföretag – underkoncerner. Höganäs kommun.**

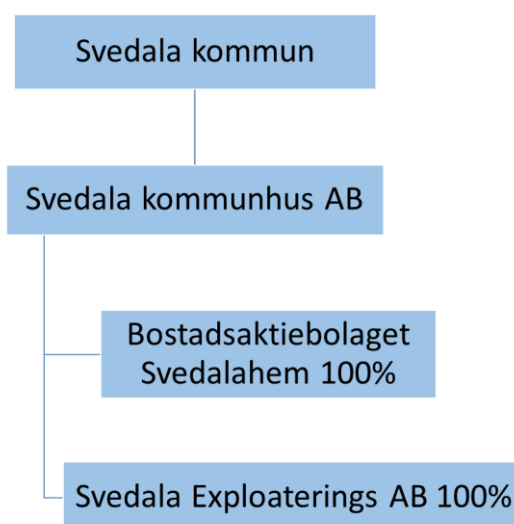
I praktiken är det bara ett av dotter-dotterföretagen som bedriver verksamhet, Höganäs Energi Handel AB. Det som skiljer ut Höganäs kommun från de övriga

skånska kommunerna är kanske främst att man bildat ett direktägt bolag för vård och omsorg, Höganäs Omsorg AB. I övrigt finns t.ex. räddningstjänst, renhållning samt vatten- och avloppsverksamheten inom förvaltningsorganisationen. Höganäs är också delägare i Sydvatten AB, NSR AB (Nordvästra Skånes Renhållningsaktiebolag), Höganäs Hamnbyggnads AB, Kommun AB (inköpsorganisation för svenska kommuner), Stiftelsen för kompetensutveckling i NV Skåne och Kommuninvest. I dessa verksamheter understiger dock kommunens röstetal 20 %, varför de inte konsolideras.

Till denna andra kategori av strukturer kan, utöver Eslöv och Höganäs, även Bromölla, Hässleholm, Osby, Simrishamn och Östra Göinge räknas, dvs. totalt 7 av 33 kommuner.

### 3.3.3 STRUKTUR 3: ÄKTA KONCERN MED HOLDINGBOLAG – ENKLA STRUKTURER

Ett exempel på en kommun som under det senaste året (2018) ändrat sin koncernstruktur är Svedala kommun. Under 2017 tillhörde Svedala kategorin med ett direktägt bolag som i sin tur hade ett dotterbolag, Svedalahem AB med dotterföretaget Svedala exploatering AB. Från och med 2018 har verksamheten omstrukturerats genom att ett så kallat holdingbolag bildats. Holdingbolaget, Svedala kommunhus AB, ägs direkt av kommunen och i detta bolag finns nu ägandet av Bostadsaktiebolaget Svedalahem AB och Svedala Exploaterings AB (se figur 3.6. nedan).



**Figur 3.6. Äkta koncern med holdingbolag – enkla strukturer. Svedala kommun.**

Ändringen av den juridiska strukturen innebär att en s.k. ”äkta koncern” skapats, något som förefaller vara en trend inom kommunsverige. I årsredovisningen beskrivs kommunkoncernen som bestående av kommunens egen verksamhet (förvaltningsorganisationen) och kommunens företag med betydande inflytande

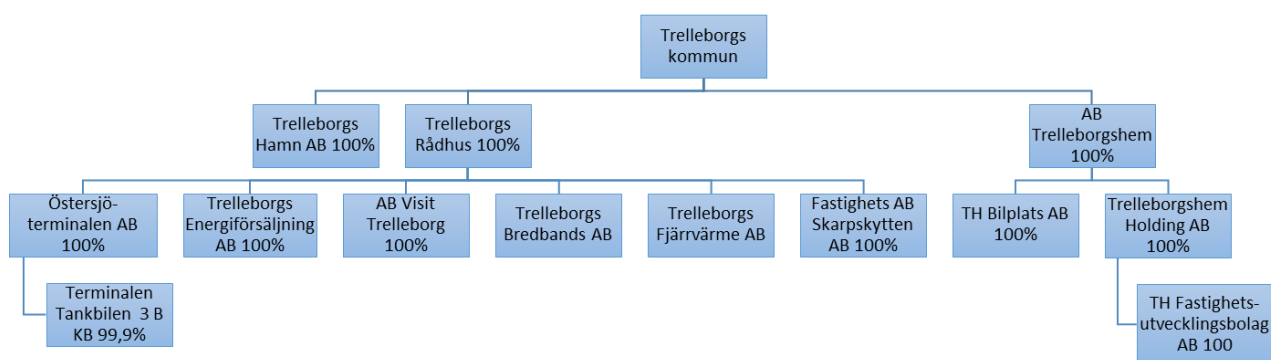
(Svedala kommunhus AB med dotterbolagen Bostadsaktiebolaget Svedalahem och Svedala Exploaterings AB). När den ”samlade” verksamheten ska beskrivas lägger man till ”Samägda företag med betydande inflytande” och tar upp Sydvatten AB, SYSAV, Kommunassurans Syd och Kommuninvest. Att begreppet ”betydande inflytande” används här förefaller något olyckligt eftersom dessa företag inte konsolideras.

Andra kommuner i Skåne, utöver Svedala, som kan anses tillhöra denna tredje kategori är; Burlöv, Kristianstad, Kävlinge, Skurup, Staffanstorp, Vellinge, Ystad, Åstorp och Ängelholm, dvs. 10 av 33 kommuner.

### 3.3.4 STRUKTUR 4: KOMPLEXA STRUKTURER

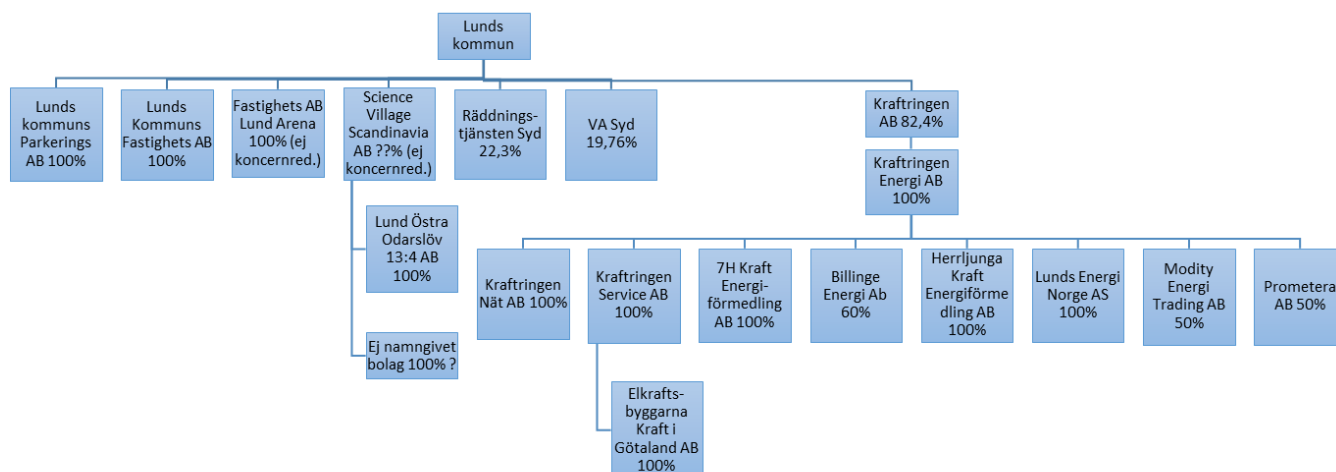
Vi har valt att kategorisera fem kommuner; Helsingborg, Landskrona, Lund, Malmö och Trelleborg som komplexa strukturer. Vad som är komplexa strukturer kan naturligtvis diskuteras. Gemensamt för Helsingborg, Landskrona, Malmö och Trelleborg är att grundstrukturen kan sägas vara äkta koncern med holdingbolag. Det som gör strukturerna mer komplexa är antalet bolag, förekomsten av underkoncerner samt att en del företag som konsolideras är direktägda och därmed inte ingår i den ”äkta” koncernen.

Trelleborgs kommun (figur 3.7) har tre direktägda bolag, varav ett är ett holdingbolag där huvuddelen av övriga bolag samlats som dotter-dotterbolag. Utöver detta finns emellertid den allmännyttiga bostadsdelen i en underkoncernstruktur samt Trelleborgs hamn som ett direktägt bolag.



Figur 3.7. Komplexa strukturer. Trelleborgs kommun.

Lund (figur 3.8) kan ses som ett exempel på direktägda bolag med underkoncerner. Ägarandelen i Krafringen AB med en underliggande holdingstruktur samt ett utländskt dotterföretag kan ändå i sig sägas skapa en komplex struktur. Enligt förslag från kommunstyrelsen i Lund i december 2019 ska kommunens alla bolag samlas i en bolagskoncern under ett holdingbolag med arbetsnamnet Lunds Rådhus AB. Kommunfullmäktige fattade beslut om bildande av två nya bolag och att samla bolagen i en bolagskoncern vid sitt sammanträde den 19 december 2019. (Lunds kommuns hemsida)

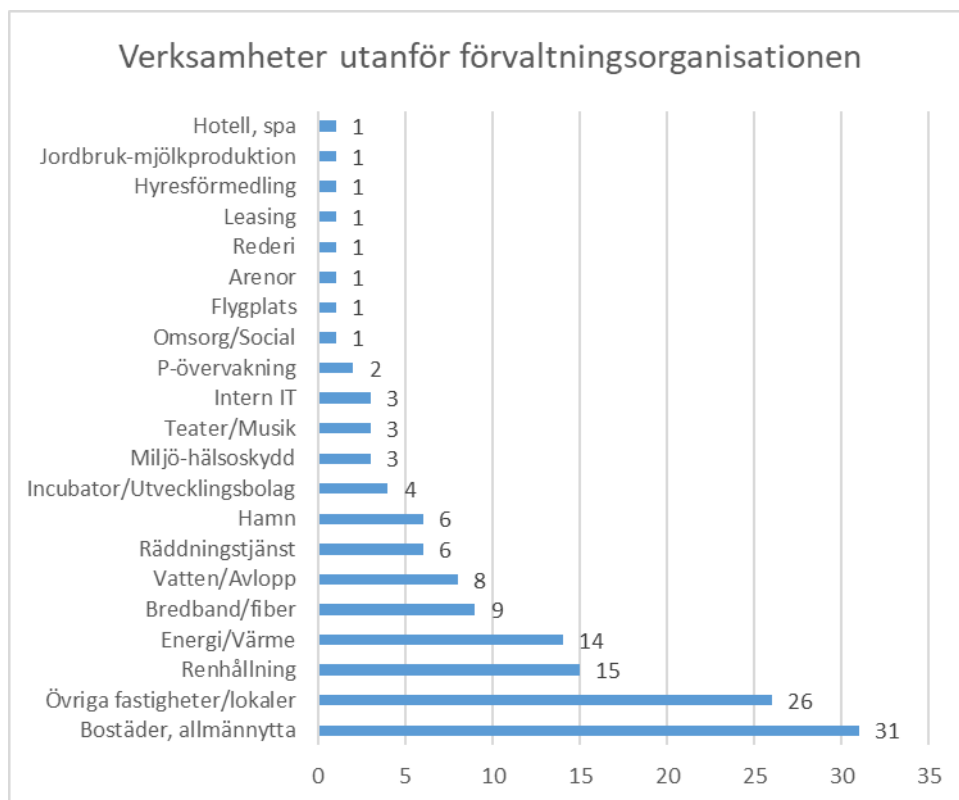


Figur 3.8. Komplexa strukturer. Lunds kommun.

### 3.4 VERKSAMHETER UTANFÖR FÖRVALTNINGSORGANISATIONEN

Genomgången av de 33 skånska kommunernas koncernstrukturer ger en bild av vilka verksamheter som ligger utanför förvaltningsorganisationen. Vi kan konstatera att det är såväl affärsverksamhet som avgiftsfinansierad- och skattefinansierad verksamhet.

I tabellen nedan visas omfattning (antal kommuner) och typ av verksamhet som bedrivs utanför förvaltningsorganisationen i de skånska kommunerna. Sammanställningen omfattar endast de verksamheter som konsolideras.



**Figur 3.9. Skånska kommuners verksamhet utanför förvaltningsorganisationen**

### 3.4.1 FASTIGHETER

Fastigheter, av olika slag, är den vanligast förekommande verksamheten utanför förvaltningsorganisationen. Alla kommuner har minst ett fastighetsbolag. 31 av 33 kommuner har någon form av allmännyttigt bostadsbolag. För närvarande är det endast Lomma och Staffanstorps som inte har allmännyttiga bostadsbolag.

Särskilda bolag för verksamhetsfastigheter, exploateringsfastigheter och industrifastigheter förekommer också i de flesta av kommunerna. Inom fastighetssektorn, såväl inom den kommunala som den privata sfären, är det vanligt att enskilda fastigheter utgör ett eget aktiebolag. Av naturliga skäl finns det samband mellan kommunens storlek och engagemanget i bostäder och andra fastigheter.

### 3.4.2 TEKNISK SERVICE

Ett annat stort område för verksamhet utanför förvaltningsorganisationen är det vi kan benämna teknisk service. Här innefattas vatten och avlopp, renhållning, avfall, energi/el och bredband/fiber. Inom detta område återfinns alltifrån stora energibolag såsom Kraftringen (Lund) och Öresundskraft (Helsingborg) till Österlens kommunala renhållningsaktiebolag (samägt av Simrishamn och Tomelilla) och VA Syd (Burlöv, Eslöv, Lomma, Lund och Malmö). Huruvida

verksamheter inom teknisk service avspeglas i konsolideringsstrukturen beror i hög grad på ägarandelarnas storlek.

### **3.4.3 ÖVRIGT**

Några kommuner har bolag inom hotell- och restaurangbranschen och kultur. Ystad Saltsjöbad och Malmös bolag inom teater-, opera- och konsertverksamhet, är exempel.

I övrigt finner vi exempelvis flygplats i Kristianstad och hamnverksamhet i Malmö, Trelleborg och Ystad. Samverkansorgan såsom räddningstjänstförbund är också ett exempel som, beroende på andelsinnehavets storlek, kan återfinnas i de kommunala koncernstrukturerna. I Höganäs har ett direktägt bolag bildats för vård och omsorg. I bolaget återfinns äldreomsorgens särskilda boenden, hemtjänst, hemsjukvård, LSS, socialpsykiatri och boenden för ensamkommande unga.

## **3.5 STRUKTURER FÖR SAMVERKAN MELLAN KOMMUNER**

En beskrivning av de kommunala koncernstrukturerna utifrån ett konsolideringsperspektiv kan sägas ge en förenklad bild av den komplexitet som kännetecknar de kommunala verksamheterna. En stor del av den samverkan som finns mellan olika kommuner fångas inte i den konsolidering som ligger till grund för den sammanställda redovisningen. Detta gäller t.ex. olika typer av kommunalförbund och ägarandelar i bolag där omfattningen av innehavet inte har klassificerats som betydande. Samverkan kan ske på många olika sätt, från gemensamma bolag, kommunalförbund och gemensamma nämnder, till mer begränsade områden som gemensamma upphandlingar och entreprenader (Thomasson, 2013). En genomgång av Fjertorp *et al.* (2013) av de skånska kommunerna visade att samverkan har ökat och att den sker inom alla verksamhetsområden inom kommunerna.

Fokus i denna rapport är inte samverkan i sig men de olika samverkansformerna har betydelse för förståelsen av de koncernstrukturer vi identifierat och påverkar också möjligheterna till jämförelser mellan olika kommuner. Ett argument för de sammanställda räkenskaperna är att de ska underlätta jämförelser mellan kommuner oavsett hur de valt att organisera verksamheten. Eftersom en del av kommunernas verksamhet bedrivs i bolag, kommunalförbund och liknande, som legalt sett är fristående från kommunerna, och i ett flertal fall inte fångas i konsolideringen, försvåras jämförelserna. Två exempel är VA SYD och Räddningstjänsten SYD.

### 3.5.1 EXEMPLET VA SYD

VA SYD består, som tidigare nämnts, av VA-verksamheterna i Burlöv, Eslöv, Lomma, Lund och Malmö. Eftersom VA-verksamhet bedrivs utifrån en självkostnadsprincip är resultatet oftast försumbart, oavsett om det konsolideras eller inte. Däremot kan verksamhetens totala intäkter och kostnader samt tillgångar och skulder vara väsentliga. VA-SYD redovisar en balansräkning med drygt 4 miljarder kronor i materiella anläggningstillgångar.

Enligt årsredovisningen för Burlövs kommun ingår VA-SYD i de sammanställda räkenskaperna utifrån andel av gemensamma kostnader om 3,1 %. När Burlöv per den 1 januari 2011 överförde kommunens VA-verksamhet till kommunalförbundet VA SYD överfördes anläggningstillgångar på 23,1 miljoner kronor. Motsvarande belopp togs upp som skuld till kommunen i VA-SYDs balansräkning. Investeringar och underhåll som därefter skett finansieras också genom lån från kommunen. I kommunens årsredovisningar finns lånet till VA SYD särredovisat men i övrigt saknas specifikationer och notupplysningar till de sammanställda räkenskaperna.

För Eslövs kommun gäller att det i både kommunens och koncernens balansräkningar återfinns fordringar på VA SYD, dvs. det som återspeglas är även här överföringar av tillgångar samt finansiering av investeringar och underhåll.

I de sammanställda räkenskaperna för Lunds kommun ingår VA SYD utifrån motivet att ägarandelen är knappt 20 % och kan komma att överstiga 20 % om något år. För 2017 uppgick kommunens andel av underskottet i VA SYD till 0,8 miljoner kronor, vilket bokförts som en långfristig skuld för att uppfylla självkostnadsprincipen för VA-kollektivet. I kommunens balansräkning återfinns både fordringar på och skulder till VA SYD. I koncernen är de eliminerade.

Malmö kommun har en ägarandel på 69 % i VA SYD. I kommentarer till noter avseende materiella anläggningstillgångar i årsredovisningen för 2017 noteras att det i de sammanställda räkenskaperna finns avvikelser mellan avskrivningarna i resultaträkningen och i balansräkningen som kan härledas till VA SYD. Det fanns även en avvikelse avseende utgående balans 2016 och ingående balans 2017 som förklaras av ändrade ägarandelar. Även i Malmö återfinns fordringar på VA SYD bland långfristiga fordringar i kommunens balansräkning och, med ett lägre belopp, i de sammanställda räkenskaperna. Även i en not avseende koncerninterna intäkter, kostnader, fordringar och skulder redovisas relationer till VA SYD.



### **3.5.2 EXEMPLET RÄDDNINGSTJÄNST SYD**

Räddningstjänsten Syd bildades 2005 och är ett förbund mellan kommunerna i Burlöv, Eslöv, Kävlinge, Lund och Malmö. I Eslövs årsredovisning beskrivs en del av verksamheten som under året skett via Räddningstjänsten Syd. Det noteras också att verksamheten under 2018 medfört ett överskott på 807 tkr (vilket är lika med kommunalförbundets resultat). Räddningstjänsten Syd ingår inte i de sammanställda räkenskaperna för Eslöv på annat sätt än att man kan anta att medlemsavgiften återfinns bland kommunens kostnader.

Räddningstjänsten Syd finansieras huvudsakligen via avgifter från medlemskommunerna. För Eslövs del var avgifterna under 2018 cirka 17,5 mkr, vilket framgår av årsredovisningen för Räddningstjänsten Syd.

I årsredovisningen för Malmö stad (2017) anges i not avseende koncerninterna mellanhavanden att Räddningstjänsten Syd ingår med 175 mkr i intäkter och 20 mkr i kostnader.

Det kan således noteras att den samverkan som sker mellan de Skånska kommunerna via kommunalförbund och andra associationsformer, i stor utsträckning inte fångas av den kommunala koncernredovisningen.

## **3.6 SAMMANFATTNING**

Utgångspunkten för detta kapitel har varit att presentera komplexiteten i kommunernas koncernstrukturer och vilka implikationer detta kan tänkas leda till gällande styrning och uppföljning av verksamheten. En genomgång av årsredovisningarna för samtliga 33 kommuner i Skåne har gett oss en bild av strukturerna. Vi har kategoriserat kommunerna utifrån fyra typstrukturer; direkt ägande – enkla strukturer (11 kommuner), direkt ägande – underkoncern (7 kommuner), äkta koncern med holdingbolag – enkla strukturer (10 kommuner) samt komplexa strukturer (5 kommuner). Typstrukturerna bygger endast på de verksamheter som konsolideras, dvs. ingår i den kommunala koncernredovisningen. Detta innebär att ett antal juridiska personer, där innehavet inte har klassificerats som betydande, hamnar utanför våra typstrukturer. För beskrivningen av typstrukturerna har detta begränsad betydelse eftersom det i de flesta fall inte ändrar grundstrukturen. För att fånga den egentliga komplexiteten i styrförutsättningarna och för jämförelseändamål kan det emellertid ses som ett problem.

Betydande inflytande anses föreligga vid ett innehav av minst 20 procent av rösterna i en juridisk persons beslutande organ. Även om inflytandet inte är betydande kan dock en juridisk person vara ett kommunalt koncernföretag om den har särskild betydelse för kommunens verksamhet eller ekonomi. Vid

tillämpningen av definitionen av kommunala koncernföretag förefaller dock samtliga kommuner utgå från den ”hårda” gränsen avseende minst 20 procent. Detta innebär att det som kan anses tillhöra kommunernas ”kärnområden”, såsom exempelvis vatten, avlopp, renhållning och räddningstjänst, ofta hamnar utanför den kommunala koncernredovisningen. Det räcker således inte att utgå från den kommunala koncernredovisningen för att uppnå full jämförbarhet mellan olika kommuners prestationer och åtaganden.

Komplexiteten i de koncernstrukturer som presenteras har, av naturliga skäl, ett samband med kommunernas relativa storlek. Ju större kommun, desto mer komplexa strukturer. Skapandet av s.k. ”äkta koncerner” med ett kommunalt holdingbolag förefaller vara en trend. Motivet, utöver skattemässiga (möjlighet till koncernbidrag), förefaller vara att förenkla styrningen. Även mindre kommuner, med ett fåtal bolag, såsom Svedala och Skurup, har valt att skapa holdingbolag.

De verksamheter som bedrivs utanför förvaltningsorganisationen är framförallt förknippade med fastigheter av olika slag samt det som kan betecknas som teknisk service såsom vatten, avlopp, renhållning, bredband/fiber och energi. Utöver dessa kärnområden finns allt ifrån omsorgsverksamhet till jordbruk och teaterverksamhet. Det bör dock noteras att de mer ”udda” verksamheterna huvudsakligen är av marginell betydelse för kommunernas ekonomi.

Ur ett styr- och jämförelseperspektiv är det emellertid noterbart att en del av de verksamheter som kan sägas tillhöra kommunernas kärnområden inte fullt ut fångas i den kommunala koncernredovisningen. Stora och centrala verksamheter som VA SYD och Räddningstjänsten SYD är två exempel. De kommuner som har en ägarandel på minst 20 procent tar med dessa verksamheter i sin koncernredovisning medan de som har en mindre ägarandel endast nämner att de är delägare. VA-verksamhet bedrivs utifrån en självkostnadsprincip, varför resultateffekterna normalt är förumbara, men intäkter, kostnader, tillgångar och skulder kan vara högst väsentliga.

Till detta kan läggas de verksamheter som bedrivs via olika privata utförare med kommunen som beställare och finansiär, vilka till typ och omfattning skiljer sig markant åt mellan olika kommuner. En i verklig mening samlad bild av de olika kommunernas verksamhet och åtaganden för jämförelseändamål är därför mycket svår att skapa.

# Kapitel 4

## STYRDOKUMENT

### 4.1 KAPITLET'S UPPLÄGG

Kommunala koncerner består av olika organisatoriska enheter. En del av enheterna är juridiskt åtskilda från själva kommunen t.ex. de kommunala bolagen och kommunalförbunden. Andra enheter ingår i kommunen, såsom nämnder, eller i bolag/förbund, såsom affärsområden. För att skapa en helhet och en styrning med gemensamma utgångspunkter är de formella styrdokumenterna betydande verktyg.

I en kommun är budget och årsredovisning de mest centrala styrdokumenterna och de är dessutom lagstadgade. De kompletteras med andra obligatoriska och frivilliga styrdokument (riktlinjer, policydokument m.m.). För de kommunala bolagen är bolagsordning och ägardirektiv de mest utmärkande styrdokumenterna. Vid samverkan introduceras aktieägaravtal (bolagssamverkan) eller förbundsordningar (kommunalförbund).

I föreliggande studie har förekomst och innehåll av ett urval av följande styrdokument studerats:

- Budget och årsredovisning
- Företagspolicy, ägardirektiv och liknande dokument
- Aktieägaravtal, ägardirektiv och förbundsordningar vid samverkan

Studien fokuserar på hur dessa dokument förhåller sig till ett kommunalt koncernstyrningsperspektiv. I avsnitt 4.2 görs en genomgång av koncernstyrning genom budget och årsredovisning. I 4.3 granskas ägarpolicies samt ägardirektiv och i 4.4 behandlas styrdokument för samverkansorganisationer.

### 4.2 KONCERNBUDGETAR OCH ÅRSREDOVISNINGAR

Kommunal styrning utgår från budget som följs upp med delårsrapport och årsredovisning. En möjlig väg att styra utifrån ett koncernperspektiv, som också inkluderar kommunfullmäktige på ett logiskt sätt, är att anlägga ett koncernperspektiv i såväl budget som årsredovisning.

Föreliggande studie visar att det är mycket få av de skånska kommunerna som presenterar koncernsiffror i budgetdokumentet. Endast Åstorps kommun

inkluderar en koncernresultat- och koncernbalansbudget i budgetdokumentet (Åstorps kommun, Budget 2018). Detta var ett förväntat resultat, då utfallet var detsamma i vår tidigare studie (Carlsson et al., 2016).

När det gäller mål för koncernen finns sådana i något större utsträckning med i budgetdokumenten, även om de är relativt sällsynta. I vissa budgetdokument framgår ett allmänt krav på att koncernens olika enheter ska bedriva sin verksamhet så att kommunfullmäktiges mål uppnås (exempelvis budget 2018 för kommunerna Malmö, Kristianstad och Ystad). Vidare finns det exempel på att koncernens olika verksamheter alla ska bidra till ett särskilt mål eller en särskild vision. Exempelvis att barn och ungdomar ska ha en meningsfull fritid (Tomelilla kommun, Budget 2018) eller en hållbar samhällsutveckling (Trelleborgs kommun, Budget 2018). Detta utan att konkretisera uppdraget för olika verksamheter.

Det finns också exempel på konkreta mål på koncernnivå, exempelvis i form av krav på andel förnybar energi i koncernen (Kristianstads kommun, Budget 2018; Hässleholms kommun, Budget 2018), resultat (Åstorps kommun, Budget 2018) eller soliditet (Helsingborgs stad, Budget 2018). Hässleholm (Budget 2018) exemplifierar också förekomsten med att en viss åtgärd ska genomföras i koncernen (i detta fall införa en gemensam fordonsenhet). Att enskilda enheter (företrädevis de helägda kommunala bolagen) som ligger utanför förvaltningsorganisationen får egna mål eller uppdrag i budget är ovanligt.

I övrigt är det relativt vanligt med organisationsskisser och beskrivningar av styrprocesser samt att förväntade nivåer på utdelning och borgensavgifter budgeteras. Vellinge kommuns budget särskiljer sig genom att det görs en genomgång av varje bolags syfte och uppdrag (Vellinge kommun, Budget 2018). Slutligen kan noteras att ett flertal kommuner nämner koncernens betydelse för att hantera aktuella utmaningar, utan att närmare gå in på hur detta ska ske.

När det gäller de skånska kommunernas årsredovisningar är det ovanligt att mål följs upp på koncernnivå, vilket är en logisk följd då de inte finns formulerade i budget. Helsingborg gör dock en omfattande uppföljning av koncernens finansiella mål samt de kommunala bolagens måluppfyllelse utifrån ägardirektiv (Helsingborgs stad, Årsredovisning 2018). Höörs kommun följer också upp de kommunala bolagen i förhållande till ägardirektiv (Höörs kommun, Årsredovisning 2018). Generellt är det få kommuner som berör syften, mål, ägardirektiv eller andra direktiv som riktas till kommunens bolag. Än mindre förekommande är någon form av värdering av hur olika samverkansorgan (bolag, föbund, gemensamma nämnder m.fl.) presterar i förhållande till syften

och mål. Ur ett finansiellt perspektiv är det några få kommuner såsom Helsingborg, Sjöbo och Åstorp som gör en ansats till att anlägga ett koncernperspektiv på den finansiella analysen (se årsredovisning 2018 för kommunerna Helsingborg, Sjöbo och Åstorp). Det innebär att de börjar med att redovisa koncernresultatet med tillhörande nyckeltal och därefter fördjupar sig i de olika delarna.

Det finns tendenser till koncernstyrning i budget och årsredovisning, men i dagsläget är detta snarare en *ad hoc* företeelse och inte en del av en sammanhållen kommunal koncernstyrning. Den kommunala koncernens prestation och utveckling är således svår att utvärdera.

### **4.3 ÄGARPOLICIES OCH ÄGARDIREKTIV**

Efter avsnittet om budget och årsredovisning - där det kan konstateras att kommunala bolag och samverkansorganisationer inte är en naturlig del i styrningen - studeras här hur de formella styrdokumenterna för bolagssfären förhåller sig till ett koncernperspektiv.

#### **4.3.1 ÄGARPOLICIES OCH GEMENSAMMA ÄGARDIREKTIV**

Vid kartläggningen av hur Skånes kommuner formellt styr sina bolag framkommer en praxis där ett antal kommuner arbetar med ägarpolices (eller liknande begrepp) och/eller gemensamma ägardirektiv (dvs. ägardirektiv som riktar sig till alla bolag). I studien har vi identifierat att 14 kommuner, drygt en tredjedel av Skånes kommuner, arbetar med en företagspolicy eller ett gemensamt ägardirektiv. Med hänsyn till att publiceringen av dokument inte alltid är fullständig kan det vara några fler.

Av dessa 14 kommuner är det 9 som arbetar med policy och 5 som arbetar med gemensamt ägardirektiv. Dessa dokument har varierande omfattning och ett varierat innehåll. Antalet rubriker varierar mellan 7 och över 25. I det följande belyses det kommunala koncernperspektivet i dessa dokument utifrån rubrikerna:

- Bolagsform
- Koncernnytta
- Rollfördelning
- Samordning
- Styrdokument
- Styrprocesser
- Övrigt

### *BOLAGSFORM*

Det lämnas inte några tydliga motiv till varför viss verksamhet har bolagiserats. Det handlar om generella påståenden, såsom att verksamheten ska vara ekonomiskt självständig (Eslöv, Kristianstad), skapa effektivitet (Östra Göinge), ökad affärsmässighet samt utgöra en lämplig form vid samverkan med andra (Svedala, Sjöbo).

### *KONCERNNYTTA*

Även om argumenten för bolagsformen är begränsade i dokumenten, är det flera som tar upp koncernnyttan. Det handlar om att policydokumenten poängterar att samordningsfördelar ska uppnås, suboptimering undvikas samt att kommunen och dess bolag är en organisation. Citat från Bromölla och Hässleholm får illustrera denna iakttagelse:

”Målsättningen för verksamheten inom Bromölla kommuns totala organisation – kommunal förvaltning och företag – skall vara att tillgodose intressen som gagnar organisationen i dess helhet samt främjar kommunens utveckling. Alla former av suboptimering skall undvikas. Kommunstyrelsens uppdrag att samordna kommunens och företagens verksamhet skall respekteras.” (Bromölla kommun, Företagspolicy för Bromölla kommun, 2007)

”De kommunala bolagen ingår i kommunkoncernen och är en del av den kommunala verksamheten. Om inte annat följer av lagstiftningen ska helhetens intresse gå före eventuella fördelar som det enskilda bolaget kan vinna.” (Hässleholm kommun, Policy för Hässleholms kommuns aktiebolag, 2017 )

### *ROLLFÖRDELNING*

Ur ett koncernstyrningsperspektiv, där helheten ska styras, måste delarna koordineras. Ur detta perspektiv är det av betydelse att klargöra rollfördelningen. I policydokumenten är detta en fråga som ges visst utrymme.

I princip alla policydokument innehåller en formell genomgång av rollfördelningen som följer av kommunallag och aktiebolagslag. Det som beskrivs är att det är kommunfullmäktige som beslutar om en kommunal verksamhet ska bedrivas i bolagsform och fastställer vilket ändamål samt vilka befogenheter som ska gälla för bolagets verksamhet. Formellt utövar kommunfullmäktige sin ägarroll gentemot bolagen genom att:

- fastställa bolagsordningar,
- fastställa direktiv,
- utse styrelseledamöter,
- utse lekmannarevisorer,

- ta ställning i frågor av principiell beskaffenhet eller av större vikt innan beslut fattas i bolaget,
- ha rätt att ställa interpellation eller fråga till ordförande i kommunalt bolag.

Kommunstyrelsen har uppsiktsplikt över de kommunala bolagen och ska göra en årlig bedömning av bolagens verksamhet utifrån det ändamål och de befogenheter som anges i bolagsordningen. Om kommunstyrelsen bedömer att ett bolag under året har avvikit från sitt ändamål och sina befogenheter ska kommunstyrelsen lämna förslag till kommunfullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Bolagsstyrelsernas huvuduppdrag är att säkerställa att målen i ägardirektivet nås, genom att bryta ner dem i affärsplaner och strategier. Det är bolagsstyrelsen som ansvarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter.

Ovan beskrivning är formell i den meningen att den klargör vad som krävs av kommunallag och aktiebolagslag. I övrigt är det mindre tydligt hur det konkreta ansvaret fördelas i den kommunala koncernen. Här följer exempel på frågor där rollfördelningen har klargjorts:

Kommunstyrelsen:

- Det ankommer på kommunstyrelsen att med beaktande av kommunallagens bestämmelser avgöra om frågan ska tillställas kommunfullmäktige för ställningstagande. (Svedala kommun, Företagspolicy för Svedala kommun, 2018)
- Kommunstyrelsen är ansvarig för att upprätta en plan för dialog mellan ägarrepresentanter och bolagsstyrelserna. (Eslövs kommun, Ägarpolicy för Eslövs kommun och dess bolag, 2008; Kristianstads kommun, Företagspolicy, 2017)
- Kommunstyrelsen svarar för att direktiv och ägarpolicy är aktuella och föreslår eventuella förändringar för beslut i kommunfullmäktige. (Eslövs kommun, Ägarpolicy för Eslövs kommun och dess bolag, 2008)
- Kommunstyrelsen ska verkställa fullmäktiges beslut vilket innebär att kommunstyrelsen ska tillse att bolagsstämma hålls när ett ägardirektiv för ett bolag tagits av fullmäktige. (Hässleholms kommun, Policy för Hässleholms kommuns aktiebolag, 2017)

Bolagsstyrelserna:

- Bolagsstyrelserna ska integrera kommunens planerings- och uppföljningsprocesser i bolagets verksamhetsplan. (Eslövs kommun, Ägarpolicy för Eslövs kommun och dess bolag, 2008) )
- Bolagsstyrelsen ansvarar för att bolagets strategi anpassas till kommunkoncernens agenda, vision och långsiktiga mål. (Sjöbo kommun, Företagspolicy för Sjöbo kommun, 2015)

Moderbolagsstyrelse:

- Moderbolaget i bolagskoncernen ska bedöma om en fråga ska hänskjutas till kommunfullmäktige eller inte, innan bolagen fattar beslut. (Trelleborgs kommun, Bolagsstyrning i Trelleborgs kommun, 2018)
- Styrelsen i moderbolaget ansvarar för koncernens gemensamma planerings- och uppföljningsprocess. (Trelleborgs kommun, Bolagsstyrning i Trelleborgs kommun, 2018; Vellinge kommun, Gemensamt ägardirektiv för samtliga kommunägda bolag i koncernen Vellinge koncern AB, 2016)
- Moderbolaget ska inte utan kommunfullmäktiges godkännande lämna ägardirektiv beträffande dotterbolagens operativa verksamhet, då denna uppgift är kommunens angelägenhet. (Kristianstads kommun, Företagspolicy, 2017)

### *SAMORDNING*

En av poängerna med koncernstyrning är att verka för samordning, i planeringsfunktioner och i verksamhetsfunktioner. De studerade policydokumenten innehåller en del material som handlar om samordning.

En del av bolagspolicydokumenten tar upp och reglerar processer för att stimulera samordning, såsom ägardialoger och planeringsprocesser. Andra anger istället precisa områden där samverkan ska eller kan ske inom den kommunala koncernen. Vanligast förekommande är upphandling, finans och olika administrativa funktioner. Nedan följer exempel på styrning mot samordning som återfinns i policydokumenten.

Styrning mot samordning:



- Ägardirektiv ska innehålla mål om samordning. (Eslövs kommun, Ägarpolicy för Eslövs kommun och dess bolag, 2008)
- Ägardirektiv ska beröra samordning och ämnet ska tas upp vid ägardialogen. (Kristianstads kommun, Företagspolicy, 2017)
- Kommunen och bolagen ska kontinuerligt bjuda in varandra till och delta i samråd om planering och framtidsplaner och minimera antalet transaktioner inom koncernen. (Kävlinge kommun, Gemensamt ägardirektiv för samtliga helägda kommunägda aktiebolag i koncernen Kävlinge kommunala holding AB, 2016)
- Samordning ska tas upp vid ägardialog. (Hässleholms kommun, Policy för Hässleholms kommuns aktiebolag, 2017)

#### Områden för samordning:

- Om det finns samordningsfördelar vid gemensamma upphandlingar, tillsammans med kommunen eller andra organisationer, ska dessa nyttjas. (Trelleborgs kommun, Bolagsstyrning i Trelleborgs kommun, 2018).
- Bolaget ska särskilt sträva efter att nå upphandlingsfördelar i samarbete med kommunen. (Svedala kommun, Företagspolicy för Svedala kommun, 2018).
- Bolaget ska i sin verksamhet i största möjliga utsträckning använda samma administrativa och tekniska system som kommunen. (Sjöbo kommun, Företagspolicy för Sjöbo kommun, 2015)
- Finans, IT, utbildning och upphandling ska samordnas inom koncernen. (Kristianstads kommun, Företagspolicy, 2017)
- Samverkanslösningar inom kommunkoncernen ska eftersträvas avseende; samordnad medelsförvaltning, gemensam upphandling, utbyte av administrativa tjänster. (Malmö stad, Generella ägardirektiv, 2015)
- Kompetens i kommunen inom ekonomi, finans, upphandling, personalfrågor, IT, juridisk m.m. får nyttjas också av bolagen. (Hässleholms kommun, Policy för Hässleholms kommuns aktiebolag, 2017)

## STYRDOKUMENT

För en enhetlig styrning av en kommunal koncern kan gemensamma styrdokument vara ett verktyg, vilket beaktas i ett antal policydokument. Några väljer att ta upp ämnet mer allmänt för att peka på att bolagen ska följa kommunens/ägarens övriga styrdokument där det är möjligt.

- Bolagen ska känna till de övergripande styrdokument och policys som gäller för kommunens verksamheter och verka för att dessa i tillämpliga delar följs. (Trelleborgs kommun, Bolagsstyrning i Trelleborgs kommun, 2018)
- Bolagen ska följa de policys, planer och andra styrande dokument som beslutas av kommunfullmäktige som gällande för bolaget. (Ystads kommun, Generella direktiv, 2017)
- Bolaget ska samverka i det strategiska utvecklingsarbetet i kommunen och ska i relevanta delar tillämpa planer, policys och program som Malmö kommunfullmäktige fastställer. (Malmö stad, Generella ägardirektiv, 2015)

I andra policys regleras vilka policydokument som ska implementeras i bolagen. Vanligen gäller detta inköp, it, finans, personal (ungefär detsamma som det som ska samordnas) men också intern kontroll, etik, kris och miljö förekommer (se nedan).

- Bolagen ska följa finansieringspolicy och upphandlingspolicy antagen av kommunfullmäktige. (Vellinge kommun, Gemensamt ägardirektiv för samtliga kommunägda bolag i koncernen Vellinge koncern AB, 2016)
- Policy för personal, internkontroll, finans, miljö, inköp, it. (Kristianstads kommun, Företagspolicy, 2017)
- Finanspolicy, inköspolicy, reglemente intern kontroll, etiska regler, personal. (Kävlinge kommun, Gemensamt ägardirektiv för samtliga helägda kommunägda aktiebolag i koncernen Kävlinge kommunala holding AB, 2016)
- Finanspolicy, inköp- och upphandlingspolicy, medarbetar- och ledarpolicy, policy för Hässleholms kommuns säkerhet och krisberedskap, representationspolicy. (Hässleholms kommun, Policy för Hässleholms kommuns aktiebolag, 2017)

## STYRPROCESSER

Till dokument och strukturer behövs processer för att arbeta med styrning inom koncernen. I policydokumenten handlar styrprocesserna i stor utsträckning om styrning av bolagen och inte den kommunala koncernen. Detta är föga förvånande då det är bolagspolicydokument. De flesta policydokument innehåller allmänna hygienfaktorer såsom att bolagen ska hålla kommunen och eventuellt moderbolaget informerad om verksamheten, att bolagen ska översända väsentliga handlingar (protokoll), att bolagen skall upprätta delårsbokslut och årsbokslut i samordning med kommunen.

Ägardialog är en vanlig process för styrning. I några dokument beskrivs det genom att det är kommunstyrelsen som ansvarar för en plan för dialogen (exempelvis Eslövs kommun, Ägarpolicy för Eslövs kommun och dess bolag, 2008; Vellinge kommun, Gemensamt ägardirektiv för samtliga kommunägda bolag i koncernen Vellinge koncern AB, 2016). Trelleborg har valt att reglera när detta ska ske i policydokumentet:

”Planeringsprocessen i de verksamhetsdrivande dotterbolagen inleds med ägardialoger mellan styrelsen i Trelleborgs Rådhus AB och bolagsstyrelsernas presidier. Ägardialog 1 (februari/mars): Utgångspunkten för ägardialogen är kommunens mål, planeringsförutsättningar, bolagens nulägesbeskrivning, måluppfyllelse och ekonomi. I dialog enas man om förslag till eller revidering av ägardirektiv, vilket kommunfullmäktige sedan fattar beslut om. Ägardialog 2 (april/maj): Återkoppling från bolagen hur kommunens mål ska nås. Det åligger bolagsstyrelsernas presidier att löpande förankra utfallet av ägardialogerna i sina respektive styrelser.” (Trelleborgs kommun, Bolagsstyrning i Trelleborgs kommun, 2018)

Liknande processer beskrivs även i andra kommuner (Kristianstad, Malmö). Här framkommer också vilka ämnen som är obligatoriska. I Malmös fall handlar det om:

”1. Utmaningar, 2. Samordningsfrågor i kommunkoncernen, 3. Framtida frågor av principiell betydelse eller annan större vikt, 4. Verksamhetsuppföljning, 5. Ekonomi, 6. Personalförsörjning. Punkt 1-3 ska prioriteras vid ägardialogen.” (Malmö stad, Generella ägardirektiv, 2015)

Kristianstad har valt att inkludera följande frågor i ägardialogen:

”[...] helhetsbilden med allmän genomgång av tillståndet i bolaget, omvärldsanalys och branschanalys, ändamål, ägaridé och ägardirektiv, affärs- och verksamhetsplan, avkastning av bolaget, ekonomiskt och i perspektiv av

kommunnytta, utdelningsfrågor, samordningsfrågor inom kommunkoncernen [...]” (Kristianstads kommun, Företagspolicy, 2017)

Som framgår ovan inkluderas ämnen som har med samordning och koncernnytta att göra uttryckligen i Kristianstads ägardialoger.

Några kommuner har valt att reglera planeringsarbetet (Vellinge kommun, Gemensamt ägardirektiv för samtliga kommunägda bolag i koncernen Vellinge koncern AB, 2016; Kävlinge kommun, Gemensamt ägardirektiv för samtliga helägda kommunägda aktiebolag i koncernen Kävlinge kommunala holding AB, 2016; Malmö stad, Generella ägardirektiv, 2015). Det handlar om nästan identiska skrivningar om att bolagen ska fastställa verksamhetsplan med strategiska mål för de närmaste tre räkenskapsåren och budget för nästkommande räkenskapsår samt när det ska ske. Vidare regleras i ett flertal policydokument att förvaltningsberättelsen i bolagets årsredovisning ska användas som uppföljningsinstrument (Ystads kommun, Generella direktiv, Trelleborgs kommun, Bolagsstyrning i Trelleborgs kommun, 2018; Kristianstads kommun, Företagspolicy, 2017). Malmö beskriver innehållet i uppföljningen på följande sätt:

”Bolagets styrelse ska årligen i förvaltningsberättelsen eller i särskild handling, utöver vad aktiebolagslagen stadgar, redovisa hur verksamheten bedrivits och utvecklats mot bakgrund av det i bolagsordningen och i kommunens ägardirektiv angivna syftet och ramarna för densamma samt med avseende på de verksamhetsrelaterade målen med verksamheten, hur de ekonomiska målen utvecklats och hur den interna kontrollen fungerat; lämpliga nyckeltal bör redovisas. Uttalande ska göras om hur ägardirektiven följts och, om avvikelser förekommit, skälen till avvikelserna.” (Malmö stad, Generella ägardirektiv, 2015)

En kommun (Kristianstad) anger att de arbetar med en bolagsstyrningsrapport som ska tillsändas kommunen i samband med bokslutsprocessen och vara en del av ägardialogen. Bolagsstyrningsrapporten har följande innehåll:

”Utvärdering av vd, hur styrelsearbetet bedrivits, hur den interna kontrollen har fungerat, hur bolagets risker bedömts och följts upp, en utvärdering av hur företagspolicyn följs och förklaringar till eventuella avvikelser från densamma, ett uttalande huruvida verksamheten är förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten.” (Kristianstads kommun, Företagspolicy, 2017)

Det är numera relativt vanligt att kommuner arbetar med en kommunkoncernledning på tjänstemannanivå. Det är dock ingen kommun som beskriver detta styrinstrument.

### **4.3.2 ÄGARPOLICIES OCH ÄGARDIREKTIV RÖRANDE MODERBOLAGET**

Ett flertal kommuner har valt att använda holdingbolag/moderbolag för att bilda s.k. äkta koncerner. Dessa bolag har potential att vara ett verktyg i den kommunala koncernstyrningen i den utsträckning de används för att styra bolagssfären. Enligt kartläggningen av koncernstrukturer är det tio kommuner som har ”äkta” koncerner i enkla strukturer, och ytterligare fem i komplexa. När ägarpolicy och ägardirektiv studeras kan det konstateras att det bara är i Kristianstad där moderbolaget inte har någon styrfunktion.

”Kristianstads Kommunföretag AB (KKF) utgör passivt moderbolag i koncernen som äger och förvaltar aktierna i de helägda kommunala bolagen. KKF svarar för finansiell och skattemässig samordning mellan bolagen i kostnadsbesparande syfte. KKF skall inte utan kommunfullmäktiges godkännande lämna ägardirektiv beträffande dotterbolagens operativa verksamhet, då denna uppgift är kommunens angelägenhet.” (Kristianstads kommun, Företagspolicy, 2017)

För övriga kommuner har moderbolaget getts någon form av styrfunktion över dotterbolagen (exempelvis Staffanstorp, Trelleborg, Vellinge, Svedala, Kävlinge, Helsingborg, Malmö, Skurup). De kommuner som har gett moderbolaget en styrfunktion formulerar sig på relativt likartat vis. Malmö stads formulering skiljer sig inte väsentligen från övriga kommuner:

”För att uppnå det kommunala ändamålet ska bolaget bland annat ansvara för: ägarstyrning av dotterbolagen i koncernen med utgångspunkt i bolagens ägardirektiv, ägardialog med dotterbolagen med fokus på ägardirektiv, budget, affärsplan, större investeringar, väsentliga risker, viktiga policyfrågor samt frågor av större vikt som ska underställas kommunfullmäktige, utveckling av koncerngemensamma förhållningssätt mellan bolagen och den kommunala förvaltningen, att verka för att upprätthålla god ekonomi i bolagskoncernen, att i samverkan med bolagens styrelse och ledning skapa former för effektiv uppföljning och rapportering på koncernnivå. Åtgärder som vidtas ska skapa trovärdighet åt bolagets verksamhet och förtroende hos bolagets intressenter. Bolaget ska optimera koncernens finansiella- och skattemässiga situation. Bolaget ska på kort och lång sikt sträva efter en balanserad ekonomisk utveckling med utgångspunkt från bolagets uppdrag, investeringsbehov och ekonomiska risker.” (Malmö stad, Generella ägardirektiv, 2015)

### **4.3.3 ÄGARDIREKTIV RÖRANDE BOSTADSBOLAG**

I denna studie har vi studerat ägardirektiv till kommunala bolag utifrån ett koncernstyrningsperspektiv. Precis som kartläggningen av de kommunala koncernerna visar så bedriver kommunerna flera olika verksamheter i bolag. Här

studerar bostadsbolag då dessa finns i alla kommuner utom två (Lomma, Staffanstorp). Kartläggningen bygger på 27 ägardirektiv då inte alla fanns enkelt tillgängliga. Detta påverkar dock inte den allmänna bilden.

#### *ÖVERSIKT ÖVER INNEHÅLL I ÄGARDIREKTIVEN*

Innehållsmässigt ingår i alla ägardirektiv skrivningar avseende ägaridé, ändamål, verksamhetens inriktning samt formerna för styrelsearbetet, arvodering och vd-instruktioner.

De ägaridéer och verksamhetsinriktningar som beskrivs i ägardirektiven är generellt sett allmänt hållna, dvs. att bostadsbolagen ska äga, förvalta, förvärva och bebygga fastigheter. Men det finns också flera exempel på hur idén med bostadsbolagets verksamhet knyts till kommunens utveckling, exempelvis genom att bolaget är en resurs för att säkra en god livs- och boendemiljö för alla i kommunen (Höørs kommun, Ägardirektiv för Höørs Fastighetsaktiebolag, 2015), att bolaget ska bidra till attraktiva stadsdelar med särskilt fokus på ökad trygghet och trivsel, innovation och digitalisering (Helsingborgs stad, Ägardirektiv för Helsingborgshem AB, 2019), att bolaget ska motverka segregation (Vellinge kommun, Särskilt ägardirektiv för Vellingebostäder AB, 2016), att bolaget ska vara ett föredöme i miljöarbetet (Eslövs kommun, Ägardirektiv för Eslövs Bostads AB, 2011). Det är tydligt att det kommunala bostadsbolaget anses vara en viktig verksamhet för kommunens utveckling på flera plan.

#### *BOLAGET OCH KONCERNEN*

I 30 % av studerade ägardirektiv finns det egna rubriker för att beskriva och reglera hur bolaget förhåller sig till koncernen. Exempel på rubriker är *Bolaget som en del av koncernen* och *Samordning och samverkan*.

När det gäller användningen av rubriken *Bolaget som en del av koncernen* kan det konstateras att denna torde fylla en begränsad funktion. Den påtalar i alla de aktuella fallen bara att bolaget är en del av den kommunala koncernen och ska beakta detta. Någon konkretisering sker inte.

Under rubriken *Samordning och samverkan* beskriver en del kommuner styrningen på ett allmänt plan, exempelvis genom att det anges att bolaget ska ta initiativ till samverkan ur ett koncernperspektiv (Eslövs kommun, Ägardirektiv för Eslövs Bostads AB, 2011; Höørs kommun, Ägardirektiv för Höørs Fastighetsaktiebolag, 2015; Kristianstads kommun, Ägardirektiv för AB Kristianstadsbyggen, 2017; Hässleholms kommun, Ägardirektiv Hässlehem AB, 2014). Andra ägardirektiv tar upp mer konkreta saker som ska samordnas (Höganäs kommun, Ägardirektiv för AB Höganäshem, 2014; Simrishamns

kommun, Ägardirektiv för Simrishamns Bostäder AB, 2014; Kävlinge kommun, Ägardirektiv för KKB Fastigheter AB, 2019). Här följer en lista på konkreta områden för samordning utifrån vad som anges i ägardirektiven:

- Administration (IT, Ekonomi, Juridik, Personal)
- Administrativa lokaler
- Finansförvaltning
- Inköp
- Fastighetsförvaltning
- Beredskap/Kris

#### *MÅL FÖR BOLAGET*

Alla ägare har i ägardirektiven, med något undantag, fastställt *ekonomiska mål* för bostadsbolagen i någon form. Någon enstaka kommun formulerar allmänna ekonomiska mål, och överlåter sedan till styrelsen för bostadsbolaget att kvantifiera målen (Lunds kommun, Ägardirektiv för Lunds kommuns fastighets AB, 2013).

De absolut vanligaste målen är mål för avkastning och för finansiell stabilitet (soliditet, skuldsättningsgrad). När det gäller avkastning är det vanligaste kravet 4 %, oavsett hur avkastningskravet beräknas. Det är nämligen så att det är få ägare som definierar nyckeltalet för avkastning på samma sätt. Det kan handla om avkastning på totalt kapital (Burlövs kommun, Ägardirektiv Burlövs Bostäder AB, 2018), sysselsatt kapital (Trelleborgs kommun, Ägardirektiv för AB Trelleborgshem, 2019) eller eget kapital (Vellinge kommun, Särskilt ägardirektiv för Vellingebostäder AB, 2016). Det är också skillnad i vilket resultatmått som ingår i beräkningen, exempelvis driftnetto (Eslövs kommun, Ägardirektiv för Eslövs Bostads AB, 2011) eller resultat före skatt (Landskrona kommun, Aktieägardirektiv för Aktiebolaget Landskronahem och dess dotterbolag, 2015). Det varierar också om måtten justeras för fastigheternas marknadsvärden (Höganäs kommun, Ägardirektiv för AB Höganäshem, 2014) eller inte (Tomelilla kommun, Ägardirektiv för Österlenhem AB, 2014). Samma sak gäller soliditetsmättet, som normalt målsätts kring 20 % men där själva beräkningen varierar med avseende på om utgångspunkten tas i bokförda värden eller justeras för marknadsvärden på fastigheterna.

Avseende *mål för verksamheten* är det mer sällsynt att de konkretiseras från allmänna visioner och verksamhetsinriktningar till konkreta mål. 25 % av ägardirektiven innehåller konkreta verksamhetsmål. Det är vanligare att bolagen själva utvecklar effektmål för verksamheten utifrån övergripande kommunala visioner och mål som sedan följs upp av ägaren (exempelvis Trelleborgs kommun, Ägardirektiv för AB Trelleborgshem, 2019; Åstorps kommun, Ägardirektiv för AB Kvidingebyggen, 2019). Ett exempel på en bred

målstyrning är Höörs Fastighets AB som har ett styrkort i ägardirektivet med mål för Ekonomi, Kund, Fastighet och Medarbetare (Höörs kommun, Ägardirektiv för Höörs Fastighetsaktiebolag, 2015). Här finns tydliga kopplingar till kommunens utvecklingsplaner (koncernperspektivet), exempelvis att utveckla landsbyggen (bolaget har mål för att bygga i olika byar). Det finns också exempel på mål för upplevd trygghet i bostadsområden (Helsingborgs stad; Ägardirektiv för Helsingborgshem AB, 2019) samt kvantifierade mål om att ett visst antal bostäder ska byggas under en viss period (Kristianstads kommun, Ägardirektiv för AB Kristianstadsbyggen, 2017; Ystads kommun, Ägardirektiv för AB Ystad bostäder, 2017; Malmö stad, Särskilda ägardirektiv för MKB Fastighets AB, 2016; Eslöv kommun, Ägardirektiv för Eslövs Bostads AB, 2011).

”MKB ska för varje treårsperiod färdigställa minst 2 250 lägenheter och påbörja projektering av minst 3 000 nya lägenheter, såvida inte allvarliga svårigheter föreligger.” (Malmö stad, Särskilda ägardirektiv för MKB Fastighets AB, 2016).

I nära anslutning till mål för verksamheten är det ca 60 % av ägardirektiven som tar upp hållbarhet i form av klimat, miljö, integration och boendesociala värden eller liknande frågor. Även här är konkretiseringsgraden låg. Det handlar vanligen om att bolaget ska vara ledande i klimatarbetet, ta ett bostadssocialt ansvar eller arbeta med integrationsfrågor.

”Bolaget ska vara ett föredöme i miljöfrågor och bidra till hållbar utveckling för att möta klimatutvecklingen. Vid upprustning av befintligt bestånd eller nyinvesteringar ska energisnålare hus skapas, miljövänliga tekniker och materiel användas liksom en miljövänlig teknisk försörjning.” (Sjöbo kommun, Ägardirektiv Sjöbohem AB, 2015)

Det finns dock exempel på ägardirektiv som är tydligare. Ett exempel på energiområdet är att energieffektivisering ska ske med 20 % (Höörs kommun, Ägardirektiv för Höörs Fastighetsaktiebolag, 2015) och på integrationsområdet var i kommunen bolaget ska prioritera sina insatser (Landskrona kommun, Aktieägardirektiv för Aktiebolaget Landskronahem och dess dotterbolag, 2015).

En låg andel konkreta mål innebär inte per automatik att en stor andel av bolagen saknar konkreta mål, då mål kan formuleras och följas upp genom andra processer som inte inkluderas i ägardirektiven.

#### *ÄGARSTYRNING*

Alla ägardirektiv innehåller rubriker och delar som har bäring på ägarstyrning, men omfattning och innehåll varierar. Vanliga rubriker är *Fullmäktiges ställningstagande* (35 %), *Budget och verksamhetsplan* (35 %),



*Insyn/information/dialog (30 %), Fullmäktiges direktivrätt (26 %), Förvaltningsberättelse (26 %), Koncernredovisning (26 %) och Policydokument (9 %).*

*Fullmäktiges ställningstagande* handlar om att klargöra att bolaget ska inhämta kommunfullmäktiges ställningstagande till beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt. Det är ungefär samma frågor som tas upp, exempelvis:

- Bildande eller förvärv av bolag
- Avveckling av bolag
- Större köp och försäljning, nyproduktion och rivningar av fastigheter
- Köp eller försäljning av aktier eller andra bolag och utställande av borgen för annans räkning
- Planer på ny eller ändrad inriktning för bolagets verksamhet

I några ägardirektiv konkretiseras dessa beslut med beloppsgränser för att vägleda när fullmäktiges ställningstagande ska inhämtas (exempelvis Hässleholms kommun, Ägardirektiv Hässlehem AB, 2014; Höörs kommun, Ägardirektiv för Höörs Fastighetsaktiebolag, 2015; Höganäs kommun, Ägardirektiv för AB Höganäshem, 2014; Eslövs kommun, Ägardirektiv för Eslövs Bostads AB, 2011).

Relevant ur ett koncernstyrningsperspektiv är att en relativt stor andel av ägardirektiven innehåller styrning av bolagens budget och verksamhetsplan (35 %). Detta skapar förutsättningar för en gemensam koncernstyrning. Gemensamt är att man här ålägger bolagen att budgetera och planera verksamheten över tre år, samma som krävs av kommunen. Det varierar dock om det framgår hur budget och plan ska kommuniceras till kommunen. Följande är ett exempel där det framgår:

”Bolaget ska årligen fastställa affärsplan med strategiska mål för de närmaste tre räkenskapsåren och budget för nästkommande räkenskapsår. Fastställd verksamhetsplan och budget ska tillställas kommunen senast den 20 december året innan det aktuella verksamhetsåret.” (Sjöbo kommun, Ägardirektiv Sjöbohem AB, 2015)

Ett flertal ägardirektiv kopplar samman rubriker som *Insyn, Information* och *Ägardialog* med varandra. Under dessa rubriker tas vanligen upp allmänna frågor om att bolaget ska hålla fullmäktige/kommunstyrelsen informerad, hantering av protokoll, tider för uppföljning av verksamhet och ekonomi samt ägardialoger. Det finns också exempel där det krävs att bolaget ska redovisa en bolagsstyrningsrapport innehållande uppgifter om utvärdering av styrelse och

vd, intern kontroll, bolagets risker och betydande frågor (Sjöbo kommun, Ägardirektiv Sjöbohem AB, 2015).

Under rubriken *Fullmäktiges direktivrätt* konstateras endast att bolaget har att följa utfärdade direktiv, såvida dessa inte strider mot bolagsordningen, mot tvingande bestämmelser i lag eller annan författning, exempelvis aktiebolagslagen och offentlighets- och sekretesslagen, eller strider mot bolagets intresse (det sistnämnda ger upphov till ett vidare tolkningsutrymme).

Slutligen reglerar rubriken *Förvaltningsberättelse* att bolaget ska följa upp ägardirektivet i sin förvaltningsberättelse och rubriken *Koncernredovisning* berör att bolagen ska tillmötesgå kommunens informationsbehov i samband med arbetet med sammanställda räkenskaper (kommunal koncernredovisning). Därtill är det några kommuner som räknar upp de *Policydokument* som bolaget särskilt ska tillämpa (exempelvis Hörby kommun, Ägardirektiv för kommunala bolag, 2005; Höörs kommun, Ägardirektiv för Höörs Fastighetsaktiebolag, 2015).

#### **4.4 STYRDOKUMENT FÖR SAMVERKANSORGANISATIONER**

Kartläggningen av kommunala koncerner visar att ett flertal kommuner är involverade i samverkan med andra komuner, framför allt inom verksamheterna vatten och avlopp och renhållning/avfallshantering. Inom ramen för projektet har vi studerat en förbundsordning (kommunalförbundet VA Syd) och tre ägardirektiv (ett för NSVA - Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp AB som avser Åstorps ägande, ett för NSR AB - Nordvästra Skånes Renhållnings AB som avser Helsingborgs ägande och ett för SBVT - Skåne Blekinge Vattentjänst AB som avser Östra Göinges ägande), med syftet att belysa om och i så fall hur koncernperspektivet beaktas i styrningen.

Ägardirektiven för SBVT (Östra Göinge kommun, Ägardirektiv för Skåne Blekinge Vattentjänst AB, 2015) och NSVA (Åstorps kommun, Ägardirektiv för Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp AB, 2019) är relativt lika till sin utformning. Det är uppenbart att det ena direktivet har influerat det andra. Direktiven tar upp ändamål och verksamhetens inriktning samt samverkan med delägarkommunerna. Den senare punkten handlar om hur de båda bolagen ska bistå delägarna (kommunerna) i VA-relaterade frågor. Ägardirektiven innehåller inte några finansiella mål (mer än att självkostnadsprincipen enligt vattentjänstlagen ska följas) eller verksamhetsmål. Under rubriken *Delägarkommunernas styrning* regleras endast vilka frågor som ska hänskjutas till respektive fullmäktige. Under rubriken *Insyn och informationsrätt* regleras allmänna frågor såsom att protokoll och andra viktiga handlingar ska delges respektive kommun, att kommunerna har rätt att begära ut handlingar,

informationsgivning vid bokslut samt att kommunstyrelsen har uppsiktsplikt över bolagen. Här finns dock en sak som särskiljer ägardirektivet till NSVA, vilket handlar om att säkra upp en kommunindividuell dialog mellan ägarkommunerna och bolaget:

”Varje delägarkommun ska utse vardera två tjänstemän som kontaktpersoner till NSVA, där den ena ska hantera ekonomiska frågor och den andra tekniska frågor. Kontaktpersonerna ska ansvara för att information och beslut som rör vatten- och avloppsfrågor och vars underlag bereds av NSVA hanteras enligt ordning i respektive kommun. På samma sätt är NSVA skyldigt att utse kontaktpersoner till respektive kommun för motsvarande frågor. NSVA ska löpande hålla kontaktpersonerna informerade om verksamhet utförd för kommunen samt ta fram underlag för beslut, liksom kontaktpersonerna löpande ska informera NSVA om förhållanden viktiga för VA-verksamheten och dess utförande.” (Åstorps kommun, Ägardirektiv för Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp AB, 2019)

Vidare reglerar ägardirektiven att ägarna av bolagen ska kallas till samråd avseende ekonomi och verksamhet (3 ggr/år när det gäller NSVA och 1 ggr/år när det gäller SBVT).

Ägardirektivet till NSR AB (Helsingborgs stad, Ägardirektiv för Nordvästra Skånes Renhållnings AB, 2015) liknar de två tidigare såtillvida att det inleds med bolagets syfte och uppdrag. Till skillnad från ovan nämnda ägardirektiv framgår det ett tydligare regionalt fokus i den meningen att bolaget ska utnyttja det regionala sammanhanget för att optimera verksamheten. Vidare har ägarna kommit överens om en målstyrningsmodell:

”Ägarkommunerna har beslutat om en gemensam kretsloppsplan vilken beskriver målsättningarna bolaget har att uppfylla.” (Helsingborgs stad, Ägardirektiv för Nordvästra Skånes Renhållnings AB, 2015)

Målen avser både verksamhet och ekonomi, exempelvis:

”Bolaget ska arbeta för att minska mängden avfall. År 2020 ska totalt antal kilo hushållsavfall (exklusive trädgårdsavfall) per person uppgå till max 320.” (Helsingborgs stad, Ägardirektiv för Nordvästra Skånes Renhållnings AB, 2015)

”Nöjd Kund Index (NKI) för bolagets abonnenter ska uppgå till 4,4 på en femgradig skala.” (Helsingborgs stad, Ägardirektiv för Nordvästra Skånes Renhållnings AB, 2015)

”Bolaget ska sträva efter att ha en soliditet på minst 15 procent.” (Helsingborgs stad, Ägardirektiv för Nordvästra Skånes Renhållnings AB, 2015)

Enligt ägardirektivet ska man också arbeta med ägarsamråd, ägardialog samt med utsedda kontaktpersoner från bolaget och respektive kommun på liknande sätt som beskrevs för NSVA ovan.

VA Syd är ett kommunalförbund vilket särskiljer det från bolagen då VA Syd är en slags specialkommun med eget fullmäktige. Förbundsfullmäktige för VA Syd har, något förenklat, övertagit de uppgifter rörande vatten- och avloppsfrågor som tidigare legat på kommunfullmäktige i delägarkommunerna och här har varje kommun ett visst antal ledamöter beroende på storlek. För att till viss del ge de enskilda kommunerna direkt inflytande över frågor som rör den egna kommunen finns s.k. ägarnämnder. De lokala ägarnämnderna ska säkerställa det lokala inflytandet. Ägarnämndernas påverkan på förbundets verksamhet inriktas främst mot större investeringar i respektive kommun. Deras uppgift är att lämna förslag på budget, VA-taxa och investeringar (VA Syds hemsida). För kommunalförbund gäller kommunallagen i så mån att kraven på god ekonomisk hushållning gäller direkt för förbundet. Det är därför möjligt att en målkonflikt kan uppstå mellan förbundets intressen och delägarkommunens intresse utifrån olika syn på god ekonomisk hushållning.

Själva förbundsordningen anger att bedriva VA-verksamheten tillsammans uppnås samordningsvinster relaterat till storleken på organisationen (Förbundsordning VA Syd, 2019). Förbundsordningen bygger mycket på samråd. Eftersom det finns ett förbundsfullmäktige så ska utvecklingen av verksamheten ske i samråd med kommunerna, där förbundsordningen uttrycker det som att samrådskanaler ska utvecklas på förvaltningsnivå inom olika områden (Ekonomi, samhällsbyggnad etc.). Förbundsordningen reglerar också att budget- och årsredovisningsprocessen ska samordnas med ägarkommunerna.

## **4.5 SAMMANFATTNING**

Studien av styrdokument visar att det i allt väsentligt saknas ett koncernperspektiv i styrningen. Samtidigt har styrningen av bolagssfären utvecklats på ett sätt som skapar förutsättningar för en mer heltäckande koncernstyrning i framtiden.

De skånska kommunernas mest formella dokument, budget och årsredovisning, saknar ett koncernperspektiv med några undantag. Det finns anledning att stärka denna del. En anledning är att kommunerna kommer att vara under kostnadspress det närmsta deceniet och behöver arbeta med helheten för att möta utmaningarna. Den andra anledningen går tillbaka till kommunallagen och god ekonomisk hushållning.

Det har under över ett decenium funnits krav på att kommunerna ska ha god ekonomisk hushållning i sin verksamhet, oavsett organisationsform (KL Kap 11, §1). Fullmäktige ska, utifrån detta krav, besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning i den egna kommunen. För att implementera en koncernstyrning bör kommuner starta i dessa riktlinjer med målet att identifiera vad som är en god ekonomisk hushållning för den kommunala koncernen. Utifrån dessa riktlinjer kan sedan koncernstyrningsperspektivet stärkas genom att koppla på en koncernbudget för att fördela resurser, uppdrag och mål till hela den kommunala koncernen. Detta med god ekonomisk hushållning i den kommunala koncernen som utgångspunkt.

Studien av styrdokument visar att det finns förutsättningar för koncernstyrning. Ett flertal kommuner arbetar med bolagspolicies eller gemensamma ägardirektiv. Dessa syftar till ett gemensamt förhållningssätt i kommunen och bolagssfären avseende frågor som rollfördelning, samverkan, samordning, styrning och uppföljning. Bolagspolicydokumenten skulle kunna arbetas om till en kommunal koncernpolicy för att bli ett styrdokument som reglerar styrningen i hela den kommunala koncernen. Vidare har de kommuner som skapat äkta koncerner, gett moderbolaget i dessa en styrfunktion. Moderbolaget kan användas som verktyg för koncernstyrning i bolagssfären.

Studien visar också att ett flertal styrdokument (bolagspolicy eller ägardirektiv) reglerar att bolagen ska lämna in budget och flerårsplan samt rapportera till kommunen löpande och i samband med bokslut. Några kommuner har också implementerat kommunens generella målstyrningssystem i ägardirektiven vilket innebär att bolagen styrs på liknande sätt som nämnderna. Det finns också exempel på styrdokument som tydliggör att samordning ska vara ett viktigt mål och ibland identifieras viktiga samordningsområden (inköp, administration, kris m.fl.). Det finns också exempel på tydliga processer för ägardialoger och uppföljningsrapportering (bolagsstyrningsrapport). Sammantaget är detta exempel på praxis som kan stödja en kommunal koncernstyrning i framtiden.

Även om det finns embryon till en koncernstyrning i policydokument och ägardirektiv, präglas de generellt av en låg konkretiseringsgrad. Många dokument tar upp koncernnytta, samordning, verksamhetsmål, miljö och socialt ansvar men skrivningarna handlar mer om ambitioner och förhållningssätt än hur dessa värden ska åstadkommas, eller konkretiseras. Vidare är det tydligt att kommunerna har inspirerats av varandra, vilket inte behöver vara fel. Men det är ibland svårt att se vad det betyder i den enskilda kommunen eller gentemot det enskilda bolaget.

Flera kommuner är involverade i olika samverkansorganisationer. Detta innebär en utmaning ur ett koncernstyrningsperspektiv. Styrningen måste samordnas med flera andra ägare/kommuner samtidigt som den samverkande verksamheten ska bidra till koncernnyttan hos de enskilda kommunerna. På detta område visar studien på exempel där de ägande kommunerna har lyckats samordna målstyrningen samt att man har implementerat en dialogmodell där bolaget och kommunerna ska utse representanter för teknik och ekonomi som löpande ska träffas för att diskutera de kommunindividuella frågorna. Detta kan vara en lovande modell för att också hantera det kommunindividuella perspektivet i en större samverkansstruktur.

## REFERENSER

- Carlsson, J., Ekström, S., Haraldsson, M. & Sandell, N. (2016a). *Sammanställd redovisning – En kartläggning av Sveriges kommuners årsredovisningar*, KEFU:s skriftserie 2016:6.
- Carlsson, J., Ekström, S., Haraldsson, M. & Sandell, N. (2016b). *Sammanställd redovisning i förgrunden eller bakgrunden – En kartläggning av Skånes kommuners årsredovisningar*, KEFU:s skriftserie 2016:1.
- Carlsson, J., Ekström, S., Haraldsson, M. & Sandell, N. (2016c). *Stora brister i sammanställd redovisning. Kommunal ekonomi*, 3, 29-31.
- Carlsson, J., Haraldsson, M. & Sandell, N. (2018). *Ny modell för den samlade redovisningen. Kommunal ekonomi*, 1, 29-31.
- Carlsson, J., Haraldsson, M. & Sandell, N. (2017). *Behovet av en utvecklad finansiell analys i kommuners årsredovisningar och en utvecklad kommunal styrning, Balans Fördjupning*, 2, 9-13.
- Carlsson, J. & Sandell, N. (2014a). *Sammanställd redovisning*, Rådet för kommunal redovisning.
- Carlsson, J., Sandell, N. & Tagesson, T. (2014b). *Sammanställd redovisning – mot en förbättrad kommunal koncernredovisningspraktik. Balans: tidskrift för redovisning och revision*, 9, 6-8.
- Erlingsson, G. O., Fogelgren, M., Olsson, F., Thomasson, A. & Öhrvall, R. (2015). *Att bolagisera kommunal verksamhet. Implikationer för granskning, ansvarsutkrävande och demokrati?, Statsvetenskaplig tidskrift*, 117(4), 555-585.
- Fjertorp, J., Mattisson, O., & Thomasson, A. (2013). *Kommunala tillväxtstrategier: Mobilisering av aktörer och resurser*. Nationella kommunforskningsprogrammet, 24.
- Kommunassurans Syd Försäkrings AB. *Årsredovisning 2018*.
- Kommuninvest Ekonomisk förening, *Årsredovisning 2018*,
- Konkurrensverket (2014). *Kartläggning av kommunala bolags försäljningsverksamhet - I konflikt med privata företag. Konkurrensverkets rapportserie 2014:3*.
- Kraftringen, *Finansiella rapporter 2018*.
- Lunds kommuns hemsida, <https://www.lund.se/kommun--politik/politik-och-demokrati/aktuella-beslut/2019/kommunstyrelsen--aktuella-beslut-i-december-2019/>, hämtat 2019-12-19.
- Mattisson, O. (2016). *Kommunal samverkan inom avfallssektorn. Erfarenheter och utvecklingstendenser*, Avfall Sverige, Rapport 2016:24.
- Räddningstjänsten Syd, *Rambudget 2019. Beslut om inriktning, strategier och medel*, <https://www.rsyd.se/globalassets/dokument/om-oss/styrdokument/ram-budget.pdf>, hämtat 2020-01-04.
- Sydvattens hemsida, <https://www.sydvatten.se/om-sydvatten/delagarkommuner/>, hämtat 2020-01-04.
- Thomasson, A. (2013). *Organisering för ökad uthållighet - En studie av olika organisationsformer inom den svenska VA-sektorn*. Svenskt Vatten, SVUrapport 2013-13.

VA Syd, Års- och hållbarhetsredovisning 2018.

VA Syds hemsida, <https://www.vasyd.se>, hämtat 2019-12-13.

#### Bolagspolicy/gemensamma ägardirektiv

Bromölla kommun, Företagspolicy för Bromölla kommun, 2007.

Eslövs kommun, Ägarpolicy för Eslövs kommun och dess bolag, Eslövs kommun, 2008.

Hässleholms kommun, Policy för Hässleholms kommuns aktiebolag, 2017.

Kristianstads kommun, Företagspolicy, 2017.

Kävlinge kommun, Gemensamt ägardirektiv för samtliga helägda kommunägda aktiebolag i koncernen Kävlinge kommunala holding AB, 2016.

Malmö stad, Generella ägardirektiv, 2015.

Sjöbo kommun, Företagspolicy för Sjöbo kommun, 2015.

Svedala kommun, Företagspolicy för Svedala kommun, 2018.

Trelleborgs kommun, Bolagsstyrning i Trelleborgs kommun, 2018.

Vellinge kommun, Gemensamt ägardirektiv för samtliga kommunägda bolag i koncernen Vellinge koncern AB, 2016.

Ystads kommun, Generella direktiv, 2017.

#### Ägardirektiv bostadsbolag

Burlövs kommun, Ägardirektiv Burlövs Bostäder AB, 2018.

Eslövs kommun, Ägardirektiv för Eslövs Bostads AB, 2011.

Helsingborgs stad, Ägardirektiv för Helsingborgshem AB, 2019.

Hässleholms kommun, Ägardirektiv Hässlehem AB, 2014.

Höganäs kommun, Ägardirektiv för AB Höganäshem, 2014.

Hörs kommun, Ägardirektiv för Hörs Fastighetsaktiebolag, 2015.

Kristianstads kommun, Ägardirektiv för AB Kristianstadsbyggen, 2017.

Kävlinge kommun, Ägardirektiv för KKB Fastigheter AB, 2019.

Landskrona kommun, Aktieägardirektiv för Aktiebolaget Landskronahem och dess dotterbolag, 2015.

Lunds kommun, Ägardirektiv för Lunds kommuns fastighets AB, 2013.

Malmö stad, Särskilda ägardirektiv för MKB Fastighets AB, 2016.

Simrishamns kommun, Ägardirektiv för Simrishamns Bostäder AB, 2014.

Sjöbo kommun, Ägardirektiv Sjöbohem AB, 2015.

Tomelilla kommun, Ägardirektiv för Österlenhem AB, 2014.

Trelleborgs kommun, Ägardirektiv för AB Trelleborgshem, 2019.

Vellinge kommun, Särskilt ägardirektiv för Vellingebostäder AB, 2016.



Ystads kommun, Ägardirektiv för AB Ystadbostäder, 2017.

Åstorps kommun, Ägardirektiv för AB Kvidingebyggen, 2019.

#### Samverkansorgan

Förbundsordning för VA-samverkan mellan Lund, Malmö, Burlöv, Eslöv och Lomma, 2019.

Helsingborgs stad, Ägardirektiv för Nordvästra Skånes Renhållnings AB, 2015.

Östra Göinge kommun, Ägardirektiv för Skåne Blekinge Vattentjänst AB, 2015.

Åstorps kommun, Ägardirektiv för Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp AB, 2019.

#### Budget

Helsingborgs stad, Budget 2018.

Hässleholms kommun, Budget 2018.

Kristianstads kommun, Budget 2018.

Malmö stad, Budget 2018.

Tomelilla kommun, Budget 2018.

Trelleborgs kommun, Budget 2018.

Vellinge kommun, Budget 2018.

Ystads kommun, Budget 2018.

Åstorps kommun, Budget 2018.

KEFU SKRIFTSERIE 65  
ISSN 1102-8483  
ISRN KEFU-SKR-65-SE

KEFU  
BOX 7080  
220 01 LUND  
Tel: 046-22 78 20  
Fax: 046-222 42 16