

# Förstärkta uppsiktsregler över kommun- och landstingsägda bolag

Daniel Stattin  
Professor i civilrätt, ssk. associationsrätt  
Uppsala universitet

2 juli 2018

# Förord

Denna skrift har tillkommit på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting. Bakgrunden till skriften är de förändrade regler om uppsikt över kommun- och landstingsägda bolag som återfinns i kommunallagen.

I skriften ingår en praxisstudie. För hjälp med praxisstudien riktar jag tack till de kommuner och landsting (som här får vara anonyma) som bidragit med material.

Uppsala den 2 juli 2018

*Daniel Stattin*

## Förkortningar

Fullmäktige	kommun- eller landstingsfullmäktige
KL	kommunallagen
Styrelsen	kommun- eller landstingsstyrelsen

# Innehåll

<b>1. Inledning .....</b>	<b>6</b>
1.1 Inledande anmärkningar .....	6
1.2 Problemet .....	6
1.3 Plan för den fortsatta framställningen .....	7
<b>2. Teoretisk bakgrund.....</b>	<b>8</b>
2.1 Inledande anmärkningar .....	8
2.2 Varför bolagsverksamhet?.....	8
2.3 Bolagsstyrning i kommun- och landstingsägda bolag.....	9
2.3.1 Bolagsstyrning i allmänhet.....	9
2.3.2 De kommun- och landstingsägda bolagens särart .....	10
<b>3. Regler om uppsiktsplikt.....</b>	<b>13</b>
3.1 Inledande anmärkningar .....	13
3.2 Uppsiktsplikt över kommun- och landstingsägda bolag .....	13
3.3 Åtgärder med anledning av uppsiktsplikten .....	14
3.3.1 Regleringen .....	14
3.3.2 Kommunalt ändamål och kommunal kompetens .....	15
3.3.3 Årliga beslut och initiativ .....	17
3.3.4 Andra initiativ .....	20
<b>4. Uppsiktsplikt i praktiken.....</b>	<b>21</b>
4.1 Inledande anmärkningar .....	21
4.2 Regelverk .....	21
4.3 Organ och ansvarsområden .....	22
4.4 Beslutsfattande .....	23
4.5 Extern granskning av uppsiktsplikten .....	23
4.7 Några slutsatser angående praxis .....	25
<b>5. Lekmannarevisorernas roll .....</b>	<b>26</b>

<b>6. Några rekommendationer .....</b>	<b>29</b>
6.1 Uppsiktsmodeller .....	29
6.2 Förslag till struktur avseende innehåll i uppsiktsregler.....	30
<b>Bilaga – Praxisstudie.....</b>	<b>32</b>

# 1. Inledning

## 1.1 Inledande anmärkningar

Sedan den 1 januari 2013 gäller en utökad uppsiktsplikt över kommun- och landstingsägda bolag med en korresponderande handlingsplikt om det framkommer att bolagen inte förvaltas i enlighet med reglerna om kommun- och landstingsägda bolag i 10 kap. KL. Lagtexten och förarbetena är kortfattade och har medfört tolkningsproblem i kommuner och landsting.

I det följande kommer uppsikts- och handlingsplikterna att undersökas. I detta första kapitel kommer några av de huvudfrågor som behöver hanteras i kommuner och landsting att identifieras och presentera en plan för den fortsatta framställningen göras.

## 1.2 Problemet

Styrelsen skall enligt 6 kap. 9 § KL utöva en förstärkt uppsiktsplikt över kommun- och landstingsägda bolag. Uppsiktplikten är utökad i förhållande till styrelsens allmänna uppsiktsplikt över all kommunal verksamhet enligt 6 kap. 1 § KL. Styrelsen skall sammanfatta sina iakttagelser i en redogörelse till fullmäktige. Om styrelsen finner att något förhållande i ett bolag inte är förenligt med reglerna i 10 kap. 3-5 §§ KL skall styrelsen vidta nödvändiga åtgärder.

Av lagtexten framgår inte hur uppsiktsplikten skall utföras – får det, till exempel, ske via ett utökat uppdrag till de lekmannarevisorer som finns i bolagen? Det framgår i förarbetena att styrelsens ställningstagande skall utformas som ett beslut som är överklagbart – det framgår emellertid inte vad som gäller för fullmäktiges hantering av styrelsens redogörelse.

En annan oklarhet är vad som gäller med avseende på de ”nödvändiga åtgärder” som styrelsen skall vidta – innebär det att styrelsen skall agera på egen hand eller föreslå fullmäktige åtgärder i samband med att redogörelsen överlämnas till fullmäktige.

Ett särskilt problem är vad som gäller i delägda kommunala bolag, där det är oklart om en, några eller alla kommuner skall utöva uppsiktsplikten. Likaså är det oklart vad som gäller beträffande sådana bolag som ägs av en kommun eller ett landsting tillsammans med privata aktörer.

Det har gått några år sedan reglerna om förstärkt uppsiktspflicht och korresponderande handlingspflicht infördes. Det har i många kommuner och landsting – men inte i alla – hunnit utbildas en praxis för hur uppsikten hanteras. Det finns emellertid vissa skillnader och tvistefrågor som inte är lösta i svensk praxis.

### 1.3 Plan för den fortsatta framställningen

Syftet med denna skrift är att undersöka innebörden av reglerna om förstärkt uppsiktspflicht och korresponderande handlingspflicht samt att lämna några motiverade förslag på hur reglerna kan användas för att förbättra styrningen över kommun- och landstingsägda bolag.

Framställningen inleds med en teoretisk bakgrund om bolagsstyrning med tonvikt på kommun- och landstingsägda bolag (avsnitt 2). Därefter behandlas lagreglerna om uppsiktspflicht (avsnitt 3) och några erfarenheter av hur uppsiktspflichtsreglerna har tillämpats i praktiken (avsnitt 4). Särskilda frågor om lekmannarevisionens roll – en fråga där det finns olika uppfattningar behandlas separat (avsnitt 5). Avslutningsvis (avsnitt 6) sammanfattar jag några synpunkter och förslag avseende hanteringen av uppsiktspflichtsreglerna i kommuner och landsting.

## 2. Teoretisk bakgrund

### 2.1 Inledande anmärkningar

Detta kapitel innehåller en kort teoretisk bakgrund till den bolagsrätt och bolagsstyrning som gäller för kommun- och landstingsägda bolag. Syftet med kapitlet är att ge en introducerande bakgrund till den fortsatta diskussionen om rättsreglerna.

### 2.2 Varför bolagsverksamhet?

Kommuner och landsting har bedrivit verksamhet i aktiebolagsform sedan andra hälften av 1800-talet, medan de första statliga aktiebolagen tillkom under de första decennierna av 1900-talet. Efterhand har mer kommunal verksamhet bolagiserats, bland annat genom att så kallade kommunala affärsverk, såsom kommunala energi- och vattenverk, och stiftelser för till exempel bostadsändamål omvandlats till aktiebolag.

Det kan noteras att utvecklingen varit likartad i staten, i vart fall när det gäller statliga affärsverk, till exempel Statens Järnvägar AB, PostNord AB och Celsius AB. För närvarande pågår en utredning om styrningen av de tre kvarvarande statliga affärsverken Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Svenska kraftnät vid Riksrevisionen. Också stiftelseformen har bedömts mindre lämplig för statlig verksamhet.<sup>1</sup>

I diskussionen om kommun- och landstingsägda bolag brukar anges att sådana kan vara en lämplig verksamhetsform när verksamheten är i medborgarnas nytta, faller inom ramen för den kommunala kompetensen, inte innefattar myndighetsutövning och lämpar sig för att bedrivas i privaträttslig form.<sup>2</sup> För statlig bolagsverksamhet har några kriterier för när verksamhet kan bedrivas i bolagsform diskuterats i en rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.<sup>3</sup> Diskussionen i rapporten bygger på bolagiseringskriterier som sattes upp av regeringen i 1993 års budgetproposition:

---

<sup>1</sup> SOU1997:38, 1.4.6.

<sup>2</sup> Stattin, *Kommunal aktiebolagsrätt* (2007) och Sveriges Kommuner och Landstings *Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag. Erfarenheter och förslag* (2004).

<sup>3</sup> SOU1997:38.



1. Verksamheten är av betydande omfattning.
2. Verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål.
3. Verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor.
4. Verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel.
5. Verksamheten innefattar inte myndighetsutövning.<sup>4</sup>

Dessa kriterier har varit styrande för statlig bolagisering. Det kan emellertid noteras att två viktiga kriterier saknas, nämligen privaträttslig form som samverkansform med både andra offentliga och privata aktörer<sup>5</sup> och fördelen att bedriva verksamhet i bolagsform om den omfattar en större mängd rättsliga kontakter med andra, eftersom det blir enklare och billigare för ett aktiebolag att ingå privaträttsliga rättshandlingar.<sup>6</sup>

I stort sett kan man anta att samma värderingar som för staten gäller för kommuner och landsting avseende förutsättningar för bolagisering. I kommunala sammanhang brukar det emellertid i större utsträckning betonas att den verksamhet som bedrivs i kommun- och landstingsägda bolag bör bli föremål för återkommande utvärdering av huruvida den är nyttig och förenlig med den kommunala kompetensen.<sup>7</sup>

Frågan om varför verksamhet bedrivs i kommun- och landstingsägda bolag är förknippad med kommunstyrelsens uppsikt över dem. Kommunstyrelsens uppsikt skall enligt 6 kap. 9 § KL bland annat svara på om verksamheten i bolagen är förenliga med de kommunala ändamål för vilka vården har lämnats över från kommunen och de så kallade kommunalrättsliga principerna. Hur samspelet närmare kan uppfattas kommer att diskuteras i det följande.<sup>8</sup>

## 2.3 Bolagsstyrning i kommun- och landstingsägda bolag

### 2.3.1 Bolagsstyrning i allmänhet

Termen bolagsstyrning har ingen exakt innebörd, men ofta brukar den avse reglerna om bolagsorganen, bolagsorganens funktioner och fördelningen av funktioner mellan dem. Bolagsstyrningsdiskussionen har huvudsakligen utvecklats kring de förhållanden som råder i börsnoterade aktiebolag i England och USA, och avviker därför i viktiga avseenden från förhållandena i Sverige i allmänhet och beträffande kommun- och landstingsägda bolag i synnerhet.

---

<sup>4</sup> Prop. 1992/93:100, bil. 1, s. 92-93.

<sup>5</sup> Stattin, Kommunal aktiebolagsrätt, s. 35 f.

<sup>6</sup> A.a., s. 22 f.

<sup>7</sup> Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag. Erfarenheter och förlag, avsnitt 1.

<sup>8</sup> Avsnitt 2.3.2.

Börsnoterade aktiebolag utmärks av att de har omfattande verksamhet,<sup>9</sup> en diversifierad ägarkrets med många aktieägare som innehar få aktier, en stark företagsledning och en bolagsstyrelse som har som huvuduppgift att utöva uppsikt över företagsledningen. I bolagsstyrningsdiskussionen är en huvudfråga hur relationen mellan bolagsorganen, och då särskilt bolagsstyrelsen och företagsledningen, skall utformas för att minska de så kallade principal- och agentkostnader som uppkommer när företagsledningen skall sköta egendom som formellt lämnats i deras händer av ett stort antal anonyma aktieägare.<sup>10</sup> Om inte en effektiv övervakning – kombinerad med lämpliga incitament – förekommer anses en teoretisk risk att företagsledningen börjar utnyttja bolagets tillgångar till sin egen fördel uppkomma.

Verksamheten i börsnoterade aktiebolag syftar till att skapa avkastning som kan fördelas mellan aktieägarna enligt 3 kap. 3 § aktiebolagslagen, så kallat *vinstsyfte*. Vinstsyftet är det huvudsakliga rättesnöret för bolagsstyrelsens och företagsledningens förvaltning av aktiebolaget. Eftersom vinstsyftet skall fungera som ett rättesnöre är det efter förmågan att skapa vinst som företagsledningen mäts. Det är *relativt* enkelt att i teorin mäta om företagsledningen lyckats förvalta bolaget genom att undersöka vilken vinst som har uppkommit. I praktiken kan emellertid vinstsyftet vara svårt att tillämpa – frågor som på vilken tid vinsten skall uppnås, om den skall bli så stor som möjligt till varje pris och om hänsyn får tas till andra intresser än aktieägarna kan vara svåra att besvara inom den aktiebolagsrättsliga regleringen. Fortfarande är emellertid vinstsyftet lättare att utvärdera än andra, ”mjukare”, syften.

### 2.3.2 De kommun- och landstingsägda bolagens särart

Kommun- och landstingsägda bolag avviker i viktiga avseenden från börsnoterade aktiebolag, vilket gör att bolagsstyrningsteorierna måste appliceras på lite annat sätt:

- De har en dominerande ägare, som visserligen representerar många kommun- eller landstingsmedborgare, men som har ett direkt inflytande i bolagen i kraft av att inneha alla rösterna på bolagsstämman. Också om det finns flera ägare – offentliga eller privata – har de i allmänhet stort inflytande över bolaget.
- Kommunen eller landstinget utser styrelseledamöter och kan entlediga dem.
- Det finns både yrkesrevisorer och lekmannarevisorer.
- Kommun- och landstingsägda bolag har inte syfte att lämna avkastning till aktieägarna (jämför 3 kap. 3 § aktiebolagslagen), utan skall uppfylla särskilda kommunala ändamål som regleras i bolagsordningen.

När kommun- och landstingsägda bolag har endast en, eller i fråga om delägda bolag några få, ägare innebär det att ägaren har en närmare relation till bolaget och dess verksamhet. Närheten

---

<sup>9</sup> De flesta kommun- och landstingsägda bolag är emellertid relativt små. Undantag finns, t.ex. de större kommunernas holdingbolag.

<sup>10</sup>Stattin, Företagsstyrning, s. 91 ff.

jämfört med ett börsnoterat aktiebolag yttrar sig i att aktieägaren har möjlighet att kontrollera bolagsstämman, utse styrelseledamöter, revisorer och lekmannarevisorer och har både tid och incitament att följa bolagets verksamhet.

Närheten innebär att bolagsstyrelsens roll som övervakande organ minskar i betydelse, eftersom ägaren själv kan utföra övervakningsuppgifter. Styrelsen blir därmed mer ett operativt organ, men som utgångspunkt utan att styrelseledamöterna har en branschkunskap som kan matcha företagsledningens branschkunskap, eftersom de i praktiken utses som representanter för de politiska partier som är representerade i fullmäktige.

Det förekommer att det utses så kallade *sakkunniga ledamöter* i kommun- och landstingsägda bolag. Dessas roll torde vara dubbelriktad, dels att stödja företagsledningen som ”bollplank”, dels att bidra till styrelsearbetet med sina kunskaper.<sup>11</sup>

Styrelseledamöternas ställning i förhållande till ägaren accentueras av att det är ägaren, i fullmäktige, som väljer styrelseledamöter. Ledamöternas flertal utses indirekt av de politiska partierna, vilket innebär att de får en form av oberoende ställning i förhållande till ägarna. Detta i förening med att övervakningsuppgiften inte är lika viktig och att styrelseledamöterna oftast inte har branschkunskap gör att de i praktiken kan antas inta en roll som allmänna företrädare för kommun- eller landstingsintressen i första hand, styrelseledamöter i aktiebolagens mening i andra hand. Detta är kommunaldemokratiskt väl förenligt med den politiska karaktären hos de kommun- och landstingsägda bolagen, men innebär att styrelseledamöternas roll i bolagsstyrningssystemet avviker från såväl börsnoterade bolag som andra privata bolag.

I kommun- och landstingsägda bolag skall de kommunala ändamålen med verksamheten framgå av bolagsordningen. I det föregående har jag konstaterat att det är relativt enkelt att utvärdera ett bolags verksamhet mot bakgrund av det vinstsyfte som gäller om inte annat reglerats i bolagsordningen enligt 3 kap. 3 § aktiebolagslagen. I de flesta fall är de kommunala ändamålen med bolagsverksamheten mer mångfacetterade. Att ha pluralistiska syften innebär en utmaning för bolagsstyrelsen och företagsledningen och gör att det är svårare att utvärdera om verksamheten i bolaget förvaltas enligt ägarens intentioner.

Ett exempel kan illustrera problematiken – det är vanligt att kommunala bostadsaktiebolag har syften som kan beskrivas på följande sätt:

1. Avkastning på eget kapital i enlighet med reglerna om avkastning från allmännyttan. Avkastningen motsvarar en betalning för kommunens – och indirekt kommunmedborgarnas – risk att tillhandahålla bostäder.
2. Förädling av bostadsbeståndet, såsom nybyggnation, förvärv och försäljning av fastigheter, som ökar det totala beståndets värde, till exempel genom att skapa en mer lätt-skött och värdebeständig fastighetsportfölj.
3. Kommunnytta, det vill säga att tillhandahålla attraktiva bostäder som gör att kommunen kan konkurrera på marknaden för att tillhandahålla bostäder.

---

<sup>11</sup> Sakkunskapen anses vara viktig i bolagsstyrningssystemet i små aktiebolag. Jfr Stattin, Bolagsstyrelser, kön och kvotering, De Lege, 2017, avsnitt 7 med vidare hänvisningar.

4. Bostäder till sådana kommunmedborgare som av olika skäl har svårt att få bostäder på den vanliga bostadsmarknaden.

Dessa fyra tämligen typiska och delvis motstridiga syften kan medföra att bolagsstyrelsen och företagsledningen har svårt att prioritera ägarens ändamål. Det innebär en risk att bolaget antingen blir handlingsförlamat, eftersom det inte kan prioritera, eller börjar agerasjälvständigt, eftersom snart sagt varje åtgärd kan motiveras med något av de olika syftena.<sup>12</sup> Det är jämförelsevis enklare

En ägare som anförtror viss egendom eller verksamhet till ett aktiebolag har ett naturligt intresse av att följa upp verksamheten. När ägaren ger ett aktiebolag flera syften, som ofta är fallet med kommun- och landstingsägda bolag, blir övervakningen svårare än om syftet är enbart att generera avkastning.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Jfr Stattin, Regeringens möjlighet att påverka beslut om försäljning av tillgångar i Vattenfall AB (publ.), Working Paper, 2016:2.

<sup>13</sup> Stattin, Lekmannarevisorer. Om allmän granskning i kommun- och landstingsägda aktiebolag, FT 2011 s. 141.

## 3. Regler om uppsiktsplikt

### 3.1 Inledande anmärkningar

Reglerna om en särskild uppsiktsplikt över kommun- och landstingsägda bolag infördes i numera 6 kap. 9 § KL den 1 januari 2013. De är förenade med en särskild plikt att agera för att säkerställa att de iakttagelser som kommunstyrelsen gör leder till åtgärder i 6 kap. 1a § KL. I sak tillfördes inget nytt i och med att 2 st. infördes – kommunstyrelsen hade redan en kommunalrättslig plikt att utöva uppsikt över all kommunal verksamhet. I den kommunala verksamheten ingick, sedan länge, också den verksamhet som bedrevs i kommun- och landstingsägda bolag.

Den särskilda uppsiktsplikten kan ses ur två olika perspektiv. För det första har kommun- och landstingsägda bolag under lång tid varit omdiskuterade i den allmänna debatten.<sup>14</sup> Av och till hade hörts röster om att den verksamhet som bedrevs i kommun- och landstingsägda bolag borde bli föremål för ytterligare uppföljning.<sup>15</sup> För det andra sammanföll diskussionen om uppsikt över kommun- och landstingsägda bolag med diskussionen om huruvida upphandling enligt lag om offentlig upphandling borde ske från sådana bolag eller om bolagen vara att se som egenregiverksamhet.<sup>16</sup> Reglerna har alltså en bakgrund som går utanför den konkreta frågan om hur uppsikt över kommunal ändamålsenlighet och tillämpning av kommunalrättsliga principer i kommun- och landstingsägda bolag borde utformas.

### 3.2 Uppsiktsplikt över kommun- och landstingsägda bolag

Den nuvarande uppsiktspliktsregeln för kommun- och landstingsägda bolag återfinns i 6 kap. 1 § 2 st. KL och har följande lydelse:

---

<sup>14</sup> Stattin, Kommunal aktiebolagsrätt, s. 21 ff.

<sup>15</sup> Jfr remissvaren. Vissa branschföreträdare ville sanktionera reglerna.

<sup>16</sup> Vidare Stattin, Teckal-kriteriernas kontrollrekvisit -- Förutsättningar för det allmännas anskaffning av varor och tjänster från hel- eller delägda aktiebolag eller ekonomiska föreningar, Working Paper, 2010:7.

”Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.”

I den nya kommunallag som träder i kraft den 1 januari 2018 har regeln motsvarande utformning. Enligt regeln – som alltså egentligen inte tillför något nytt annat än ett krav på offentliggörande av resultatet av kommunstyrelsens uppsiktsplikt<sup>17</sup> – skall kommunstyrelsen ha uppsikt över sådan kommunal verksamhet som överlämnats till vissa juridiska personer och offentligrättsliga rättssubjekt. Regeln är tillämplig på sådana aktiebolag som är helägda och delägda kommunala bolag, handelsbolag som är delägda kommunala bolag (ett handelsbolag kan bara vara ett delägt kommunalt bolag, även om alla bolagsmän i sin tur ägs av kommunen), föreningar och stiftelser.

Det skulle undantagsvis kunna tänkas att en kommun eller ett landsting är delägare i eller medlem i en association som inte omfattas av uppräkningsen i 6 kap. 1 § 2 st. KL med hänvisningar. Det innebär emellertid inte att kommunstyrelsen i sådana fall skulle slippa uppsiktsplikten, eftersom 2 st. som konstaterats inte tillför något nytt i sak. Sådan uppsiktsplikt skulle falla in under huvudregeln i 1 st.

### 3.3 Åtgärder med anledning av uppsiktsplikten

#### 3.3.1 Regleringen

Som komplement till 6 kap. 1 § 2 st. KL finns regler i 9-10 §§ samma kapitel om åtgärder som måste vidtas av kommunstyrelsen med anledning av uppsiktsplikten. I den nya kommunallagen finns motsvarande bestämmelser i 6 kap. 9-10 §§ KL. Av 9 § framgår att styrelsen skall sammanfatta resultatet av sin uppsikt i årliga beslut:

”Styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 3 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.”

Det finns anledning att notera att styrelsens beslut skall avse ”varje [...] aktiebolag”. Det är alltså inte förenligt med lagen att fatta beslut för alla kommun- eller landstingsägda bolag tillsammans, fatta beslut för kommunala bolagskoncerner eller liknande. Genom hänvisningen till

---

<sup>17</sup> HFD dom den 22 maj 2018 i mål nr 6335-16, s. 5: ”Det som skiljer den löpande uppsikten från den förstärkta är alltså att den senare innehåller ett krav på redovisning och därmed ger möjligheter till rättslig prövning av kommunstyrelsens beslut.”

10 kap. 4 § KL framgår vidare att styrelsen skall fatta beslut för såväl direkt som indirekt helägda bolag, som för delägda bolag.

Det heter vidare i 6 kap. 10 § KL:

”Styrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3-5 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i dessa bestämmelser.”

Av 9 § följer dels att styrelsen i årliga beslut skall sammanfatta sina iakttagelser från uppsikten över hel- och delägda kommun- och landstingsägda bolag (dock inte handelsbolag eller andra associationer), dels att styrelsen skall föreslå fullmäktige de åtgärder som föranleds av uppsikten. Medan 9 § innehåller nya regler i sak, kan 10 § närmast ses som ett förtydligande av en skyldighet som styrelsen redan haft, det vill säga att vidta de åtgärder som styrelsens utövande av uppsiktsplikt föranleder, utan att avvakta den årliga sammanställningen enligt 9 §. Paragraferna är därmed delvis överlappande. Även 10 § är tillämplig på hel- och delägda kommun- och landstingsägda aktiebolag, även om den lagtekniska utformningen skiljer sig åt mellan paragraferna. Däremot skiljer sig 9 § och 10 § såtillvida att den senare regeln inte innehåller något krav på att överklagbara beslut fattas. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen är det överklagbara beslutet kommunstyrelsens övergripande beslut om det enskilda bolaget. Högsta förvaltningsdomstolen har beträffande vad som är överklagbart anfört:

”När det gäller omfattningen av en laglighetsprövning i en situation av nu aktuellt slag framgår det varken av lagtexten eller av förarbetena att föremålet för domstolens prövning skulle kunna vara något annat beslut än kommunstyrelsens beslut om verksamheten som helhet. Detta innebär att en laglighetsprövning inte innefattar frågan om av bolaget fattade beslut eller specifika affärshändelser har varit kompetensliga eller inte.”<sup>18</sup>

Reglerna i 9-10 §§ är inte direkt tillämpliga på andra associationer än aktiebolag, vilket har motiverats med att de flesta kommunala företag ändå är sådana. Som noterats i det föregående torde kommunstyrelsen ändå ha att utöva uppsikt över andra juridiska personer enligt den generella uppsiktspliktregeln i 6 kap. 1 § 1 st. KL och därmed att vidta sådana åtgärder som uppsikten föranleder. 9-10 §§ skall alltså inte tolkas så att de utesluter plikt att vidta åtgärder avseende andra associationsformer än aktiebolag.

### **3.3.2 Kommunalt ändamål och kommunal kompetens**

Uppsiktsplikten skall utövas avseende hur de för ett kommun- och landstingsägda bolag gällande kommunala ändamålen följs och hur de kommunalrättsliga principerna om kommunal kompetens tillämpats i verksamheten. En kommun eller ett landsting skall enligt 10 kap. 3 § 1-2 pp. KL i samband med att vården av en kommunal angelägenhet överlämnas till ett kommun- och landstingsägda bolag ”fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten” och

---

<sup>18</sup> HFD dom den 22 maj 2018 i mål nr 6335-16, s. 6.

”se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen”. Det innebär att såväl det kommunala ändamålet med verksamheten som de kommunalrättsliga principerna skall införas i bolagsordningen. Genom införande i bolagsordningen blir ändamålet respektive principerna bolagsrättsligt giltiga och bindande för bolagsorganen.<sup>19</sup>

När det kommunala ändamålet diskuteras är det viktigt att hålla i minnet att ändamålet kan ses från två håll. Ur kommunens eller landstingets perspektiv torde ändamålet främst framstå som den verksamhet bolaget skall bedriva begränsad genom de kommunalrättsliga principerna så att bolaget, till exempel, inte skall vara vinstdrivande. Kommunalrätten ställer i vart fall i princip – en annan sak är om det i praktiken blir så – ett relativt högt krav på precision i bestämningen av det kommunala ändamålet, så att det inte skall vara möjligt att bedriva annan än avsedd verksamhet. Vilken precisionsgrad som skall eftersträvas kan inte utläsas ur förarbetena, utom det relativt meningslösa uttalandet att

”[d]et är inte godtagbart med en allmänt hållen formulering som den i rent privata sammanhang vanliga avslutande meningen att ett bolag skall ’idka annan i samband därmed stående rörelse’.”<sup>20</sup>

Rättsfallet RÅ84 2:25 brukar anföras som exempel på behovet att precisera verksamhetsföremålet. Fallet gäller emellertid i första hand precisionen i ett fullmäktigebeslut att överlämna näringslivsfrämjande verksamhet till ett kommunägt bolag. I referatet sägs i detta sammanhang inget om det kommunägda bolagets bolagsordning, så jag har svårt att se att man kan hämta annat stöd från Regeringsrättens resonemang än att det är viktigt att precisera de kommunala uppgifter som överlämnas till ett annat rättssubjekt för att undvika risk för kompetensöverskridanden. De slutsatser som kan dras av fallet torde innefattas i kammarrättens dom:

”I det uppdrag fullmäktige lämnat bolaget har inte närmare angivits vad som avses med allmänt näringslivsfrämjande åtgärder. Uppdragets omfattning har därigenom blivit obestämt. En viss precisering av uppdraget får anses ligga i att åtgärderna skall falla inom ramen för den kommunala kompetensen. En sådan precisering framstår dock som otillräcklig med hänsyn till att uppkommande kompetensfrågor kan antas i många fall bli svårbedömbara. Eftersom det är bolaget som i första hand har att ta ställning i dessa frågor är risken för kompetensöverskridanden vid verksamhetens utövande påtaglig.”

Bolagsrättsligt är det kommunala ändamålet närmast att uppfatta som bolagets syfte och verksamhetsföremål. Som framgått i det föregående har ett aktiebolag vinstsyfte enligt 3 kap. 3 § aktiebolagslagen, om inte något annat bestäms i bolagsordningen. Syftesregleringen komplieras av att den också måste omfatta hur man skall förfara med behållna medel vid bolagets upplösning. Verksamhetsföremålet skall bestämmas till sin art i bolagsordningen, till exempel ”uthyrning av bostäder”. Det är vanligt att verksamhetsföremålet i bolagsordningar innehåller att

---

<sup>19</sup> Stattin, *Bolagsordning i kommun- och landstingsägda bolag*, FT 2010 s. 303.

<sup>20</sup> Prop. 1990/91:117, s. 162.



viss verksamhet och ”därmed förenlig verksamhet” skall bedrivas, sådana skrivningar används för att skapa viss flexibilitet, men är åtminstone enligt äldre praxis tveksamma ur kommunalrättslig aspekt.<sup>21</sup>

Bolagsordningens syfte och verksamhetsföremål skall tolkas enligt särskilda tolkningsprinciper.<sup>22</sup> Dessa kan sammanfattas med att tekniska och ekonomiska landvinningar får beaktas och att den praxis som utvecklats i bolaget skall tillmätas betydelse. Det senare innebär att en verksamhet som i och för sig inte omfattas av bolagsordningens bestämmelser, ändå kan anses kompetensenlig om den i praktiken utförts under en tid.

Högsta domstolen uttalade i NJA 1987 s. 394 att verksamhetsföremålet i en förening skulle tolkas så som föreningen faktiskt tillämpat det. Rättsfallet anses tillämpligt också på andra associationstyper.

När det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna prövas av styrelsen måste alltså den associationsrättsliga tillämpningen beaktas. Det innebär till exempel att det kan finnas anledning att framställa till fullmäktige om precisering av ett kommun- och landstingsägda bolags bolagsordning eftersom verksamheten i praktiken kommit att få en annan omfattning i någon del än vad fullmäktige förutsett vid bolagsbildningen.

### **3.3.3 Årliga beslut och initiativ**

Kommunstyrelsen skall årligen sammanfatta sina iakttagelser av uppsikten över kommun- och landstingsägda bolag i ett beslut. Beslutet skall överlämnas till fullmäktige med i förekommande fall förslag till åtgärder. Det framgår inte av lagtexten när beslutet skall lämnas över, men det anges att en lämplig tidpunkt kan vara i samband med att den kommunala årsredovisningen lämnas.<sup>23</sup>

I sitt beslut skall styrelsen ta ställning till om det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna följts i bolagens verksamhet. Styrelsens skyldighet föranleder en prövning i sak för de enskilda bolagen. Frågan om prövningens omfattning har blivit föremål för behandling i ett kommunalbesvärsmål, där Kammarrätten i Göteborg uttalade bland annat det följande:

”Av [numera 6 kap. 9] § KL framgår att kommunstyrelsen i årliga beslut för varje helägt kommunalt bolag ska pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. Sådana beslut av kommunstyrelsen kan bli föremål för laglighetsprövning enligt KL. Den prövningen, om klaganden anfört sådana grunder, ska även innefatta en prövning av om det kommunala

---

<sup>21</sup> Se vidare RÅ 1963 I 193, RÅ 1965 I 70, RÅ 1967 K 1471 och RÅ 1974 A 1722.

<sup>22</sup> Stattin, Företagsstyrning, s. 148 ff.

<sup>23</sup> Av praxisgenomgången tycks det som om de flesta kommuner och landsting valt att följa denna ordning beträffande när rapportering sker till fullmäktige.

bolagets verksamhet är förenlig med det fastställda kommunala ändamålet eller de kommunala befogenheterna [...]”<sup>24</sup>

Det är intressant att notera att domstolen – helt enligt lagtexten – fokuserar på det fastställda kommunala ändamålet och inte hur det kommit till uttryck i bolagsordningen. Kommunstyrelsens prövning skall alltså avse det ändamål som fullmäktige preciserade i samband med att vården av en kommunal angelägenhet överlämnades, inte det uttryck det senare fått. Den prövning som skall göras är alltså kommunalrättslig – inte aktiebolagsrättslig. Det innebär att sedvanliga tolkningsprinciper för tolkning av bolagsordning, ägardirektiv och liknande aktiebolagsrättsliga handlingar får mindre intresse, än vad fullmäktige uttryckt om det kommunala ändamålet med verksamheten.

Högsta förvaltningsdomstolen fastställde den 22 maj 2018 det kammarrättens domslut. Högsta förvaltningsdomstolen anförde beträffande prövningens omfattning:

”Kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet över de kommunala företagen är, liksom över all annan kommunal verksamhet, övergripande (prop. 1990/91:117 s. 90 och 195 f.). Av detta följer, enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening, att kommunstyrelsen inte är skyldig att granska samtliga enskilda affärshändelser som har förekommit under kalenderåret i fråga. Granskningen ska dock vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten som helhet har haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetenslig. Hur granskningen ska ske och vilket underlag som krävs får bedömas utifrån förhållandena i det enskilda fallet med hänsyn till omfattningen av och komplexiteten i den verksamhet som bedrivits.”<sup>25</sup>

Om det kommunala ändamålet anses vara för vagt uttryckt eller av andra skäl behöver preciseras torde det åligga styrelsen i kommunen eller landstinget att ta initiativ för att ändra i de bolagsrättsliga styrdokumenterna (en motsvarande skyldighet för *bolagsstyrelsen* i ett kommun- eller landstingsägt bolag kan i och för sig finnas på aktiebolagsrättslig grund). Här kan två olika situationer särskiljas. Om vagheten inte innebär att det finns risk för kommunalt kompetensöverträdande<sup>26</sup> torde det räcka med att kommunen eller landstinget preciserar den verksamhet som bolaget skall ägna sig åt genom ett ägardirektiv, som blir bindande om det beslutas på bolagsstämman enligt 8 kap. 41 § 2 st. aktiebolagslagen. Den situationen skulle kunna uppkomma om den verksamhet som bolaget inte skall bedriva i och för sig är kompetenslig. Om, däremot, det finns risk för kommunalt kompetensöverskridande torde styrelsen behöva ta initiativ till att ändra bolagsordningen.

På motsvarande sätt torde styrelsen ha att pröva verksamheten vid varje prövningstillfälle mot de kommunalrättsliga befogenheterna, det vill säga om bolaget oavsett vad bolagsordningen innehåller efterlever till exempel principer om lokalisering av verksamheten,

---

<sup>24</sup> KammR i Göteborg dom den 21 dec. 2016 i mål nr 5923-15, s. 2 f.

<sup>25</sup> HFD dom den 22 maj 2018 i mål nr 6335-16, s. 6.

<sup>26</sup> Jfr Stattin, Stattin, *Bolagsordning i kommun- och landstingsägda bolag*, FT 2010 s. 303, avsnitt 4.3 för en diskussion av praxis.

självkostnad (i den mån den inte är specialreglerad i lagstiftning som gäller för verksamheten) eller andra kommunalrättsliga principer.

En fråga där förarbetena inte lämnar någon upplysning är vilket underlag kommunstyrelsen skall ha för sin prövning. Styrelsen måste inledningsvis ha ett underlag mot vilket prövningen skall ske. Detta är fullmäktiges beslut om det kommunala ändamålet och de kommunalrättsliga principer som anger de kommunala befogenheterna. Mot detta underlag skall bolagets verksamhet prövas. Verksamheten kan beskrivas som faktiskt handlande, det vill säga de åtgärder av olika slag som bolaget vidtagit. Upplysningar om bolagets åtgärder torde kunna fås från bolagets periodiska informationsgivning, till exempel kvartalsrapporter, årsredovisning och i förekommande fall bolagsstyrningsrapport, samt de beslut som fattats i bolaget. Bolagets styrelsebeslut skall enligt aktiebolagslagen antecknas i protokoll. Till styrelsen brukar också viktigare beslut som fattats av verkställande direktören anmälas, vilket leder till att de protokolleras. Som utgångspunkt är det svårt att se att kommunstyrelsen skulle ha någon skyldighet att granska åtgärder som vidtagits av andra än bolagsorgan (i lagtexten framgår att det är bolagets tillämpning av kompetensreglerna som skall granskas, vilket gör att det är nära tillhands att utgå från att det är organhandlande – det vill säga beslut fattade i bolagsstyrelsen eller av verkställande direktör – som avses), om det inte finns särskilda indikationer på att sådant handlande av annan än organledamot skulle vara särskilt viktigt. Om organen delegerat beslutsbefogenheter kan det emellertid också bli aktuellt att granska dels delegationen i sig, dels de beslut som fattats av delegaten. Sådana delegationsbeslut torde typiskt sett vara dokumenterade i protokoll, delegationsordning eller liknande handlingar. Det torde i linje med det förda resonemanget vara tillräckligt om delegerade beslut som utan delegation skulle ha fattats i bolagsledningen granskas. Utökad granskningsplikt torde vidare rent generellt uppkomma om det finns indikationer, till exempel genom vidtagna granskningsåtgärder, på att något i bolagets verksamhet gått fel.

Som framgått i det föregående har kommunstyrelsen också att ta ställning till om de gällande styrdokumenterna för bolaget fortfarande är adekvata.

Mot denna bakgrund drar jag slutsatsen att granskningsunderlaget borde omfatta:

- Periodisk informationsgivning.
- Beslut av bolagsstyrelse och verkställande direktör.
- Styrdokument, som bolagsordning och ägardirektiv.

Parallellt med kommunstyrelsens utövande av uppsikt företar kommun- och landstingsägda bolags lekmannarevisorer granskning av ändamålsenligheten i bolagens verksamhet.<sup>27</sup> Jag avser diskutera lekmannarevisorerens roll särskilt,<sup>28</sup> men det kan redan nu sägas att jag inte ser något

---

<sup>27</sup> Stattin, *Lekmannarevisorer. Om allmän granskning i kommun- och landstingsägda aktiebolag*, FT 2011 s. 141 för vidare diskussion.

<sup>28</sup> Avsn. 5.

hinder mot att lekmannarevisorerna i och för sig *bidrar* till kommunstyrelsens utövande av uppsikt, även om de inte kan *utöva* uppsikten.

### **3.3.4 Andra initiativ**

Som framgått skall kommunstyrelsen enligt 10 § ta de andra initiativ som den löpande uppsikten föranleder. 10 § kan betraktas som enbart ett förtydligande av styrelsens redan gällande uppsiktsplikt med åtföljande initiativskyldighet. Enligt min uppfattning har 9 § och 10 § delvis överlappande tillämpningsområden. I det praktiska rättslivet har de uppfattas som parallellt tillämpliga, så att 9 § bara gäller åtgärder till följd av det årliga beslutet och 10 § bara gäller åtgärder som föranleds av den löpande uppsiktsplikten. I stället vill jag se reglerna som kommunicerande kärn, där en åtgärd enligt 10 § under löpande år mycket väl kan flyta in i det årliga beslutet och kanske också föranleda åtgärder enligt 9 §.

Det finns anledning att understryka att det många gånger torde vara i den löpande uppsikten som styrelsen i praktiken kan påverka bolagets verksamhet. Det torde helt enkelt vara effektivare att korrigera felaktigheter i nära anslutning till att de uppkommer än att fatta beslut om korrigering i efterhand utifrån en årlig sammanställning. Den löpande uppsikten, som är jämförelsevis etablerad i kommunalrätten, faller emellertid utanför syftet med denna utredning.

## 4. Uppsiktsplikt i praktiken

### 4.1 Inledande anmärkningar

Inför denna skrift har en sammanställning av hur uppsiktsreglerna tillämpas i praktiken framställts. Studien är inte en statistisk studie, utan bygger på ett urval av kommuner och landsting. Urvalet har gjorts utifrån en bedömning av att de aktuella kommunerna och landstingen tillhör dem som arbetat mer med bolagsstyrningsfrågor. Syftet med studien är att få exempel på hur uppsiktspliktsreglerna har tillämpas som kan utgöra en grund för den vidare diskussionen.

Praxisstudien bygger på underlag från 12 kommuner och landsting. Kommunerna och landstingen har tillfrågats om

- vilket regelunderlag som styr tillämpningen av uppsiktsplikten i kommunen eller landstinget,
- vilka organ – både i kommunen eller landstinget och i bolagskoncern och bolag – som har uppgifter kring utförandet av uppsiktsplikten, till exempel avseende genomförande eller sammanställande av underlag, samt
- hur styrelsen och fullmäktige hanterar underlaget för genomförande av uppsikten, såsom underhandsrapporter och styrelsens redogörelse.

En anonymiserad sammanställning av resultatet återfinns som bilaga till denna skrift.

Utöver praxisstudien har ett urval granskningar av hur kommuner och landsting arbetar med uppsiktspliktsfrågor som gjorts av revisionsbyråer beaktats.

### 4.2 Regelverk

Två kommuner finns vad jag uppfattar som generella riktlinjer för uppsiktsplikten som är inordnade i kommunens företagspolicy eller bolagsstyrningspolicy.

I sex kommuner finns särskilda regler om uppsiktsplikten i form av till exempel en tjänsteskrivelse, särskilda riktlinjer för verksamhetsstyrning- och kontroll, interna handböcker och liknande. Dessa riktlinjer skiljer sig typiskt sett från de fall då uppsiktsplikten inarbetats i företags-

eller bolagsstyrningspolicyn genom att de är mer kasuistiskt inriktade på uppföljning. Det behöver inte innebära att de fungerar dåligt, men kan innebära att den utökade uppsiktsplikten så att säga faller lite vid sidan om den övriga bolagsstyrningen i kommunen. Det kan notera att lagstiftningen inte ställer något krav på att en samordning skall ske.

I fem kommuner finns inga särskilda riktlinjer för hur den utökade uppsikten skall bedrivas. Inte heller detta kan kritiseras utifrån lagstiftningens utformning, men man kan dra slutsatsen att det innebär att den utökade uppsiktsplikten blir sidoordnad mot övriga bolagsstyrningsåtgärder.

### 4.3 Organ och ansvarsområden

I samtliga kommuner har kommunstyrelsen och fullmäktige de roller som lagen förutsätter. I de kommuner som har bolagsrättsliga koncerner har moderbolagets styrelse ofta rollen av insamlare av information och, troligen, också handläggare av den tillsammans med relevanta stabsfunktioner på kommunledningskansliet. Det framgår inte av alla svar, men det tycks som om det är den centrala kanslifunktionen som sammanställer underlag till kommunstyrelsen, eventuellt med en extra beredning i form av ett ägar- eller arbetsutskott.

Dotterbolagens styrelser har självfallet en roll när kommunstyrelsen skall fullgöra sin uppsiktsplikt. Två huvudsakliga lösningar kan iakttas, antingen att dotterbolaget sammanställer information som ändå skulle sammanställas, till exempel årsredovisning, och lämnar över den till kommunen, eller att dotterbolagen tar fram ett särskilt underlag för uppsiktspliktens fullgörande. I det senare fallet verkar det vanligt att huvuddokumentet är en bolagsstyrningsrapport.

Det framgår inte klart, men om man värderar vilken information dotterbolaget lämnar kan det röra sig om information som är relevant för prövningen av hur dotterbolaget följer det kommunala ändamålet som det kommer till uttryck i bolagsordning och ägardirektiv, inte så som det kom till uttryck i fullmäktiges beslut om kommunalt ändamål. I praktiken bör detta inte föranleda stora problem, men det finns ändå anledning att vara observant på vilken följsamhet mot mål som mäts i den information som lämnas.

Lekmannarevisorernas granskningsrapport tillmäts uttryckligen betydelse i ungefär två tredjedelar av kommunerna. Detta säger emellertid inte att den inte skulle få betydelse om den innehöll relevant kritik också i andra fall. I samtliga de aktuella fallen kan konstateras att granskningsrapporten tillmäts betydelse, inte att lekmannarevisorerna har fått särskilda uppgifter med anledning av uppsiktsplikten.

Det tycks i allmänhet som om underlaget för uppsikten är vad som skulle kunna sägas vara ”passiv informationsinhämtning”, det vill säga att ändamålsenligheten och förenligheten med kommunalrättsliga principer bedöms av kommunstyrelsen utifrån information som lämnas över till styrelsen och bereds i centrala kommunfunktioner. Generellt tycks det inte som om uppsikt

utövas i form av uppsökande granskning med olika granskningstemata. Det kan jämföras med att såväl revision som allmän granskning förväntas läggas upp med beaktande av väsentlighet och risk vid varje aktuellt tillfälle.

#### 4.4 Beslutsfattande

I den övervägande andelen av kommuner och landsting tar styrelsen beslut enligt 3 kap. 9 § och överlämnar ärendet för information till fullmäktige. Genom att förfara på så sätt har lagens intentioner uppfyllts, det vill säga det finns ett överklagbart beslut och fullmäktige har fått information. I ett fall i det empiriska underlaget har styrelsen överlämnat ärendet till beslut i fullmäktige – det framgår inte att det skulle vara ett ärende som fordrar åtgärd från fullmäktige, utan framstår som ett godkännandebeslut av styrelsens beslut. I ett fall hade ännu inga beslut tagits.

För att lagens intentioner skall uppfyllas om det finns anledning att agera krävs att styrelsen överlämnar ett förslag till åtgärder till fullmäktige. I sådana fall måste naturligtvis fullmäktige agera genom att fatta beslut av en eller annan art. Det torde emellertid också vara möjligt att om åtgärden ligger inom styrelsens kompetensområde, styrelsen själv fattar beslut och lämnar information till fullmäktige.

#### 4.5 Extern granskning av uppsiktsplikten

Av det empiriska underlaget framgår inte om utövandet av uppsiktsplikten blir föremål för extern kvalitetssäkring. Genom att söka på sökorden ”uppsiktsplikt” och ”bolag” på internet är det emellertid lätt att hitta en stor mängd rapporter från olika revisionsbyråer som behandlar hur uppsiktsplikten utövas i olika kommuner och landsting. De rapporter som kan hittas på så sätt synes närmast undantagslöst ha tagits fram på uppdrag av kommuners och landstings förtroendevalda revisorer. Det innebär indirekt en form av kvalitetssäkring av utövandet av uppsiktsplikten, men inte att kommuner och landsting anlitar externt biträde för utövandet. I flera externa granskningar – som typiskt sett genomförs av revisionsbolag – får kommuner kritik. Kritiken kan sammanfattas med ett citat ur en extern granskningsrapport:

”Vi bedömer att kommunstyrelsen endast delvis har en ändamålsenlig uppsiktsplikt över sina bolag. Detta grundar vi på att i ägardirektivet framgår hur kommunikation och dialog ska ske mellan kommunstyrelsen och respektive bolag. Under åren 2015 och 2016 har inte kommunikationen och dialogen skett enligt ägardirektiven, exempelvis har inte två årliga träffar mellan kommunstyrelsen och bolagsledningen ägt rum. Spårbarheten i

kommunstyrelsens protokoll över hur uppsiktsplikten har bedrivits saknas till stor del, exempelvis ska verksamhetsplan vara kommunstyrelsen tillhanda samt bolagets budget kommuniceras med kommunstyrelsen i samband med styrelsens sista sammanträde inför varje nytt räkenskapsår.

Kommunstyrelsen har, enligt kommunallagen, prövat om verksamheten som bolagen bedrivit under föregående år (2015) varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Vi bedömer att det saknas underlag och vad som ligger till grund för prövningen. Samtliga bolag har prövats och noterats i samma attsats.

Respektive helägt bolag, förutom [ett av dem], delger kommunstyrelsen sina styrelseprotokoll med tillhörande handlingar. Informationen redovisas under meddelande på kommunstyrelsens sammanträde. Någon förklaring till att [det aktuella bolagets] protokoll inte delges kommunstyrelsen ges inte.

Det är viktigt att beakta att hela kommunstyrelsen är ansvarig för uppsiktsplikten. Det är därför viktigt att kommunstyrelsens arbetsutskott tillser att den information som lämnas på arbetsutskottet även kommer övriga ledamöter i kommunstyrelsen till del.”

Kritiken är tämligen typisk för den kritik som riktas mot vissa kommuner för att inte ha en ändamålsenlig uppsikt över kommunala bolag. Att märka är att temat i kritiken är att det är svårt att följa vilka åtgärder som vidtagits, eller om de åtgärder som enligt interna regler borde vidtagits faktiskt genomförts, och att det är svårt att i efterhand klargöra på vilket underlag kommunstyrelsen baserat sitt ställningstagande. Det innebär emellertid inte att det i kommunallagens mening skulle saknas ändamålsenlig uppsikt, utan att det i revisionell mening är svårt att följa hur uppsikten utövats. Ett konkret exempel som lett till kritik är att det inte av kommunstyrelsens beslutsunderlag framgår i vilken utsträckning följsamheten mot olika kommunala direktiv och policier, såsom bolagsordningar, ägardirektiv och företagspolicy granskats.

I flera av de externa granskningarna av utövandet av uppsiktsplikten poängteras att detta bör vara en angelägenhet för hela kommunstyrelsen. Det är alltså utifrån denna ståndpunkt inte tillräckligt om uppsikten utövas genom dialog med kommunstyrelsens presidium eller genom att presidiet får del av handlingar från bolagen. Kommunen eller landstinget måste tillse – och ledamöterna måste begära – att hela kommunstyrelsen får del av granskningsunderlaget.

Som anmärkts i det föregående finns en viss tendens att kommunstyrelsen i första hand utövar uppsikt över ett kommunalt holdingbolag, och låter holdingbolaget utöva uppsikt över de kommunala dotterbolagen. Ett sådant förfarande är inte förenligt med 6 kap. KL. Det torde emellertid inte finnas något som hindrar att kommunen låter ett holdingbolag samla in handlingar och göra egna bedömningar som styrelsen i kommunen eller landstinget sedan kan använda för sitt självständiga, utövande av uppsiktsplikten.

Kommuner som tydligt dokumenterat utövandet av uppsiktsplikten, följt upp följsamheten mot styrdokument och policier, tillsett att hela kommunstyrelsen får del av beslutsunderlaget, rapporterat särskilt om resultatet avseende de olika direkt och indirekt ägda bolagen och som upprättat en plan, till exempel i form av en årscykel, för utövandet av uppsiktsplikten har i allmänhet ansetts ha en ändamålsenlig uppsiktsmodell.



Det framstår av det underlag jag haft tillgång till inte som om kommuner eller landsting i någon större utsträckning låter någon extern aktör ta fram hela underlaget för uppsikten.

#### 4.7 Några slutsatser angående praxis

Generellt kan slutsatsen dras att kommuner och landsting lojalt verkar för att lagstiftningen intentioner uppfylls. Eftersom lagstiftningen är relativt ny, är det inte förvånande att utformningen av regler och handläggning kommer att skifta mellan olika kommuner och landsting. Likaså generellt tycks det som om två ambitionsnivåer kan skönjas i det empiriska materialet:

- Det befintliga underlaget i form av periodisk rapportering från bolagen, styrdokument och lekmannarevisorernas granskningsrapporter används.
- Särskild information tas fram i anslutning till en bolagsstyrningsrapport eller annat dokument upprättas och utgör grund för utförande av uppsiktsplikten.

Vilken ambitionsnivå som väljs är inte direkt avhängig av hur kommunen eller landstinget valt att se på regelunderlaget för uppsiktsplikten, men en tendens att mer ambitiöst utförande av uppsiktsplikten föranleder utförligare regler om informationsspridning kan iakttas.

I det följande kommer jag att utveckla några synpunkter på hur uppsiktsplikten kan utföras mot bakgrund av den tidigare rättsutredningen och det här redovisade empiriska underlaget. Det finns redan nu anledning att slå fast att det inte är något självändamål med utförliga regler kring uppsiktsplikten, utan att det är bolagskoncernens omfattning och utformning som bör vara avgörande. Avgörande för kvaliteten avseende utövande av uppsiktsplikt är alltså inte formella regler om uppsiktens genomförande, utan hur den utförs i praktiken. Särskilda regler som inte fyller någon reell funktion behöver alltså inte – och bör sannolikt inte heller – införas.

## 5. Lekmannarevisorernas roll

Lekmannarevisorernas funktion i allmänhet har diskuterats utförligt tidigare,<sup>29</sup> så det finns inte anledning att göra mer än korta kommentarer i detta sammanhang.

Lekmannarevisorer är ett bolagsorgan som styrs av bestämmelser i 10 kap. aktiebolagslagen. Enligt lagen skall de utföra ”allmän granskning” som skall svara på om verksamheten i ett aktiebolag skötts på ett ändamålsenligt sätt. Lekmannarevisorn skall i sin granskning iaktta ”god sed på detta område”.

Bolagsstämman är lekmannarevisorernas huvudman, och kan i begränsad omfattning lämna anvisningar om hur granskningen skall utföras som lekmannarevisorerna har att följa i den mån de inte strider mot lag, bolagsordning eller god sed. Prövningen av om en anvisning skall följas åligger den enskilde lekmannarevisorn.

Utifrån aktiebolagsrättsliga ståndpunkter är det helt okontroversiellt att anvisa lekmannarevisorerna att medverka i uppsiktsplikten genom att lämna anvisningar på bolagsstämman. Lekmannarevisorn skall då pröva i vilken utsträckning han eller hon kan medverka utan att oberoendet påverkas eller det på någon annan grund skulle strida mot lekmannarevisorns uppdrag enligt lagen. Prövningen omfattar två moment, för det första om anvisningen är förenlig med lag, bolagsordning och god sed för lekmannarevisorer, för det andra om jäv för lekmannarevisorn kan uppkomma enligt 10 kap. 10 § aktiebolagslagen.

I teorin kan det tyckas att det finns ett så kallat *självgranskningshot* när om lekmannarevisorerna anvisas att lämna upplysningar eller på annat sätt delta i styrelsens granskning av kommun- eller landstingsägda bolag.<sup>30</sup> Självgranskningshotet skulle bestå i att lekmannarevisorn granskar ändamålsenligheten i ett aktiebolag, sedan medverkar i styrelsens granskning av bolaget och slutligen granskar styrelsens förvaltning av kommunens eller landstingets angelägenheter, däribland styrelsens uppsikt över bolagens verksamhet. Så länge lekmannarevisorn enbart genomför eller deltar i olika granskningsåtgärder blir det emellertid inte fråga om en egentlig självgranskning på samma sätt som om lekmannarevisorns till exempel biträder vid bolagets bokföring. Lekmannarevisorn kommer med andra ord inte att granska egna aktiva förvaltningsåtgärder, utan enbart delta i granskningsåtgärder på olika nivå i en kommunal koncern. Så länge lekmannarevisorn inte får i uppgift att genomföra aktiva åtgärder vid sidan av granskningen

---

<sup>29</sup> *Lekmannarevisorer. Om allmän granskning i kommun- och landstingsägda aktiebolag*, FT 2011 s. 141 och Kommunal aktiebolagsrätt, delkap. 10.4. Kommunal revision i allmänhet behandlas av Olle Lundin i avhandlingen *Kommunal revision* (1999).

<sup>30</sup> Jfr Diamant, *Revisors oberoende* (2004).

torde alltså inget självgranskningshot uppkomma. I praktiken torde lekmannarevisorn vara förhindrad att vidta andra aktiva åtgärder, eftersom lekmannarevisorn inte har bolagsrättslig kompetens att genomföra något sådant. Det innebär heller inget självgranskningshot om lekmannarevisorn får särskilda granskningsuppgifter som skall utföras i bolaget, till exempel för att ligga till grund för granskning av ändamålsenlighet som utförs av moderbolag eller styrelse i kommunen eller landstinget.<sup>31</sup> I 10 kap. 18 § 3 st. aktiebolagslagen finns en särskild bestämmelse om lekmannarevisorns upplysningsplikt ibland annat kommun- och landstingsägda bolag:

”Lekmannarevisorn i ett aktiebolag som omfattas av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är även skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till de förtroendevalda revisorerna i kommunen, landstinget eller i sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget ingår i.”

Lekmannarevisorn har alltså redan en skyldighet att medverka i den kommunala granskningen av bolagsverksamheten på aktiebolagsrättslig grund. Kommunalrättsligt finns till detta ett krav på personalunion mellan de förtroendevalda revisorerna i kommunen eller landstinget och lekmannarevisorerna.

Jäv gäller vidare för en kommunal revisor enligt 6 kap. 28 § KL efter hänvisning från 12 kap. 14 § samma lag. I första hand är det jävsgrunderna i 6 kap. 28 § 2 och 5 pp. KL som kan aktualiseras för en revisor. Emellertid finns en specialbestämmelse om kommun- och landstingsägda bolag i 6 kap. 31 § KL (till vilken 12 kap. 14 § inte hänvisar, men eftersom regeln är en bestämning till 6 kap. 28 § är det rimligt att anta att den ändå skall tillämpas). 31 § lyder i relevanta avseenden:

”Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna, skall jäv enligt 28 § 2 eller 5 inte anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit.”

Regeln är inte direkt skriven för revisorer, även om de sannolikt kan anses innefattade i lokutionen ”på något annat sätt är knuten dit”. Hur som helst tycks ändamålen med regeln vara att begränsa de kommunala jävsbestämmelsernas tillämpningsområde i situationer när någon har uppgifter dels i bolag, dels i den kommunala organisationen.<sup>32</sup>

Slutsatsen av diskussionen är att lekmannarevisorerna kan få kompletterande granskningsuppgifter som är kopplade till uppsiktsplikten. Det skulle till exempel kunna ske i form av frågor som lekmannarevisorn skall undersöka i sin granskning. Sådana uppgifter skall rapporteras av lekmannarevisorn i hans eller hennes granskningsrapport – det föreligger alltså ingen rätt att

---

<sup>31</sup> Jfr 10 kap. 4 § aktiebolagslagen.

<sup>32</sup> Se vidare Lundin, Kommunal revision, 182 ff. och 271 ff.

löpande rapportera iakttagelser till kommunstyrelsen utan att det utfärdats särskilda instruktioner om detta från bolagsstämman enligt 10 kap. 4 § aktiebolagslagen.

Eftersom lekmannarevisorn delvis utför samma granskning som kommunstyrelsen skall göra enligt 6 kap. 1 § 2 st. KL, kan lekmannarevisorns granskningsrapport utan tvekan vara en del av kommunstyrelsens underlag.

## 6. Några rekommendationer

### 6.1 Uppsiktsmodeller

Mot bakgrund av diskussionen om uppsiktsplikt och åtgärder föranledda av uppsiktsplikten i det föregående kan några rekommendationer för tillämpningen lämnas. Rekommendationerna lämnas i tabellform, där den första kolumnen klargör vad som – enligt min uppfattning – måste göras, och den andra kolumnen ger exempel på sådant som kan göras i den kommun eller det landsting som har utökade ambitioner beträffande bolagsstyrning.

Det finns anledning att klargöra att ”utökade ambitioner” inte nödvändigtvis är eftersträvsvärt. För en kommun eller ett landsting med endast mindre viktig bolagsverksamhet kan det vara väl så effektivt att nöja sig med att säkerställa att lagens krav efterlevs.

	Lagkrav	Möjliga tillägg
Reglering	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ingen eller kortfattad reglering vid sidan av lagstiftningen.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Underlag som beskriver processen, t.ex. i bolagspolicy.</li><li>• Underlaget kan ange frågor som skall behandlas.</li><li>• Se exempel på regleringen av uppsiktsplikt i avsnitt 6.2.</li></ul>
Processer	<ul style="list-style-type: none"><li>• Underlag i form av periodisk rapportering m.m. lämnas av bolag till styrelsen.</li><li>• Styrelsen tar de initiativ som underlaget föranleder.</li><li>• Bolagen lämnar fastställt underlag och svarar på frågor.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Särskilt underlag, till exempel bolagsstyrningsrapport, framställs i tillägg till t.ex. periodisk rapportering. Det finns en instruktion vad underlaget skall innehålla.</li><li>• Underlaget dialogiseras med ett särskilt ägarutskott, kansliet, e.dyl. i kommunen.</li><li>• Lekmannarevisorerna integreras delvis och får särskilda uppgifter.</li></ul>

Underlag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Periodisk rapportering, t.ex. delårsrapporter, årsredovisning.</li> <li>• Protokoll.</li> <li>• Bolagsordning, ägardirektiv, fullmäktiges beslut om kommunalt ändamål.</li> <li>• Lekmannarevisorernas granskningsrapporter.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bolagsstyrningsrapport.</li> <li>• Särskilda frågeformulär som underlag för dialog.</li> <li>• Reflektion från bolagen som underlag för dialog.</li> </ul>
Beslut	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styrelsen fattar beslut om huruvida ändamål och befogenheter iakttagits (ingen närmare beskrivning ges om det inte behövs).</li> <li>• Beslutet lämnas till fullmäktige.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styrelsen fattar beslut och motiverar detta.</li> <li>• Beslutet (motivet) redovisas och används som underlag för ägardialog.</li> </ul>
Uppföljning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vid behov föreslås fullmäktige att fatta beslut.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ägardialog inleds som bl.a. behandlar bolagens mål, verksamhet och hur ägare, styrelse och ledning ser på detta.</li> </ul>

Som framkommer är den huvudsakliga skillnaden att de utökade ambitionerna präglas av dels ett mer utförligt och reflekterande underlag, dels att detta används som grund för ägardialog.

## 6.2 Förslag till struktur avseende innehåll i uppsiktsregler

Utöver innehållet i uppsikten kan det finnas anledning att utifrån de externa granskningar som gjorts av huruvida ändamålsenlig uppgift utövas att lämna förslag på vad som i formell mening behöver regleras i kommunens regelverk för uppsikt över de kommunala bolagen. Avsikten med denna förteckning är att den skall vara exemplifierande – beroende på vilken ambitionsnivå som kommunen väljer kan reglerna om uppsiktsplikt göras mer eller mindre utförliga.

1. Ansvar för uppsikten.
  - a. Kommunstyrelsens ansvar i dess helhet.
  - b. Eventuellt moderbolags och andra aktörers roller.
2. Underlag för uppsikten.
  - a. Styrdokument och andra handlingar som lämnar upplysning om det kommunala ändamålet, m.m., med bolagsverksamheten, såsom företagspolicy, bolagsordning och ägardirektiv.

- b. Andra kommunala styrinstrument, såsom särskilda uppdrag, budget, kommunala policies.
  - c. Bolagens ekonomiska rapporter.
  - d. Protokoll från bolagsstämma och bolagsstyrelse.
  - e. Löpande information, beslutsunderlag till styrelsen m.m.
  - f. Ärenden som underställs fullmäktige pga. att de är av principiell beskaffenhet eller större vikt.
  - g. Lekmannarevisorernas granskningsrapporter.
3. Dokumentation
- a. Förteckning över vilka handlingar som lämnas över till kommunstyrelsen.
  - b. Kommunstyrelsens beslutsunderlag.
  - c. Protokoll över kommunstyrelsens behandling av ärendet.
  - d. Kommunstyrelsens åtgärder och rapportering med anledning av gjorda iakttagelser.
  - e. Handlingar som överlämnas till kommunfullmäktige.
  - f. Dokumentation av eventuella åtgärder under löpande år.
4. Tidsplan för uppsikten.
5. Uppföljning av uppsikten.
- a. Uppföljningsåtgärder.
  - b. Resultat av uppföljningen.

## Bilaga – Praxisstudie

Till den teoretiska studien har gjorts en praxisstudie. Praxisstudien bygger på utformningen av uppsikten hos 13 kommuner, vilka här har anonymiserats. Avsikten har varit att använda underlag från såväl stora som små kommuner för att få en rimlig representativitet i underlaget. En genomgång av slutsatser har presenterats i det föregående.



Kommun	Regelverk/Riktlinjer	Organ	Ansvarsområden	Beslutsfattande
1	<p>Företagspolicy för kommunalt ägda bolag innehållande</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- delegationsordning,</li> <li>- rutin för uppsiktsplikten, innehållande krav på bolagsstyrningsrapport som ska ge underlag till bedömningen</li> <li>- ägardirektivens struktur,</li> <li>- policys och styrdokument</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KFM</li> <li>• Kommunstyrelse</li> <li>• Styrelse för moderbolag</li> <li>• Styrelse för dotterbolag</li> <li>• Lekmannarevisor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ärenden enligt 3:16-18 KL</li> <li>- Ärenden som rör kommunkoncernens vision och övergripande mål samt fastställande av principer för ägarstyrningen Framtagande av ägardirektiv m.m.</li> <li>- Kommunens ägarfunktion gentemot moderbolaget och andra delägda bolag</li> <li>- Uppsiktsplikten av bolagen</li> <li>- Ägarfunktionen gentemot dotterbolagen</li> <li>- Samla underlag från dotterbolag med anledning av uppsiktsplikten</li> <li>- Bidra till kommunens vision inom sitt verksamhetsområde</li> <li>- Nämns ej ansvar i förhållande till uppsiktsplikten</li> </ul>	<p>Tjänsteskrivelse från arbetsutskottet till KS från 2016 med förslag till beslut om att bolagen föregående år varit förenliga med de kommunala ändamålen och befogenheterna.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inga uppgifter om att KFM har informerats</li> </ul>
2	<p>Förslag från KS till KFM om beslut att</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ändring av bolagsordningar för att även innefatta kommunala ändamålet med verksamheten,</li> <li>- ändring av ägardirektiv för att belysa kommunens inflytande genom uppsiktsplikten</li> </ul> <p>Förslaget innehåller ad hoc-regler och inga specifika rutiner för uppsiktsplikten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KFM</li> <li>• Kommunstyrelse</li> <li>• Styrelse för moderbolag</li> <li>• Styrelse för dotterbolag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tar beslut om åtgärder om KS anser det nödvändigt</li> <li>- Kommunens ägarfunktion gentemot bolagen</li> <li>- Uppsiktsplikten av bolagen</li> <li>- Ge kommunstyrelsen underlag till årliga beslut gällande uppsiktsplikten</li> <li>- Ge lekmannarevisorer underlag till granskning</li> <li>- Informera moderbolagets styrelse om bolagets verksamhet genom bolagsstyrningsrapporter</li> </ul>	<p>Beslut från KS från 2016 om att bolagen föregående år varit förenliga med de kommunala ändamålen och befogenheterna.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inga uppgifter om att KFM har informerats</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lekmannarevisor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nämns ej ansvar i förhållande till uppsiktsplikten</li> </ul>	
3	Finns vissa riktlinjer för hur verksamhetscontrolling ska gå till, innefattande uppsiktsplikten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KFM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beslutar om hantering av underlaget gällande de kommunala bolagen</li> </ul>	Tjänsteskrivelser från KS till KFM från 2016 med förslag till beslut om att bolagen föregående år varit förenliga med de kommunala ändamålen och befogenheterna. - KFM har beslutat i enlighet med förslaget
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunstyrelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hanterar det underlag som framkommer genom verksamhetscontrolling och beslutar</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadskontoret</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utför verksamhetscontrolling</li> </ul>	
4	Tjänsteskrivelse från KS med rutiner för hanteringen av uppsiktsplikten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KFM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tar beslut om åtgärder om KS anser det nödvändigt</li> </ul>	Tjänsteskrivelse från stadskontoret till KS från 2015 med förslag till beslut om att de kommunala bolagen bedrivit föregående års verksamhet enligt kommunala ändamål och befogenheter - Inga uppgifter om att KFM har informerats
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunstyrelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fattar årliga beslut, grundat på rapporter och tjänsteskrivelse</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadskontoret</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sammanställer underlag i en tjänsteskrivelse till KS med förslag till beslut</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bolagsstyrelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapporterar genom årsredovisningarnas förvaltningsberättelse om bolagets efterlevnad av ändamål och befogenheter</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lekmannarevisor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Granskningsrapporterna används i vissa fall som underlag till de årliga besluten från KS</li> </ul>	
5	Handbok från kommundirektören med relativt detaljerade rutiner för hur uppsiktsplikten ska hanteras.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KFM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tar beslut om åtgärder om KS anser det nödvändigt</li> </ul>	Tjänsteskrivelse från kommunledningskontoret till KS från 2016 med förslag till beslut om att
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunstyrelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beslutar om bolagens förenlighet med ändamål och befogenheter</li> </ul>	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunledningskontor</li> </ul>	- Sammanställer underlag i en tjänsteskrivelse till KS med förslag till beslut	de kommunala bolagen bedrivit föregående års verksamhet enligt kommunala ändamål och befogenheter - Inga uppgifter om att KFM har informerats
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bolagsstyrelser</li> </ul>	- Rapporterar genom årsredovisningarnas förvaltningsberättelse om bolagets efterlevnad av ändamål och befogenheter	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lekmannarevisor</li> </ul>	- Granskningsrapporterna används i vissa fall som underlag till de årliga besluten från KS	
6	Särskilda implementeringsregler finns ej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KFM</li> </ul>	- Tar beslut om åtgärder om KS anser det nödvändigt	Tjänsteskrivelse från kommunledningskontoret till KS från 2016 med förslag till beslut om att de kommunala bolagen bedrivit föregående års verksamhet enligt kommunala ändamål och befogenheter - Inga uppgifter om att KFM har informerats
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunstyrelse</li> </ul>	- Beslutar om bolagens förenlighet med ändamål och befogenheter	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunledningskontor</li> </ul>	- Sammanställer underlag i en tjänsteskrivelse till KS med förslag till beslut	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bolagsstyrelser</li> </ul>	- Förmedlar information om verksamheterna genom ägardirektiv och årsredovisningar	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lekmannarevisor</li> </ul>	- Granskningsrapporterna tillmäts betydelse vid beslut hos KS	
7	Fastställd rutin för hanteringen av uppsiktsplikten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KFM</li> </ul>	- Tar beslut om åtgärder om KS anser det nödvändigt	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunstyrelse</li> </ul>	- Beslutar om bolagens förenlighet med ändamål och befogenheter	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styrelse för moderbolag</li> </ul>	- Rapporterar till KS och kommer med förslag till beslut	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styrelse för dotterbolag</li> </ul>	- Rapporterar om verksamheten till moderbolagets styrelse genom bolagsstyrningsrapporter	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lekmannarevisor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nämns ej ansvar i förhållande till uppsiktsplikten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inga uppgifter om att KFM har informerats</li> </ul>
<b>8</b>				
<b>9</b>	Särskilda implementeringsregler finns ej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KFM</li> <li>• Kommunstyrelse</li> <li>• Arbetsutskottet</li> <li>• Bolagsstyrelser</li> <li>• Lekmannarevisorer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tar beslut om åtgärder om KS anser det nödvändigt</li> <li>- Beslutar om bolagens förenlighet med ändamål och befogenheter</li> <li>- Granskar bolagens verksamheter och kommer med förslag till beslut till KS</li> <li>- Rapporterar årligen till KS om bolagens verksamheter genom bolagsstyrningsrapporter</li> <li>- Granskningen tillmäts betydelse till den del som framkommer av bolagsstyrningsrapporten</li> </ul>	<p>Tjänsteskrivelse från arbetsutskottet till KS från 2016 med förslag till beslut om att de kommunala bolagen bedrivit föregående års verksamhet enligt kommunala ändamål och befogenheter</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- KS beslutade i enlighet med förslaget</li> <li>- Inga uppgifter om att KFM har informerats</li> </ul>
<b>10</b>	Särskilda implementeringsregler finns ej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KFM</li> <li>• Kommunstyrelse</li> <li>• Styrelse för moderbolag</li> <li>• Styrelse för dotterbolag</li> <li>• Lekmannarevisor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tar beslut om åtgärder om KS anser det nödvändigt</li> <li>- Beslutar om bolagens förenlighet med ändamål och befogenheter</li> <li>- Upprättar årsredovisningar som ligger till grund för beslut hos KS</li> <li>- Upprättar årsredovisningar som skickas till moderbolaget och sedan ligger till grund för beslut hos KS</li> <li>- Granskningsrapporterna tillmäts betydelse vid beslutet</li> </ul>	Ännu finns inga beslut
<b>11</b>	Särskilda implementeringsregler finns ej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KFM</li> <li>• Kommunstyrelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tar beslut om åtgärder om KS anser det nödvändigt</li> <li>- Beslutar om bolagens förenlighet med ändamål och befogenheter. KFM ska informeras</li> </ul>	<p>Tjänsteskrivelse från kommunstyrelseförvaltningen till KS från 2015 med förslag till beslut om att de kommunala</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunstyrelseförvaltningen</li> </ul>	- Granskar bolagens verksamheter och kommer med förslag till beslut till KS	bolagen bedrivit föregående års verksamhet enligt kommunala ändamål och befogenheter <ul style="list-style-type: none"> <li>- KS beslutade i enlighet med förslaget</li> <li>- Beslutet skickades till KFM för kännedom</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bolagsstyrelser</li> </ul>	- Rapporterar genom årsredovisningarnas förvaltningsberättelse om bolagets efterlevnad av ändamål och befogenheter	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lekmannarevisor</li> </ul>	- Granskningsrapporterna tillmäts betydelse vid beslutet	
12	Bolagspolicy för ägarstyrning av de kommunala bolagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KFM</li> </ul>	- KS lämnar rapport till KFM avseende bolagens verksamhet och KFM tar beslut om åtgärder om KS anser det nödvändigt	Tjänsteskrivelse från kommun-ledningskontoret till KS från 2016 med förslag till beslut om att de kommunala bolagen bedrivit föregående års verksamhet enligt kommunala ändamål och befogenheter <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inga uppgifter om att KFM har informerats</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunstyrelse</li> </ul>	- Beslutar om bolagens förenlighet med ändamål och befogenheter. KFM ska informeras	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunledningskontor</li> </ul>	- Sammanställer underlag i en tjänsteskrivelse till KS med förslag till beslut	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styrelse moderbolag</li> </ul>	- Lämnar löpande information till KS om bolagens ekonomi och verksamhet genom bolagsstyrningsrapporter	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styrelse dotterbolag</li> </ul>	- Lämnar löpande information till moderbolaget	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lekmannarevisor</li> </ul>	- Granskningsrapporterna tillmäts betydelse vid beslutet	
13	Riktlinjer från regionfullmäktige kring regionstyrelsens uppsiktsplikt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionfullmäktige</li> </ul>	-	Tjänsteskrivelse från regionstyrelsens samordningsberedning till RS från 2016 med förslag till
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionstyrelsen</li> </ul>	- Beslutar om bolagens förenlighet med ändamål och befogenheter. RFM ska underrättas.	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionstyrelsens samordningsberedning</li> </ul>	- Ge RS underlag för sitt beslut	beslut om att de kommunala bolagen bedrivit föregående års verksamhet enligt kommunala ändamål och befogenheter - Inga uppgifter om att RFM har informerats
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bolagsstyrelser</li> </ul>	- Rapporterar genom bolagsstyrningsrapporter om bolagets efterlevnad av ändamål och befogenheter	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lekmannarevisor</li> </ul>	- Granskningsrapporterna tillmäts betydelse vid beslutet	