

## Juridiska utgångspunkter för aktiv ägarstyrning

(reviderad 2018-10-11 med nya § hänvisningar enligt nya kommunallagen fr o m 1 januari 2018)

### Kommunallagen och de kommunala bolagen

Genom 1991 års kommunallag (KL) införs för första gången regler angående kommunens skyldigheter avseende de kommunala företagsengagemangen. Reglerna är huvudsakligen av kommunal-demokratisk natur och markerar bolagens roll som instrument för kommunens verksamhet. Kommunens ansvar för styrning är inte i juridisk mening tydligt utvecklad.

Motivet av sådan styrning motiveras istället av kommunens övergripande politiska förvaltningsansvar. Reglerna redovisas kort i det följande. Att notera är att kommunallagen i sitt utgångsläge förlägger hela ägarfunktionen till kommunfullmäktige.

### Kommunen och dess bolag

De kommunala bolagen har tillkommit för att tillgodose kommunala behov och utgör därför delar av den kommunala organisationen. Kommunen är direktägare i alla helägda bolag utom ett där styrningen sker genom moderbolaget.

### Aktiebolagens ägarroll

Aktiebolagslagen uppställer inga krav på styrning från ägarens sida utan endast formella krav riktade mot denne med anknytning till bolagsstämman. Inte desto mindre förfogar ägaren av ett bolag över detta med stöd av äganderätten. Av ägaren utfärdade direktiv vid bolagsstämma är således bindande för styrelse och verkställande direktör så länge de inte inkräktar på tvingande regler i aktiebolagslagen eller annan lag som styrelsen har att följa. Äganderätten utgör grunden för all koncernstyrning.

### Kommunfullmäktige och bolagen

Kommunfullmäktige har enligt bestämmelserna i 10 kap 1-9 §§ KL särskilda åligganden avseende de kommunala företagsengagemangen. Dessa kan kortfattat beskrivas på följanden sätt.

Enligt 10 kap 1 § KL får *kommunen efter beslut av fullmäktige* lämna över ansvaret för en kommunal verksamhet, bland annat till ett bolag. Detta gäller dock inte myndighetsutövning.

Enligt 10 kap 3-5 § KL skall *fullmäktige när vården av kommunal angelägenhet lämnas över till helägt bolag eller stiftelse som kommunen bildat ensam tillse att*

- Verksamheten i bolaget enligt bolagsordning med ägardirektiv eller stiftelsestadgar är kommunalrättsligt kompetensenlig.
- Det läggs fast ett kommunalt *ändamål*, dvs. syfte med bolagets verksamhet.

- Att styrelsen väljs genom direktval i fullmäktige.
- Bolagsordningen anger de kommunala befogenheter som utgör den yttre ramen för bolagets verksamhet, dvs. säkerställa att bolaget ges samma förutsättningar som om dess verksamhets bedrivits inom den kommunala förvaltningen.
- Att fullmäktige bereds tillfälle att ta ställning innan beslut fattas i bolagets styrelse i ärende som är av principiell betydelse eller av större vikt.
- Att minst en lekmannarevisor i bolag väljs av fullmäktige och minst en revisor i stiftelse och att dessa hämtas ur kretsen förtroendevalda revisorer i kommunen

Enligt 10 kap 6-7 §§ KL skall fullmäktige i bolag där kommunen inte är ensam ägare eller motsvarande i stiftelse se till att bolaget blir bundet av ovanstående villkor i en omfattning som är ”rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt”. För att möjliggöra för kommunstyrelsen att utöva uppsikt över det samägda bolaget enligt 6 kap 1 § KL behöver fullmäktige införa en bestämmelse i bolagsordningen om att öppna upp företaget civilrättsligt om detta vinner gehör hos de andra delägarna.

Enligt 10 kap 8-9 §§ KL slutligen ankommer det på fullmäktige att tillse att när vården av kommunal angelägenhet lämnas över till annan än av kommunen helägt bolag tillse att kontrollen och uppföljning av verksamheten kan genomföras.

Härutöver ankommer det på fullmäktige att ta ställning till de ärenden som inte är möjliga att delegera, enligt 6 kap 38 § KL och vidare tillse att fullmäktige på ett tillfredsställande sätt informeras om bolagssektorns förhållanden och utveckling.

### Kommunstyrelsen och bolagen

Kommunstyrelsen har enligt 6 kap 1 § KL att utöva *uppsikt* över de kommunala hel- och delägda bolagen vilket inkluderar såväl direkt som indirekt ägda bolag. Uppsikten utgör således inte styrning.

Uppsikten är en offentligrättslig förvaltningskontroll av motsvarande slag som gäller för nämnderna. Kommunstyrelsen avgör själv hur uppsiktsplikten skall fullgöras och dokumenterar detta. Vidare skall den information som inhämtas dokumenteras på lämpligt sätt och fullmäktige skall på sätt kommunstyrelseordningen anger översiktligt informeras om förhållandena i bolagssektorn.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt har genom en ändring i kommunallagen skärpts så till vida att styrelsen i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 3-4 §§ 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.