

Diarienummer: REV 2021-00092
Handläggare: Thomas Vilhelmsson
E-post: thomas.vilhelmsson@vgregion.se
Revisionsenheten
Västra Götalandsregionen
2021-11-17

Fördjupad granskning

Ägarstyrning

Innehåll

Sammanfattning	3
Granskningens utgångspunkter	4
Bakgrund	4
Granskningens syfte och revisionsfrågor	4
Avgränsning	5
Revisionskriterier	5
Ansvariga nämnder/styrelser	5
Metod	5
Granskningsansvarig och kvalitetskontroll	5
Resultat av granskningen	6
Beställar-utförarmodell	6
Bolagsordningar och ägardirektiv	6
Regiongemensamma styrande dokument	7
Regionfullmäktiges budget	7
Controlling och samordningsgrupp	7
Ägardialoger	8
Beslut av principiell beskaffenhet	8
Bolagsstämma	9
Associationsform	9
Betydelse av bolagsformen	10
Åtgärder under pandemin	11
Bedömning	12
Rekommendationer	14

Sammanfattning

Västra Götalandsregionen har ett antal verksamheter som bedrivs i bolagsform enligt aktiebolagslagen (ABL) och som kommunalt aktiebolag lyder de även under kommunallagen (KL). Det kan finnas många olika anledningar till det samtidigt som det innebär att regionfullmäktige har överlämnat regionala angelägenheter till en annan juridisk person. Regionfullmäktige står som ägare till bolagen med ansvar mot invånarna och behöver genom sin organisation och med hjälp av regionstyrelsens uppsiktsplikt styra och följa upp att verksamheten följer lagstiftning, ägardirektiv och de styrdokument som fastställs för koncernen.

Revisorskollegiet ser risker i att regionstyrelsens styrning inte är tillräcklig för att uppnå regionfullmäktiges mål samt att kommunikationen mellan ägare, beställare och bolag är otillräcklig för att styra bolagen i önskad riktning och har därför prioriterat denna granskning.

Revisionsenhetens sammanfattande bedömning är att ägarstyrningen av bolagen på övergripande nivå är ändamålsenlig. För att ytterligare stärka ägarstyrningen av bolagen är det av stor vikt att regionstyrelsen formaliserar uppsikten över bolagen, fattar beslut om det kommunala ändamålet och befogenheterna, tydliggör följsamheten av styrdokument samt att regionstyrelsen tydliggör ärenden som är av principiell beskaffenhet.

Utifrån granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Regionstyrelsen rekommenderas att årligen pröva huruvida varje enskilt bolag har bedrivit verksamheten enligt det kommunala ändamålet och befogenheterna.
- Regionstyrelsen rekommenderas att tydliggöra vilka krav som finns på bolagen att följa beslutade policyer, riktlinjer och underliggande rutiner.
- Regionstyrelsen rekommenderas att formalisera uppsikten över bolagen och att fastställa syfte och rutiner för ändamålsenliga ägardialoger.
- Regionstyrelsen rekommenderas att tydligare kommunicera vilka ärenden som är av principiell beskaffenhet och som ska beslutas av regionfullmäktige.

Granskningens utgångspunkter

Bakgrund

Västra Götalandsregionen har ett antal verksamheter som bedrivs i bolagsform enligt aktiebolagslagen (ABL) och som kommunalt aktiebolag lyder de även under kommunallagen (KL). Det kan finnas många olika anledningar till det samtidigt som det innebär att regionfullmäktige har överlämnat regionala angelägenheter till en annan juridisk person. Regionfullmäktige står som ägare till bolagen med ansvar mot invånarna och behöver genom sin organisation och med hjälp av regionstyrelsens uppsiktsplikt styra och följa upp att verksamheten följer lagstiftning, ägardirektiv och de styrdokument som fastställs för koncernen.

Pandemin som började år 2020 medförde att flera av regionens bolag förlorade kunder och mycket av sina intäkter vilket synliggjorde att några bolag var lågt kapitaliserade. Regionen beslutade den 19 maj år 2020 om en kapitaltäckningsgaranti på 700 mnkr fram till år 2022 vilket gav en trygghet för bolagen eftersom pandemin påtagligt inneburit att förutsättningarna att bedriva verksamheten försvårats.

Revisorskollegiet ser risker i att regionstyrelsens styrning inte är tillräcklig för att uppnå regionfullmäktiges mål samt att kommunikationen mellan ägare, beställare och bolag är otillräcklig för att styra bolagen i önskad riktning och har därför prioriterat denna granskning.

Granskningens syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska om ägarstyrningen av bolagen är ändamålsenlig.

Revisionsfrågor:

1. Har regionstyrelsen säkerställt styrning, uppföljning och organisation av bolagen med en tydlig ansvarsfördelning mellan regionstyrelsen och beställarna?
2. Har regionstyrelsen utifrån uppsiktsplikten kontrollerat att bolagen lever upp till de krav på verksamheten som framgår av ägardirektiv och styrdokument samt att dialogen med bolagen är ändamålsenlig?
3. Har regionstyrelsen tillsett att bolagen vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att strategisk och väsentlig information återförs till regionstyrelsen och regionfullmäktige?
4. Har associationsformen för bolagen analyserats som grund för fortsatt utveckling?
5. Har regionstyrelsen under pandemin i tillräcklig omfattning vidtagit åtgärder för att bolagens styrelser ska kunna ta nödvändiga beslut utifrån ägardirektiv och budget?

Avgränsning

Granskningen avser regionstyrelsens organisation och styrning av Västra Götalandsregionens majoritetsägda aktiebolag under innevarande mandatperiod. Det är stor skillnad på bolagens omslutning men i granskningen bedöms varje bolag på samma sätt.

Revisionskriterier

- Kommunallag (2017:725):
 - 6 kap. 1 § Styrelsens uppsiktsplikt
 - 6 kap. 9 § Styrelsens förstärkta uppsiktsplikt
 - 10 kap. 3 § Beslut av principiell beskaffenhet
- Aktiebolagslag ((2005:551):
 - 3 kap. Bolagsordning
 - 7 kap. Bolagsstämma
- Ägardirektiv för respektive bolag
- Budget 2021 samt plan för ekonomin åren 2022–2023 för Västra Götalandsregionen
- Policy Styrning i Västra Götalandsregionen (RS 2019-02491)
 - Nämnders och styrelser styrning ska vara tillräcklig för att:
 - analysera verksamheten som grund för åtgärder och fortsatt utveckling.

Ansvariga nämnder/styrelser

Granskningen inkluderar kontakt med tjänstepersoner från bolagen (Film i Väst AB, GöteborgsOperan AB, Göteborgs symfoniker AB, Regionteater Väst AB, Turistrådet Västsverige AB och Västtrafik AB) samt tjänstepersoner från beställarna (Kollektivtrafiknämnden, Kulturnämnden och Regionutvecklingsnämnden) men granskningen avser endast styrningen från regionstyrelsen.

Metod

Kartläggning av de styrande dokumenten samt intervjuer med berörda tjänstemän på koncernkontoret som representerar ägare och beställare samt med representanter från regionens bolag som ägs stadigvarande.

Granskningsansvarig och kvalitetskontroll

Revisorskollegiets kontaktrevisorer är: Sven Liljegren och Bo-Lennart Bäcklund

Granskningsansvarig: Thomas Vilhelmsson

Projektdeltagare: Vilma Lisboa Skarp

Kvalitetsgranskare: Kari Aartojärvi och Anna Stenberg

Resultat av granskningen

Beställar-utförarmodell

Västra Götalandsregionen har använt sig av beställar-utförarmodellen sedan den bildades. Den har genom åren ifrågasatts och utvärderats vid flera tillfällen. För information om regionens beslutade styrmodell se ”Policy Styrning i Västra Götalandsregionen” (RS 2019-02491). I vår granskning har vi noterat att de intervjuade bolagsrepresentanterna kan redogöra för hur beställar-utförarmodellen tillämpas med dess roller och ansvar. Bolagens samlade bild är att ägarens främsta ansvar handlar om att följa ekonomin ställt till regionfullmäktiges mål samt investeringsärenden. Beställaren har ett mer verksamhetsanknutet ansvar och det finns en löpande kontakt under året.

De tre rollerna i beställar-utförarmodellen deltar aktivt i arbetet med strategierna som slutligen beslutas av regionfullmäktige. Strategierna gäller i fyra-fem år och tar sin utgångspunkt i det regionala uppdraget. De blir vägledande för arbetet med Västra Götalandsregionens budget och i beställarnämndernas uppdrag till bolagen. Den sista punkten i kedjan är att styrelsen tar fram detaljbudget och verksamhetsplan (affärsplan) som skickas till regionstyrelsen för kontroll och sammanställning.

Inte heller beställarna anser att beställar-utförarmodellen är särskilt komplicerad och de är medvetna om sitt ansvar för utformning av styrningen. De ser dessutom att de har en tydlig funktion för bolagens verksamhet genom de fleråriga uppdragen som utgår från de långsiktiga strategierna. Beställarna har även systemägaransvar för respektive perspektiv vilket komplicerar modellen på tjänstepersonnivå. Beställarnas tjänstepersoner tillhör alla koncernkontoret och arbetar för både ägare och beställare med samma ärenden. Det är relativt få årsarbetare inom koncernavdelning kultur samt avdelning kollektivtrafik och infrastruktur vilket medför att tjänstepersonerna serverar ägare och beställare i samma ärenden men ärendena utformas på olika sätt beroende på mottagare.

Bolagsordningar och ägardirektiv

Ägaren har vid bildande eller övertagande av bolagen satt ramverken genom bolagsordningarna. Vid genomgång av bolagsordningarna har noterats att enstaka benämningar har ändrats sedan de beslutades men att de totalt sett innehåller korrekt information.

Ägardirektiven ses över vid varje ny mandatperiod och efter valet år 2014 gjordes en något större omarbetning som enligt några av de intervjuade bolagen innebar en tydligare struktur och beskrivning av uppdrag och ansvar. Revisionsenheten har noterat att bolagen har haft genomgångar av respektive ägardirektiv med styrelsen i början av mandatperioden. De intervjuade anser att ägardirektiven är en viktig grundförutsättning, dock är det inget de arbetar med löpande. Ägardirektiven görs oftast om i samband med ny mandatperiod men de kan förändras mer frekvent vid behov av att justera styrningen av bolagen. Exempelvis innebar pandemin att GöteborgsOperan under år 2020 inte fick ta emot publik med följderna att ägardirektivet förtydligades.

Regiongemensamma styrande dokument

Styrningen av regionens verksamhet utgår från regionfullmäktige som beslutar om övergripande styrdokument i form av ”policyer”. Dessa ska i grunden följas av hela koncernen. Bolagen berörs inte av alla policyer och vissa av dem omarbetas för att vara mer funktionella inom bolaget. I vissa fall omnämns de även som ”policy” i bolagen trots att det endast är regionfullmäktige som kan besluta om dem.

I nästa steg finns riktlinjer som är underställda policyer och beslutas av regionstyrelsen. Dessa gäller per automatik inte för bolagen men i de riktlinjer som gäller för bolagen så framgår det särskilt. Till detta finns det ytterligare styrande dokument på olika nivåer som är vägledande och stödjande. Strukturen för styrdokumenterna förtydligades i Policy Styrning i Västra Götalandsregionen men granskningen har visat att det är inte helt tydligt vilka styrdokument bolagen ska följa.

Regionfullmäktiges budget

Regionfullmäktiges budget för år 2021 utgår från nio identifierade utmaningar. För att hantera dessa finns elva prioriterade mål för treårsperioden 2021–2023. Till dessa finns 17 fokusområden för år 2021. Budgetbeslutet på regionfullmäktiges samträde i juni år 2020 består av ett flertal delpunkter som tillsammans ger regionstyrelsen, nämnder och styrelser utgångspunkter inför arbetet med att utforma detaljbudgetar och implementera dem.

De mål och fokusområden som regionfullmäktige beslutar om har enligt de intervjuade bolagsrepresentanterna en liten anknytning till den dagliga verksamheten. De är på en övergripande nivå och ska brytas ner vilket sker genom beställarnas uppdrag. Miljömål och arbetsmiljömål har funnits i regionens budget under lång tid och samtliga bolag har arbetat med dem långsiktigt.

Bolagen har oftast något verksamhetsanknutet prioriterat mål från regionfullmäktige att förhålla sig till. Detta samtidigt som den egna styrningen och de interna målen är mer konkreta och har en tydligare koppling till respektive bolagsstyrelses behov av information och uppföljning. Det är styrelsernas intressen som styr rapporteringen som anpassas till VGR:s krav. Bolagens tjänstepersoner registrerar budget och rapporterar i Plan & Styr vilket de tycker fungerar bra. De får sällan någon återkoppling på om det är några brister i utformning eller innehåll och tolkar det som att de gör rätt.

Controlling och samordningsgrupp

Flera intervjuade anger att controllingen fungerar bra och att mötena tar upp väsentliga frågor. Controllingen syftar till att stödja och följa upp ekonomi och verksamhet utifrån regionstyrelsens uppsiktsplikt och genomförd controlling återrapporteras till regionstyrelsen. Den genomförs årligen men ur de intervjuade bolagsrepresentanternas perspektiv handlar det främst om att bolagen själva får berätta om nuläget. Men det ges även möjlighet att ta upp frågor som de behöver stöd i. Granskningen har visat att anteckningar förs vid den årliga controllingen men att det är oklart för bolagen vem eller vilka som tar del av anteckningarna samt i vilka kanaler som informationen hamnar.

Det har under många år funnits en ”Samordningsgrupp regional utveckling och kultur” med syfte att bidra till gemensam styrning av sitt ansvarsområde inom Västra

Götalandsregionen. Gruppen inkluderar förvaltningar och bolag utanför hälso- och sjukvården, det vill säga kollektivtrafik, kultur och utbildning. I granskningen har vi noterat att den har haft en otydlig funktion men i samband med pandemin fick den snabbt stor betydelse för att förmedla information och att kunna diskutera händelseutvecklingen.

Ägardialoger

Enligt kommunallagen 6 kap 1 § ska styrelsen ha uppsikt över verksamheten i hel- och delägda bolag. I ägardirektiven till bolagen finns en formulering om att bolagen ska ha "gemensamma genomgångar" med ägaren. Dialogen på politisk nivå med ägare respektive med beställare sker i första hand med ägarutskottet en eller ibland två gånger per år. På dessa möten deltar ägarutskottet med tjänstepersoner samt bolagets presidium och tjänstepersoner.

På några av bolagens ägardialoger deltar även beställarna. Intervjuade tjänstepersoner för beställarnämnderna önskar delta på dessa dialoger eftersom det är ett formellt möte med styrande personer där beställarna utgör den tredje delen i styrmodellen.

I vår granskning har vi noterat att majoriteten av de intervjuade bolagsrepresentanterna anser att administrationen omkring dialogerna i form av kallelser, dagordningar och minnesanteckningar sköts bra. Enstaka tycker att informationen kommer sent och att det är oklart vad som förväntas av dem och vad det är som ska avhandlas under mötet.

Flera intervjuade bolagsrepresentanter ser värdet av att dialogmötena är en kanal direkt till regionledningen samtidigt som de anser att ägardialogernas syfte är oklart och det är svårt att veta vad som förväntas. Vissa bolag upplever att kunskapen om deras verksamhet är låg och att de återkommande har tagit upp frågor utan att det givit något resultat. Koncernkontoret för minnesanteckningar vid dialogmötena och stämmer av dem med bolagens tjänstepersoner innan de fastställs.

Delägda bolag kan följa de olika ägarnas intressen för bolaget via styrelsen eller tjänstepersonkontakter. Granskningen har visat att det har varit svårt att se de andra ägarnas kommunikation med regionstyrelsen och i vilken mån övriga ägare inkluderas i styrningen.

Beslut av principiell beskaffenhet

I kommunallagen 10 kap 3 § framgår att beslut av principiell beskaffenhet ska lyftas till regionfullmäktige för beslut. I ägardirektiven finns vägledning för denna typ av beslut. I granskningen har vi noterat att intervjuade tjänstepersoner har relativt låg kunskap om informationen i ägardirektiven men de har en rimlig uppfattning av relevanta frågor som behöver lyftas. Ett par bolag anger att de tagit upp väsentliga frågor med koncernkontoret.

Det första fallet handlade om ett av bolagen som önskade bilda ett dotterbolag för att särskilja ny verksamhet som avviker från det ordinarie uppdraget samtidigt som verksamheten skulle ha en tydligt avgränsad inriktning. Det andra fallet avsåg ett bolag som önskade anta ett nationellt uppdrag. Frågorna har tagits upp i ägardialog med ägarutskottet för klarläggande av de juridiska aspekterna på förslagen av ny verksamhet. Bolagen har inte i något av fallen lämnat ett formellt politiskt ärende och följaktligen har svaren lämnats på tjänstepersonnivå.

Bolagsstämma

För aktiebolag är bolagsstämman ett årligt tillfälle för prövning av föregående års verksamhet samt en möjlighet för ägarna att ge nya styrsignaler. I VGR genomförs bolagsstämman på en grundläggande nivå utifrån kraven i aktiebolagslagens 7:e kapitel. Det innebär att det finns en dagordning med obligatoriska punkter där regionstyrelsens ordförande representerar ägaren och respektive bolagsordförande svarar för bolagets räkning. Ambitionen har sänkts och de senaste två åren har det skett en anpassning till pandemin vilket inneburit att bolagsstämmans genomförande har blivit minimalt. Vi har i vår granskning noterat att några av de intervjuade ser bolagsstämman som ett bra forum för intern dialog där många styrande politiker och tjänstepersoner deltar. De skulle gärna se att varje bolag fick utrymme att kommunicera framtida möjligheter och behov. Andra intervjuade är nöjda med denna kortfattade version och tycker att det finns mer givande sammanhang för att kommunicera med ägaren.

Associationsform

Det finns många fördelar med att bedriva kommunal verksamhet i bolagsform. De kan handla om effektivare förvaltning, enklare samspel med andra aktörer, skatteskal eller att avskilja verksamhet från ordinarie verksamhet. Men det finns också konsekvenser i form av att styrningen från ägaren behöver vara mer aktiv samt att det kan uppstå finansiella konsekvenser av att verksamheten blir en egen juridisk person, särskilt då Västra Götalandsregionen (VGR) inte har någon koncernstruktur avseende bolagen.

När Västra Götalandsregionen år 1999 bildades fanns flera av verksamheterna redan som aktiebolag. Ett bolag som under senare år har övergått i förvaltningsform är Sahlgrenska International Care AB. Vid en utblick runt om i Sverige kan konstateras att verksamheter som VGR bedriver i bolagsform i andra regioner bedrivs med andra ägarstrukturer och organisationsformer, exempelvis kollektivtrafik och teatrar. Samtidigt som det finns verksamhet i VGR som styrs av nämnder men som i andra regioner är bolag, exempelvis sjukvård och tandvård.

VGR har de under de senaste mandatperioderna utvärderat styrmodellen inför beslut om kommande organisation. Under föregående mandatperiod (år 2015-2018) gjordes en större utvärdering med stöd av forskare vid Göteborgs universitet som i flera steg beskrev för- och nackdelar med aktuell modell (RS 2016-01716). I en av dessa delrapporter¹ behandlades skillnader mellan utförande nämnder och bolag men inte specifikt vilken associationsform som borde användas. I rapporten som är från år 2017 framkommer liknande synpunkter som de som tas upp i denna granskning, fyra år senare. Inom kulturbolagen såg de ett stort värde i bolagsformen för att säkerställa en ”konstnärlig och kreativ publik verksamhet” men också att de önskat ett ökat delegerat ansvar. Den tidigare granskningen avsåg styrmodellens tillämpning och inte specifikt analys och utvärdering av bolagsformen men då som nu ser bolagens intervjupersoner associationsformen som viktig vid rekrytering av ledande positioner.

¹ ”Utvärdering av Västra Götalandsregionens politiska organisation – Delrapport 9 Utförare i kulturområdet – intervjuundersökning av politisk och tjänstemannaledning i utvalda utförarstyrelser, Margareta Lundberg Rodin”

Vid inledningen av nuvarande mandatperiod tillsattes en fullmäktigeberedning som benämndes ”politisk organisationsberedning” (RS 2018-03754) med syfte att utvärdera befintlig styrmodell och att undersöka alternativ inför framtiden. Slutrapporten lämnades i januari år 2021 och en av bilagorna till slutrapporten innehåller en beskrivning av fördelarna med nämnd istället för bolag och hur en övergång till förvaltning skulle kunna genomföras². Sedan början av år 2021 arbetar en styrgrupp med detaljutformningen av hela organisationsstrukturen inför kommande mandatperiod och enligt beslutet ska de i god tid innan valet lämna sitt förslag (RS 2020-07663).

Enligt kommunallagen 6 kap 9 § har styrelsen i årliga beslut för varje aktiebolag att 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. Vår granskning har visat att regionen saknar årliga beslut för varje aktiebolag. Istället finns en skrivning i årsredovisningen som följer kommunallagens formulering om att ”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.” Det finns ingen ytterligare beskrivning av hur denna bedömning har gjorts eller vilket underlag som ligger till grund för ställningstagandet.

Betydelse av bolagsformen

Vid intervju med ägarrepresentanter på koncernkontoret framgår att verksamheterna som bedrivs i bolagsform har ärvts och att de under början av 2000-talet bland annat fanns skattemässiga fördelar. Associationsformen för bolagen har inte prövats formellt och den främsta orsaken ur ägarens perspektiv till att de kvarstår som bolag är att det skulle ha en liten betydelse för styrningen och verksamhetens utförande att förändra associationsformen.

Majoriteten av de intervjuade upplever inte att det förekommer några konkreta diskussioner om associationsformen för befintliga bolag. Av de intervjuade är det många som månar om värdet av att vara aktiebolag och att de har svårt att se något direkt värde av att ändra associationsform. Enligt beställarna är det av mindre betydelse att vissa av utförarna är bolag då de ändå beställer på samma sätt, även om vissa grundförutsättningar är annorlunda.

I intervjuerna lyfter bolagen ett antal olika aspekter på värdet av att vara bolag. En grund för de flesta av VGR:s bolag är att de vid sidan av betalande kunder har stora externa avtalsparter som uppskattar enkelheten med att arbeta med bolag avseende juridik, avtal och skatt. Regionens bolag har etablerade varumärken med följderna att vissa bolag främst marknadsför sig under dessa medan andra bolag är noggranna med att alltid visa upp ”Västra Götalandsregionen” i alla sammanhang.

Att vara vd eller att ha en ledande befattning i ett bolag sägs kunna attrahera en bredare grupp av personer i förhållande till att vara underställd en nämnd som förvaltningschef eller att ingå i en ledningsgrupp. Ett par av de intervjuade nämner att en vd har en annan roll och arbetar på ett annat sätt i ett bolag. Det har bland annat att göra med att det är en tydligare rollfördelning i ett bolag där styrelsen har ett strategiskt ansvar och vd ett tydligt mandat att driva verksamheten. Avseende rekrytering kan Västra Götalandsregionen vara

² Bilaga 2 - Resonemang om fördelar med nämnd kontra bolag (RS 2018-03754)

mer okänt som varumärke i exempelvis kulturbranschen men de intervjuade tror ändå att relevant personal hade sökt tjänsterna så det hade inte haft någon betydelse ur ett långsiktigt perspektiv.

En stor fråga för de bolag som har obeskattade reserver eller stor variation i årets resultat är att ägaren inte låter bolagen hantera detta självständigt enligt aktiebolagslagen så att resultaten kan regleras över tid. De intervjuade menar att det blir en krock mellan offentlig sektors årliga ekonomi i balans och en effektiv styrning av resurser inom bolagen som även handlar om att minimera skattekonsekvenser. Ur ägarens perspektiv handlar det om att balansera verksamheten ur koncernperspektiv.

Åtgärder under pandemin

Från intervjuade tjänstepersoner på bolagen och från beställarna ges en positiv bild av regionens hantering av pandemin. Särskilt nämns ”Samordningsgrupp regional utveckling och kultur” som leds av regionutvecklingsdirektören och som snabbt samlades för att löpande ge berörda chefer information om utvecklingen och vilka åtgärder som behövde vidtas. Bolagen gjorde under år 2020 och år 2021 kostnadsbesparingar för att möta intäktsbortfallet. Bolagen har upprätthållit sin kapacitet för att kunna återstarta verksamheten när det åter ges möjlighet. Det beslutades aldrig formellt att bolagen inte skulle anpassa kostnaderna till intäkterna men informellt gavs de signalerna. De underskott som uppstod under år 2020 kompensades i slutet av året från regionstyrelsen. Internt beslutade regionstyrelsen och regionfullmäktige snabbt om ekonomiska garantier för bolagen på 700 mnkr fram till år 2022. Detta gav enligt de intervjuade bolagen en tydlig signal och ett lugn i verksamheterna, framförallt inom kulturen där många drabbats hårt av pandemin. Under första året har pengarna inte behövts och i slutet av året kunde regionen omfördela statliga medel så att underskott kunde undvikas.

Bedömning

Nedan presenteras revisionsfrågorna med tillhörande bedömning.

Revisionsfråga	Bedömning
<p>1. Har regionstyrelsen säkerställt styrning, uppföljning och organisation av bolagen med en tydlig ansvarsfördelning mellan regionstyrelsen och beställarna?</p>	<p>Vid vår genomgång av bolagsordningarna som senast uppdaterades år 2014 framkom enstaka mindre fel. Ägardirektiven uppdateras inför varje mandatperiod och innehåller förtydligande av ansvar och roller. Som komplement till bolagsordningarna ger de utgångspunkterna för den verksamhet som bolagen förväntas bedriva.</p> <p>Beställar-utförarmodellen är väl etablerad och de intervjuade är väl insatta i dess natur. Det är ägaren som sätter ramarna genom ägardirektiv och som styr övergripande budget och investeringar. Beställarna är en del av den dagliga styrningen som ansvarig för utformning av strategierna (även om dessa beslutas av regionfullmäktige) och uppdrag.</p> <p>Generellt ska bolagen följa Policyer beslutade av regionfullmäktige men i policyn ”Styrning i Västra Götalandsregionen” saknas riktlinjer för hur andra regiongemensamma styrande dokument ska tillämpas av bolagen. Istället ska det framgå av respektive riktlinje vilket komplicerar styrningen och ökar risken för avvikelser.</p> <p>Revisionsenheten bedömer att styrningen i ägardirektiven är tillräcklig och att fördelningen av roller och ansvar inom beställar-utförarmodellen är kända. Däremot finns det en otydlighet avseende tillämpning av policyer och riktlinjer där det är svårt att utläsa om, och i så fall i vilken grad bolagen ska följa styrdokumentet.</p>
<p>2. Har regionstyrelsen säkerställt att det finns tydliga uppdrag och mål för den verksamhet som bedrivs i bolagen?</p>	<p>Varje år beslutar regionfullmäktige om budget och plan för de följande två åren. I budgeten framgår prioriterade mål med fokusområden för verksamhet och ekonomi. Målen är på övergripande nivå och bryts ner inom respektive verksamhet.</p> <p>Målen går i linje med de långsiktiga strategierna som är kända hos bolagen och som utarbetats under samordning av beställarna. Styrelserna tar i sin tur fram egna mål för att möta behoven av utveckling och kundernas önskemål.</p> <p>Regionstyrelsen samordnar inrapportering av detaljbudget, delårsbokslut och årsbokslut i vilka de kan följa bolagens utveckling. För tjänstepersonerna finns kontrollen med strukturerad uppföljning av ekonomi och verksamhet. Dessutom finns ”Samordningsgrupp regional utveckling och kultur” som leds av regionutvecklingsdirektören.</p>

	<p>Revisionsenheten bedömer att det finns en etablerad struktur för hantering av regionfullmäktiges prioriterade mål och rapportering av resultaten.</p>
<p>3. Har regionstyrelsen utifrån uppsiktsplikten kontrollerat att bolagen lever upp till de krav på verksamheten som framgår av ägardirektiv och styrdokument samt att dialogen med bolagen är ändamålsenlig?</p>	<p>Uppsiktsplikten i kommunallagen 6 kap 1 § innebär att regionstyrelsen ska säkerställa att bolagen utför sina uppdrag enligt ägardirektiv, mål och budget. Översiktligt finns det processer för rapportering, controlling och ägardialoger men det är inte dokumenterat eller beslutat vad uppsikten har för mål eller hur den ska genomföras.</p> <p>På politisk nivå finns ägardialoger i enlighet med ägardirektiven som följer en mötesplan men det saknas beslutade rutiner där det framgår syfte och struktur. Alla bolag kallas årligen till ägardialoger men även här saknas syfte och rutiner som säkerställer en ändamålsenlig ägardialog.</p> <p>Revisionsenheten bedömer att det finns flera informationsvägar för regionstyrelsens uppsikt över bolagen men det saknas sammanhållna rutiner som tydliggör hur detta svarar mot uppsiktsplikten.</p>
<p>4. Har regionstyrelsen tillsett att bolagen vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att strategisk och väsentlig information återförs till regionstyrelsen och regionfullmäktige?</p>	<p>I ägardirektiven finns en skrivning om vilka beslut som enligt kommunallagen 10 kap 3 § bör fattas av regionfullmäktige. Det är väsentligt att det finns tydliga rutiner för hanteringen av ärenden av principiell beskaffenhet och att de vid behov prövas politiskt.</p> <p>Sammanfattningsvis bedömer revisionsenheten att det i ägardirektiven finns vägledning om ärenden av principiell beskaffenhet men att den kunskapen saknas hos flera av de intervjuade vilket innebär risk för att fullmäktige inte får ta ställning till alla sådana beslut i bolagen.</p>
<p>5. Har associationsformen för bolagen analyserats som grund för fortsatt utveckling?</p>	<p>Hela den politiska organisationen ses över inför varje ny mandatperiod men i granskningen har det inte framkommit någon speciell utvärdering eller analys av bolagens associationsform. För ägaren är associationsformen av mindre betydelse eftersom styrningen till stora delar efterliknar styrningen av nämnderna. Den bilden delas till stor del av beställarna medan bolagen ser fördelar inom bland annat självständighet, rekrytering och marknadsföring.</p> <p>Revisionsenheten konstaterar att det inte har gjorts någon särskild analys eller utvärdering av associationsformen för den verksamhet som bedrivs i bolagsform. Det går därför inte att bedöma huruvida bolagsformen är mest fördelaktig för verksamheterna. Vidare har regionstyrelsen inte tagit ställning till om bolagens verksamhet bedrivits enligt det</p>

	kommunala ändamålet och befogenheterna på det sätt som framgår av kommunallagen.
6. Har regionstyrelsen under pandemin i tillräcklig omfattning vidtagit åtgärder för att bolagens styrelser ska kunna ta nödvändiga beslut utifrån ägardirektiv och budget?	<p>Västra Götalandsregionen agerade skyndsamt och beslutade att det för bolagen skulle finnas en möjlighet att vid behov få aktieägartillskott under perioden 2020–2022. Samtidigt aktiverades ”Samordningsgrupp regional utveckling och kultur” med kontinuerliga möten för att informera om det aktuella läget med pandemin och som gav bolagen vägledning i hur de skulle agera.</p> <p>Revisionsenheten bedömer att regionstyrelsen under pandemin har vidtagit tillräckliga åtgärder för att bolagens styrelser ska kunna fatta nödvändiga beslut utifrån ägardirektiv och budget.</p>

Revisionsenhetens sammanfattande bedömning är att ägarstyrningen av bolagen på övergripande nivå är ändamålsenlig. För att ytterligare stärka ägarstyrningen av bolagen är det av stor vikt att regionstyrelsen formaliserar uppsikten över bolagen, fattar beslut om det kommunala ändamålet och befogenheterna, tydliggör följsamheten av styrdokument samt att regionstyrelsen tydliggör ärenden som är av principiell beskaffenhet.

Rekommendationer

Utifrån granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Regionstyrelsen rekommenderas att årligen pröva huruvida varje enskilt bolag har bedrivit verksamheten enligt det kommunala ändamålet och befogenheterna.
- Regionstyrelsen rekommenderas att tydliggöra vilka krav som finns på bolagen att följa beslutade riktlinjer samt underliggande styrdokument och rutiner.
- Regionstyrelsen rekommenderas att formalisera uppsikten över bolagen och att fastställa syfte och rutiner för ändamålsenliga ägardialoger.
- Regionstyrelsen rekommenderas att kommunicera vilka ärenden som är av principiell beskaffenhet och som ska beslutas av regionfullmäktige.