



För kännedom:
Kommunfullmäktige
Partiernas gruppledare

Kommunstyrelsen
Luleå Business Region AB
Luleå Kommunföretag AB

Granskning av bolagsbildning Luleå Business Region AB

På vårt uppdrag har KPMG fått i uppdrag att översiktligt granska bolagsbildningen av Luleå Business Region AB. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om bolagsbildningen har skett i enlighet med av kommunfullmäktiges beslut och tillämplig lagstiftning, samt att bedöma om kommunstyrelsen har utövat sin uppsiktsplikt på ett tillräckligt sätt i samband med bolagsbildningen.

Utifrån syftet med denna granskning, uppställda revisionsfrågor och revisionskriterier gör vi bedömningen att bildandet av Luleå Business Region AB har skett in enlighet med kommunfullmäktiges intentioner. Beredningen av ärendet har dock brutit i de delar som berör den delen av uppdraget som berör övertagandet av bolagen Luleå Näringsliv AB och Visit Luleå AB. Vi anser vidare att Luleå Business Region AB, Luleå Kommunföretag AB och kommunstyrelsen brutit i sin återrapportering av genomförandet av beslutet och de avvikelser som gjorts i samband med detta i genomförandet av beslutet. Vi konstaterar också att beslutsfattandet i samband med beslutet att genomföra en inkråmsaffär inte följer varken fullmäktiges uppdrag och gällande delegeringsordning vilket vi ser allvarligt på. Vi anser att kommunstyrelsen i samband med genomförandet av inkråmsaffären har brutit i sin uppsikt över bolagen. Vi konstaterar dock att styrelsen, ordförande och lekmannarevisorer utsetts in enlighet med vad som framgår av bolagsordning och ägardirektiv.

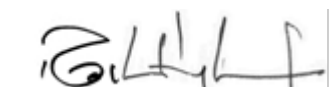
Vi rekommenderar kommunstyrelsen utifrån vad som framkommit i vår granskning och i syfte att förebygga liknade händelser i framtiden att:

- Stärka sin uppsiktsplikt över bolagen.
- Stärka den interna kontrollen avseende att beslut genomförs i enlighet med kommunfullmäktiges beslut och uppdrag.
- Säkerställa att ledamöter i bolagens styrelser och i kommunstyrelsen har en god kunskap om vad uppsikten och beredningskravet innebär.
- I förslag till beslut som föreläggs kommunfullmäktige säkerställa att samtliga handlingsalternativ som finns beskrivs och klargörs.
- I sin beredning av ärenden till kommunfullmäktige säkerställa att samtliga berörda nämnder och bolag som berörs av ärendet ges möjlighet att yttra sig i beredningsprocessen.

- Säkerställa att kommunens styrdokument är kända, accepterade och tillämpade av både förtroendevalda och tjänstepersoner.
- Säkerställa att varken styrelser, nämnder eller tjänstepersoner överskrider sina beslutsbefogenheter.

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från kommunstyrelsen och berörda bolag önskas senast den 17 september 2021.

För Luleå kommuns revisorer/

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Höglund', is written over a thin horizontal line.

Rolf Höglund
Ordförande



Granskning av bolagsbildning - Luleå Business Region AB

Revisionsrapport

Luleå kommun

KPMG AB

2021-06-15

Antal sidor 19

Bilaga 1



Luleå kommun

Granskning av bolagsbildning -Luleå Business Region AB

2021-06-15

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	4
3	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
3.1	Syfte och revisionsfrågor	4
3.2	Avgränsning	4
3.3	Revisionskriterier	4
3.4	Metod	5
3.5	Dokument	5
4	Resultat av granskningen	5
4.1	Har bolagsbildningen skett i enlighet med kommunfullmäktiges beslut och intentioner?	5
4.2	Reglementen, bolagsordning och ägardirektiv	10
4.3	Har tillräcklig beredning av bolagsbildningen skett för att kunna fatta korrekta beslut?	15
4.4	Har eventuella avvikelser mot beslutet återrapporterats till kommunfullmäktige?	17
4.5	Har beslutsfattande i frågan följt gällande delegationer?	17
4.6	Har kommunstyrelsen i tillräcklig omfattning utövat sin uppsiktsplikt i ärendet?	17
4.7	Har styrelse, ordförande och lekmannarevisorer i bolaget utsetts i enlighet med lag och riktlinjer?	18
5	Slutsats och rekommendationer	18
	Bilaga 1.	20

Sammanfattning

KPMG har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska bolagsbildningen av Luleå Business Region AB. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021. Revisorerna bedömer att det finns en risk för att bolagsbildningen inte har skett i enlighet med kommunfullmäktiges beslut.

I granskningen gör vi en bedömning om bolagsbildningen har skett i enlighet med av kommunfullmäktiges beslut och tillämplig lagstiftning, samt att bedöma om kommunstyrelsen har utövat sin uppsiktsplikt på ett tillräckligt sätt i samband med bolagsbildningen.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har bolagsbildningen skett i enlighet med kommunfullmäktiges beslut och intentioner?
- Har tillräcklig beredning skett av bolagsbildningen skett för att kunna fatta korrekta beslut?
- Har eventuella avvikelser mot beslutet återrapporterats till kommunfullmäktige?
- Har beslutsfattande i frågan följt gällande delegationer?
- Har kommunstyrelsen i tillräcklig omfattning utövat sin uppsiktsplikt i ärendet?
- Har styrelse, ordförande och lekmannarevisorer i bolaget utsetts i enlighet med lag och riktlinjer?

Utifrån syftet med denna granskning, uppställda revisionsfrågor och revisionskriterier gör vi bedömningen att:

- Bildandet av Luleå Business Region AB har skett in enlighet med kommunfullmäktiges intentioner.
- Beredningen av ärendet brustit i de delar som berör den delen av uppdraget som berör övertagandet av bolagen Luleå Näringsliv AB och Visit Luleå AB
- Luleå Business Region AB, Luleå Kommunföretag AB och kommunstyrelsen brustit i sin återrapportering av genomförandet av beslutet och de avvikelser som gjorts i samband med detta i genomförandet av beslutet.
- Beslutsfattandet i samband med beslutet att genomföra en inkråmsaffär inte följer varken fullmäktiges uppdrag och gällande delegeringsordning.
- Kommunstyrelsen i samband med genomförandet av inkråmsaffären brustit i sin uppsikt över bolagen.
- Styrelsen, ordförande och lekmannarevisorer utsetts in enlighet med vad som framgår av bolagsordning och ägardirektiv.



Luleå kommun

Granskning av bolagsbildning -Luleå Business Region AB

2021-06-15

Vi rekommenderar kommunstyrelsen utifrån vad som framkommit i vår granskning och i syfte att förebygga liknade händelser i framtiden att:

- Stärka sin uppsiktsplikt över bolagen
- Stärka den interna kontrollen avseende att beslut genomförs i enlighet med kommunfullmäktiges beslut och uppdrag
- Säkerställa att ledamöter i bolagens styrelser och i kommunstyrelsen har en god kunskap om vad uppsikten och beredningskravet innebär
- I förslag till beslut som föreläggs kommunfullmäktige säkerställer att samtliga handlingsalternativ som finns beskrivs och klargörs.
- I sin beredning av ärenden till kommunfullmäktige säkerställer att samtliga berörda nämnder och bolag som berörs av ärendet ges möjlighet att yttra sig i beredningsprocessen.
- Säkerställa att kommunens styrdokument är kända, accepterade och tillämpade av både förtroendevalda och tjänstepersoner.
- Säkerställa att varken styrelser, nämnder eller tjänstepersoner överskrider sina beslutsbefogenheter.

2 Inledning

KPMG har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska bolagsbildningen av Luleå Business Region AB. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021. Revisorerna bedömer att det finns en risk för att bolagsbildningen inte har skett i enlighet med kommunfullmäktiges beslut samt att det finns andra frågetecken kring bolagets första verksamhetsår som revisionen önskar få klarhet i. Bedömningen görs efter att några av revisorerna arbetat själva med frågan under en tid och identifierat ett antal osäkerheter i processen.

3 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

3.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om bolagsbildningen har skett i enlighet med av kommunfullmäktiges beslut och tillämplig lagstiftning, samt att bedöma om kommunstyrelsen har utövat sin uppsiktsplikt på ett tillräckligt sätt i samband med bolagsbildningen.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har bolagsbildningen skett i enlighet med kommunfullmäktiges beslut och intentioner?
- Har tillräcklig beredning skett av bolagsbildningen skett för att kunna fatta korrekta beslut?
- Har eventuella avvikelser mot beslutet återrapporterats till kommunfullmäktige?
- Har beslutsfattande i frågan följt gällande delegationer?
- Har kommunstyrelsen i tillräcklig omfattning utövat sin uppsiktsplikt i ärendet?
- Har styrelse, ordförande och lekmannarevisorer i bolaget utsetts i enlighet med lag och riktlinjer?

3.2 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och bolagsstyrelserna i de bolag som berörs av bolagsbildningen.

3.3 Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen
- Aktiebolagslagen
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut ex:
 - KF 2018§252
 - Luleå kommuns delegationsordning
- Annan tillämplig lagstiftning

3.4 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med ett urval av tjänstemän.

3.5 Dokument

Framgår av bilaga 1.

4 Resultat av granskningen

4.1 Har bolagsbildningen skett i enlighet med kommunfullmäktiges beslut och intentioner?

4.1.1 Bolagsbildning

2018-01-29 lämnar Kvalitet & samhällsutveckling en tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen i ärendet ”bolagsbildning av Luleå Business Region AB. I tjänsteskrivelsen föreslås kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige att besluta:

1. Uppdra åt VD för Luleå Kommunföretag AB att bilda bolaget Luleå Business Region AB (LBRAB)
2. Bolagsordning och ägardirektiv för bolaget godkänns
3. Nuvarande verksamhetsbidrag för Luleå Näringslivs AB och Visit Luleå AB, enligt strategisk plan och budget, överförs till LBRAB vid verksamhetsövertagandet
4. 4 500 tkr anslås för omställningskostnader i samband med organisationsförändringen för åren 2019–2020
5. Medel för detta anvisas från anslaget för strategiska utvecklingsinsatser, eventuella medel som inte används ska återföras till anslaget för åren 2019 – 2020
6. VD för Luleå Kommunföretag AB får i uppdrag att utreda möjliga samverkansformer med Luleå Business Partner AB
7. Nio representanter ska utses till styrelsen
8. Kommunfullmäktige ska även utse en lekmannarevisor och en suppleant.

Bakgrunden till förslaget var ett utslag i ett rättsfall där lagligheteten i dåvarande konstruktion med ett gemensamt bolag mellan kommunen och näringslivet prövats. Utifrån utslaget gjorde Luleå kommun tillsammans med Luleå Näringsliv AB och Visit

Luleå kommun

Granskning av bolagsbildning -Luleå Business Region AB

2021-06-15

Luleå AB en översyn av samverkans formen i syfte att hitta ett sätt att samverka kring frågor som utveckling och hållbar tillväx, ett gott företagsklimat och flera jobb som överensstämmer med utfallet och lagen om offentlig upphandling (LOU). Översynen mynnande ut i förslaget till kommunfullmäktige att bilda LBRAB. Bolaget föreslås även ingå i kommunens företagskoncern med modern Luleå Kommunföretag AB. Av tjänsteutlåtandet framgår även att Kvalitet & utveckling föreslår att det lokala näringslivet bildar ett privat näringslivsbolag som sedan kan utgöra samverkans part med det kommunala bolaget LBRAB.

Av själva tjänsteutlåtandet framgår att förvaltningen föreslår att VD för Luleå kommunföretag AB utöver att bilda bolaget ska få mandat att "därtill göra förenliga affärer".

Vid beredning i kommunstyrelsens arbetsutskott 2018-11-19 beslutar arbetsutskottet att fastställa tjänsteskrivelsens förslag till beslut. Tjänsteskrivelsen i sin helhet utgör grund för KSAU:s förslag till beslut.

Vid kommunstyrelsens beredning av ärendet 2018-12-03 fastställer styrelsen KSAU:s förslag till beslut. Inga ändringar i beslutsformuleringar sker. Bifogat till ärendet är:

- Bolagsordning för LBRAB
- Ägardirektiv för LBRAB
- Kvalitet & samhällsutvecklings TU
- KSAU:s protokoll

2018-12-17 beslutar kommunfullmäktige i enlighet med kommunstyrelsens förslag att uppdra åt VD för Luleå Kommunföretag AB att bilda LBRAB. Inga förändringar gjordes i beslutspunkterna. Däremot återfinns inte skrivningen "Kvalitet & Samhällsutveckling har föreslagit att VD för Luleå Kommunföretag AB får i uppdrag att bilda bolaget LBRB, och därtill göra förenliga affärer" från styrelsens beredningsunderlag. Till ärendet i kommunfullmäktige var bifogat:

- Bolagsordning för LBRAB
- Ägardirektiv för LBRAB
- Kvalitet & samhällsutvecklings TU
- KSAU och KS protokoll

Vid kommunfullmäktiges sammanträde 2019-02-25 var ärendet om fastställande av bolagsordning för LBRAB uppe. Frågan var beredd av dels Luleå Kommunföretag AB och kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige återremitterade ärendet med motiveringen

2021-06-15

att "bolagsordningar och val av lekmannarevisor ska följa kommunallagen, beslutat reglemente och arbetsordning för kommunens revisorer". Vid sammanträdet beslöt fullmäktige även att hänskjuta valet av lekammarevisor och ersättare till nästa sammanträde.

Efter revidering av bolagsordningen godkände kommunfullmäktige bolagsordning för LBRAB 2019-03-25.

2019-03-25 fanns därmed bolagsordning och ägardirektiv på plats för bolaget. Bolagsordning och ägardirektiv har därefter även fastställts av bolaget.

Kommentarer och bedömning

Av tjänsteskrivelser, kommunstyrelsen protokoll och kommunfullmäktiges beslut framgår att grunden för att avveckla tidigare bolagskonstruktion och i stället bilda Luleå Business Region AB är domen i Göteborg som pekar på att konstruktionen med samägda bolag inom detta område kan strida mot lagen om offentlig upphandling och kommunallagen. För att säkerställa att verksamheten bedrivs inom den kommunala kompetens och det kommunala ändamålet bedömer kommunstyrelsen att det är nödvändigt att ombilda bolaget och föreslår kommunfullmäktige att bilda ett helägt kommunalt bolag.

Fullmäktiges beslut om att uppdra åt VD för Luleå kommunföretag AB att bilda bolaget är tydligt. Att notera är att uppdraget är att bilda bolaget. Fullmäktige valde att inte uppdra åt VD att därtill göra förenliga affärer. För att säkerställa riktigheten av val av ledamöter och lekmannarevisor i bolaget beslöt dessutom kommunfullmäktige om justeringar i bolagsordningen. Vi bedömer att kommunfullmäktiges hantering av bildandet av Luleå Business Region AB formellt var korrekt utifrån det beredningsunderlag de hade att ta ställning utifrån.

4.1.2 Beslut om förvärv av Luleå Näringslivs AB och Visit Luleå AB

I tjänsteskrivelse 2019-05-02 föreslår kommunstaben kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att besluta att:

1. Visit Luleå AB ska uppgå i LBRAB
2. Luleå Näringsliv AB ska uppgå i LBRAB
3. Luleå kommun ska avyttra aktier i dessa två bolag
4. Förvärv av bolagen ska ske till substansvärde, såsom fastställd per delårsbokslut per den 30 juni 2019
5. VD för Luleå kommunföretag AB får i uppdrag att genomföra ovanstående förvärv och underteckna erforderliga handlingar.

Av tjänsteskrivelsen framgår att LBRAB och de holdingbolag som vid tidpunkten bedrev verksamheten enats om att LBRAB ska förvärva de båda ägarnas andelar i

2021-06-15

respektive bolag, del vill säga att LBRAB ska förvärva ägarandel från respektive holdingbolag samt Luleå kommuns ägarandelar. Parterna har redan enats om att förvärvet ska ske till det substansvärde som fastställs för respektive bolag i enlighet med bokslut per den 30 juni 2019. Parterna är överens om att principen om att substansvärdet ska utgöra värdegrund. I tjänsteskrivelsen konstateras att förvärvet ligger i linje med kommunfullmäktiges tidigare beslut att bilda LBRAB samt att det även krävs bolagsstämmobeslut för att slutföra förvärvet.

Kommunstyrelsen beslutar 2019-08-12 att föreslå kommunfullmäktige besluta att:

1. Kommunfullmäktige beslutar att Visit Luleå AB ska uppgå i Luleå Business Region AB.
2. Luleå Näringsliv AB ska uppgå i Luleå Business Region AB.
3. Luleå kommun ska avyttra aktier i Visit Luleå AB och Luleå Näringsliv AB.
4. Förvärv ska ske till substansvärdering, såsom fastställd av auktoriserad revisor vid överenskommet datum.
5. VD för Luleå Kommunföretag AB får i uppdrag att genomföra ovanstående förvärv och underteckna erforderliga handlingar.

I sitt förslag till beslut justerar kommunstyrelsen punkt fyra från tjänsteskrivelse och förtydligar punkten genom att lägga till "såsom fastställd av auktoriserad revisor vid överenskommet datum" och ta bort "såsom fastställd per delårsbokslut per den 30 juni 2019. Justeringen gjordes efter förtydligande av VD för Luleå kommunföretag AB på punkten.

2019-08-26 beslutar kommunfullmäktige i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

Redan 2019-06-25 informeras styrelsen för LBRAB av VD att en översyn görs av möjligheten att genomföra ett inkråmsförvärv i stället för ett aktieförvärv. Skälet som anges är att ett inkråmsförvärv medför ett tydligare ansvarsövertagande mellan förvärvande och avyttrande bolag, samt att medföljande historik kan begränsas in i det nya bolaget.

Kommentarer och bedömning

Av kommunstyrelsen protokoll framgår att styrelsen delar förvaltningens bedömning att förvärvet ligger i linje med kommunfullmäktiges ursprungliga beslut att bilda LBRAB samt att förvärvet av de två bolagen ska ske till substansvärde.

Kommunfullmäktiges beslut innebär att bolagen ska förvärvas och att det ska ske genom aktieköp till substansvärde enligt värdering gjord av auktoriserad revisor. Beslutet innebär också att kommunfullmäktige har accepterat att den överenskommelse som LBRAB och de två holdingbolagen redan ingått är giltig och vägledande för det fortsatta arbetet. Vår bedömning är att det borde varit mer i linje med en korrekt beredning av kommunstyrelsen att undersöka och belysa fler alternativ till att inkorporera tidigare verksamheter i LBRAB. Det framgår inte av

beredningsunderlaget om alternativa former för övertagande av bolagens verksamhet har övervägts, så som t.ex. ett inkråmsförvärv. Vår bedömning är att en mer korrekt handläggning av ärendet hade varit att Luleå kommunföretag AB hade utrett olika alternativ som sedan förelagts kommunstyrelsen. Så som ärendet är handlagt förefaller det som LBRAB och holdingbolagen föregått kommunfullmäktiges beslut.

Vi noterar att under pågående beredning av ärendet till kommunfullmäktige informeras styrelsen av VD för LBRAB att alternativet inkråmsförvärv undersöks. Trots detta förefaller det som informationen inte förts vidare varken till moderbolaget eller kommunstyrelsen. Informationen borde ha föranlett en förändring och en breddning av beredningen i ärendet. Vi bedömer att bolagets styrelse var skyldiga att informera både moderbolaget och kommunstyrelsen om det arbete som pågick i LBRAB kring att undersöka alternativa förvärvsmöjligheter.

4.1.3 Förvärv av Luleå Näringslivs AB och Visit Luleå AB

Luleå Näringsliv AB och Visit Luleå AB förvärvades genom rörelseöverlåtelseavtal 2019-12-30. Avtalen är upprättade av Front Advokater. Avtalen är undertecknade av Luleå Business Region AB, Lenita Ericsson och Roger Danell.

Ett rörelseöverlåtelseavtal är ett så kallat inkråmsaffär. Vid en rörelseöverlåtelse eller inkråmsaffär köps själva rörelsen i ett företag, t.ex. materiella anläggningstillgångar (maskiner, kontorsmöbler, varulager), immateriella rättigheter (varumärken) och andra rättigheter (olika typer av avtal). Vid en rörelseöverlåtelse byter inte aktierna ägare, utan endast inkråmet i företaget byter ägare.

Bolagens inkråm, avtal etc. värderades av Front Advokater och en pris fastställdes.

Kommentarer och bedömning

Av vad som framkommit av den dokumentation vi tagit del av har LBRAB genom inkråmsaffär övertagit verksamheten i Luleå Näringsliv AB och Visit Luleå AB trots att kommunfullmäktige beslutat att övertag ska ske genom övertag av aktierna i bolaget till substansvärde. Det är inte klart om övertaget genom en inkråmsaffär varit mer fördelaktigt för kommunen och bolaget än om det skett genom att LBRAB köpt samtliga aktier i bolagen. Av kommunfullmäktiges beslut framgår att VD för Luleå kommunföretag AB uppdras att genomföra affären och underteckna erforderliga handlingar. Vi har inte tagit del av beslut, protokoll eller andra handlingar där det framgår att VD eller styrelsen för Luleå kommunföretag AB uppdragit åt styrelsen för LBRAB genomföra affären och dessutom genomföra den som en inkråmsaffär. Vår bedömning utifrån den information vi har tagit del av är att beslutet att förvärvar ovan nämnda bolag genom en inkråmsaffär inte är förenligt med kommunfullmäktiges beslut. Dessutom bedömer vi att förvärvsavtalet inte är undertecknat av behörig beslutsfattare då det inte är undertecknat av VD för Luleå kommunföretag AB.

4.2 Reglementen, bolagsordning och ägardirektiv

Utöver kommunfullmäktiges beslut styrs uppdragets beredning och beslutsprocess av kommunstyrelsens reglemente, bolagsordning och ägardirektiv för Luleå kommunföretag AB:s och LBRAB:s samt kommunens företagspolicy.

4.2.1 Reglemente för kommunstyrelsen

Kommunen har upprättat ett gemensamt reglemente för samtliga nämnder. Reglementet är indelat i en allmän, generell del och en nämndspecifik del. Av den allmänna delen framgår bland annat hur ärenden ska beredas. Det framgår att de ärenden som ska till fullmäktige ska beredas av kommunstyrelsen och att det är kommunstyrelsens ordförandes ansvar att ärendena bereds i vederbörlig ordning. Det framgår även att handlingar ska undertecknas av ordförande med vice ordförande som ersättare. Styrelsen kan fatta beslut om att uppdra åt annan förtroendevald eller tjänsteperson att underteckna handlingar å styrelsens vägnar.

Av den delen av reglementet som särskilt berör kommunstyrelsen framgår blanda annat att kommunstyrelsens uppgift är att:

- a. planera, leda och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten,
- b. följa att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas på ett lagligt, rationellt och ekonomiskt sätt. I detta ingår även att utöva uppsikt över övriga nämnders verksamhet samt uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning,
- c. utforma kommunens system för internkontroll, se till att uppföljning sker till kommunfullmäktige från samtliga nämnder, bolag och kommunalförbund om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret,–
Luleå kommun
- d. ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i bolag främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv samt tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i de företag som kommunen helt eller delvis äger,

Det framgår även att kommunstyrelsen ska ur ett kommungemensamt perspektiv, leda och samordna:

- a. Näringspolitiken och verka för tillväxt i det lokala näringslivet
- b. Destinationsutveckling

Kommentarer och bedömning

Kommunstyrelsen har en särskild roll i den kommunala organisationen. Styrelsen har enligt kommunallagen att tillse att kommunfullmäktiges beslut verkställs, vilket framgår av kommunallagen (2017:725) 6 kap 13 §. Av kommunens eget reglemente för styrelsen framgår att styrelsen ska utforma ett system för intern kontroll för hela den kommunala verksamheten samt se till att uppföljning till kommunfullmäktige sker från samtliga verksamheter oavsett om det är nämnd eller bolag så att fullmäktige har kunskap om hur verksamheten utvecklas. Frågor av principiell art ska alltid lyftas till fullmäktige. Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över nämnder och bolag avseende bland annat efterlevnad av uppställda direktiv. Detta omfattar att följa att bolagen följer de beslut som kommunfullmäktige fattat i bolagsordning, ägardirektiv och särskilda beslut. Kommunstyrelsen ska även ur ett kommungemensamt perspektiv leda och samordna näringspolitiken och destinationsutvecklingen. Det innebär att kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar att följa att kommunens bolag med uppdrag inom området bedriver verksamheten i enlighet med kommunfullmäktiges mål och uppdrag.

Vi bedömer att kommunstyrelsen borde ha utövat sin uppsikt på ett mer aktivt sätt över hanteringen av uppdraget att bilda och driva LBRAB då detta ärende är av principiell karaktär. Kommunstyrelsen borde ha uppmärksammat kommunfullmäktige på att det pågick en diskussion i bolaget kring ett alternativt övertagande av de två privata bolagen. Kommunstyrelsen borde även ha uppmärksammat styrelsen för Luleå kommunföretag AB att de inte hanterat uppdraget från kommunfullmäktige på ett korrekt sätt. Vi bedömer att kommunstyrelsen brustit i sin uppsikt och att det funnits en bristande intern kontroll avseende bildandet av LBRAB och köpet av Luleå Näringslivs AB och Visit Luleå AB.

4.2.2 Kommunstyrelsens delegeringsordning

Kommunstyrelsen fastställer årligen en delegeringsordning. Av delegeringsordningen framgår hur utövad delegering ska återrapporteras till styrelsen. Av delegeringsordningen framgår tydligt till vilken befattning beslutsmandat är delegerat och vilka frågor som berörs.

Kommentarer och bedömning

De beslut som inte är delegerade enligt delegeringsordning eller särskilt beslut ska fattas av styrelsen. Det framgår inte av delegeringsordningen att varken, ordförande, presidium, arbetsutskott eller tjänsteperson har rätt att fatta beslut i frågor som berör kommunens bolag, så som anställa VD eller ingå avtal. Vi bedömer att delegeringsordningen i dessa delar är tydlig.

4.2.3 Instruktion till kommundirektör

Kommunstyrelsen har fastställt en instruktion till kommundirektören. Av instruktionen framgår bland annat:

- Kommundirektören leder kommundirektörens ledningsgrupp. Rollen innebär att, utifrån ett helhetsperspektiv, samordna kommunen och de kommunala bolagen i syfte att nå kommunens vision och mål samt nyttja kommunkoncernens gemensamma resurser på ett optimalt sätt.
- Kommundirektören ansvarar för beredning och föredragning av ärende till kommunstyrelsen och dess utskott.
- På uppdrag av styrelsen för Luleå kommunföretag AB bereder och verkställer kommundirektören rekrytering och avveckling av VD.
- Kommundirektören verkställer dessutom, på uppdrag av styrelsens ordförande, löpande lönesamtal och utövar personalansvaret för VD. VD ingår i kommundirektörens ledningsgrupp.
- Kommundirektören ska aktivt delta i framtagandet av ägardirektiv för Luleå kommunföretag AB samt för dess dotterbolag.
- På uppdrag av kommunstyrelsen, som utövar ägarrollen på uppdrag av kommunfullmäktige, ska kommundirektören säkerställa behovet av tillsyn av de kommunala bolagen.
- Tillsynsplikten ska av kommundirektören löpande återrapporteras till kommunstyrelsen.
- Kommundirektören ska biträda kommunstyrelsen i dess uppsiktsplikt över de kommunala bolagens verksamhet.

Kommentarer och bedömning

Av instruktionen till kommundirektören framgår tydligt uppdraget denne har att å kommunstyrelsens vägnar utöva uppsikt över bolagen samt ha en sådan insyn i bolagen att denne kan arbeta fram relevanta ägardirektiv för bolagen. Vi bedömer att kommundirektören borde ha varit mer aktiv i att säkerställa att bildandet av LBRAB och övertagandet av Luleå Näringsliv AB och Visit Luleå AB skedde i enlighet med Kommunfullmäktiges beslut. Vi bedömer även att kommundirektören borde i beredningen av ärendet inför fullmäktiges beslut under 2019 insett att LBRAB hanterade ärendet utifrån ett inkrämsförvärv och lyft in detta i beredningsunderlaget till fullmäktige. Vi bedömer att dåvarande kommundirektör brustit i tjänsteberedningen av ärendet.

4.2.4 Företagspolicy

Kommunen har fastställt en företagspolicy. Av policyn framgår blanda annat:

2021-06-15

- Kommunfullmäktiges godkännande ska inhämtas när det gäller frågor av principiell beskaffenhet eller av större vikt. Detta kan till exempel vara:
 - o Borgensbeslut
 - o Förvärv, försäljning, bildande eller avveckling av bolag
 - o Förvärv av aktier i annat företag om inte annat anges i respektive bolags ägardirektiv.
 - o Större/strategiska försäljningar eller köp av fastigheter om inte annat anges i bolags ägardirektiv
 - o Större investeringar som ändrar inriktning på nuvarande verksamhet och/eller som väsentligt kan påverka bolagets ekonomi, eller annars är av strategisk betydelse för kommunen
 - o Förändringar i det fastställda kommunala ändamålet för bolagets verksamhet.

De frågor som kräver kommunfullmäktiges yttrande ska beredas och samordnas i samverkan med moderbolaget Luleå Kommunföretag AB.

Kommentarer och bedömning

Av kommunens företagspolicy framgår vilka beslut som ska lyftas till kommunfullmäktige samt hur beredningen av dessa ärenden ska ske. Innan kommunstyrelsen bereder ett ärende ska det beredas av Luleå Kommunföretag AB. Ärenden som berör förvärv av bolag ska lyftas till kommunfullmäktige. Även frågor som är av strategisk betydelse för kommunen ska lyftas. Kommunfullmäktige har beslutat om hur bildandet av LBRAB ska ske samt hur övertagandet av Luleå Näringsliv AB och Visit Luleå ska ske, samt vem som ska utföra uppdraget. Att fråga kommunfullmäktiges beslut om hur bildandet av bolaget ska gå till torde vara en fråga av principiell art då fullmäktige i sitt beslut inte öppnat upp för alternativ. Varken LBRAB eller LKFAB har hanterat inkråmsförvärvet i enlighet med den ordning som kommunen fastställt i sina styrdokument. Inte heller kommunstyrelsen har som vi tidigare konstaterat fångat upp att ärendet inte hanterats korrekt. Vi bedömer att bolagen överträtt sina befogenheter genom att inte hantera företagsförvärvet i enlighet med kommunfullmäktiges beslut utan i stället utan att inhämta kommunfullmäktiges godkännande genomfört förvärvet på annat vis och i en annan beslutsordning. Vi bedömer att det varit en bristande beredning i ärendet och att bolagens styrelser har brustit i sitt respektive uppdrag utifrån kommunens styrdokument och fullmäktiges beslut. Vi noterar även att likvideringen av de två bolagen ännu ej är slutförd, vilket vi bedömer bör ske omgående.

4.2.5 Bolagsordning LBRAB

Bolagsordningen för LBRAB är beslutad av kommunfullmäktige och fastställd av bolagsstämman. Av bolagsordningen framgår bland annat i vilka frågor som kommunfullmäktige ska ta ställning. Det framgår att:

- Bolaget skall bereda kommunfullmäktige i Luleå kommun möjlighet att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas.
- Beslut som alltid ska underställas fullmäktiges beslut är
 - o Borgensbeslut
 - o Förvärv, försäljning, bildande eller avveckling av bolag o Förvärv av aktier i annat företag
 - o Försäljningar eller köp av fastigheter om inte annat anges i bolagets ägardirektiv
 - o Större investeringar som ändrar inriktning på nuvarande verksamhet och/eller som väsentligt kan påverka bolagets ekonomi, eller annars är av strategisk betydelse för kommunen
 - o Förändringar i det fastställda kommunala ändamålet för bolagets verksamhet

Styrelsen ska utse sin ordförande.

Kommentarer och bedömning

Även av bolagsordningen för bolaget framgår vilka frågor som ska underställas beslut i fullmäktige. Vi bedömer att beslutet att frångå kommunfullmäktiges beslut om förvärv av aktier i Luleå Näringsliv AB och Visit Luleå AB borde ha underställts kommunfullmäktige. Vi bedömer även att LBRAB inte hade mandat att fatta beslut i frågan utan att beslut och undertecknade av avtal skulle gjorts av VD för Luleå kommunföretag AB.

4.2.6 Ägardirektiv LBRAB

Ägardirektiv för LBRAB är fastställda i enlighet med kommunens styrprinciper. Ägardirektiven fastställer bolagets skyldighet att följa kommunens övergripande styrdokument samt kommunens företagspolicy.

Även av ägardirektivet framgår bolagets skyldighet att underställa kommunfullmäktige frågor av principiell karaktär. Det står bland annat: Bolaget ansvarar för att kommunfullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Av bolagsordningen framgår att vissa beslut i bolaget fattas av bolagsstämman. En fråga som faller utanför uppräknningen i bolagsordningen kan trots detta vara en sådan fråga som kräver

ställningstagande enligt denna punkt. Uppstår tveksamhet huruvida ställningstagande krävs, ska bolaget samråda med kommunstyrelsen i ägarkommunen.

Kommentarer och bedömning

Ägardirektivet är tydligt avseende bolagets skyldighet att följa kommunens styrdokument och företagspolicy. Ägardirektivet förstärker dessutom kravet på att vid tveksamheter i ärendehantering och beslutsmandat alltid förhöra sig med fullmäktige i frågan. Vi bedömer att styrelsen för LBRAB har brustit i sin följsamhet mot kommunens styrdokument då den utan föregående beredning och beslut i fullmäktige beslutat att genomföra ett inkrämsförvärv av bolagen Luleå Näringsliv AB och Visit Luleå AB.

4.2.7 Bolagsordning LKFAB

Kommunfullmäktige har beslutat om bolagsordning för LKFAB. Bolagsstämman har fastställt bolagsordningen. Av bolagsordningen framgår att bolaget skall bereda kommunfullmäktige i Luleå kommun möjlighet att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas.

Kommentarer och bedömning

Bolagets styrelse och VD har i uppdrag att leda och koncernens bolag så att de bedriver verksamhet i enlighet med kommunfullmäktiges beslut, bolagsordningar och ägardirektiv. Av kommunfullmäktige beslut avseende bildandet av LBRAB framgår hur uppdraget ska genomföras. Vi bedömer att styrelse och VD för LKFAB brustit i sitt uppdrag då de dels inte genomfört uppdraget i enlighet med kommunfullmäktiges beslut, dels inte berett ärendet avseende inkrämsförvärv på ett korrekt vis så att kommunfullmäktige beretts möjligheten att yttra sig i frågan.

4.3 Har tillräcklig beredning av bolagsbildningen skett för att kunna fatta korrekta beslut?

Av fullmäktiges beslutsprotokoll framgår vilka handlingar som ligger till grund för beslutet att bilda Luleå Business Region AB.

Beslut om att bilda bolaget bygger på en beredningsprocess där förvaltningen först tagit fram ett underlag till beslut. Förvaltningen har även tagit fram förslag till beslut, sedan har frågan beretts i KSAU och i KS inför beslut i kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen har fastställt styrdokument "Ärendehandhantering av politiska beslut". Av dokumentet framgår hur beredning av ärenden i Luleå kommun ska ske. Av dokumentet framgår följande: "Beredning sker i två steg, tjänsteberedning och presidieberedning. Vid tjänsteberedningen säkerställs att ärendet är komplett. Presidieberedning består av ordförande, vice ordföranden samt förvaltningschefen. Förvaltningschefen redogör för de ärenden som förvaltningen anser vara färdiga att hanteras politiskt".

Av kommunallagen 5 kap 26–28 §§ framgår att:

2021-06-15

26 § Innan ett ärende avgörs av fullmäktige, skall det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning.

27 § Om ett ärende har beretts bara av en fullmäktigeberedning, skall en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges tillfälle att yttra sig.

28 § Styrelsen skall alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning.

Styrelsen skall lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det.

Kommunstyrelsen ska i sin beredning av ärendet ta hänsyn till sitt uppdrag enligt kommunallagen 6 kap. 1 och 13 §§.

Av 1§ framgår att: Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning.

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 regionen är medlem i.

Av 13§ framgår att: Styrelsen ska särskilt

1. bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige, med de begränsningar som framgår av 5 kap. 29–33 §§,
2. ha hand om den ekonomiska förvaltningen,
3. verkställa fullmäktiges beslut, och
4. i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.

Detta innebär att styrelsen i sin beredning av ärenden till kommunfullmäktige särskilt ska ta hänsyn till kommunkoncernens bästa och god ekonomisk hushållning av kommunens resurser. I sin beredning ska kommunstyrelsen dessutom säkerställa lagligheten i lämnade förslag.

Det är kommunstyrelsen som beslutar om när en fråga är tillräckligt beredd för att lyftas till kommunfullmäktige för beslut. Fullmäktige kan sedan bordlägga ärendet eller återremittera ärendet för ytterligare beredning. Beslutar fullmäktige att ärendet kan gå till beslut så har fullmäktige också implicit fastställt att beredningen varit tillräcklig.

Av kommunens företagspolicy, instruktion till kommundirektören, bolagsordningar och ägardirektiv framgår hur ärenden som berör bolagen ska beredas.

Kommentarer och bedömning

Av de dokument vi tagit del av framgår att beredningen av beslutet att bilda bolaget och ta över verksamheterna i de två samverkande bolagen brustit väsentligt.

Vi bedömer att beredningen av ärendet inte uppfyller varken kommunallagens krav eller kommunens krav och riktlinjer för hur beredningen av bolagsärenden ska ske. Vi bedömer att beredningen borde ha skett utifrån ett bredare perspektiv på hur övertag av delägda bolag kan gå till. Vi bedömer att kommunstyrelsen borde återremitterat

beredningen till kommundirektören för vidare beredning inför fullmäktiges beslut om aktieköp till substansvärde.

4.4 Har eventuella avvikelser mot beslutet återrapporterats till kommunfullmäktige?

Vi ha i vår granskning eftersökt protokoll och tjänsteutlåtanden där de framgår att kommunfullmäktige erhållit information om avsikten att avvika från fullmäktiges beslut avseende bildandet av bolaget och övertag av aktier till substansvärde i berörda bolag.

Förvaltningen har inte kunnat finna några underlag som påvisar att kommunfullmäktige erhållit information i ärendet.

Kommentarer och bedömning

Styrelserna för LBRAB och LKFAB samt kommunstyrelsen har brustit i sin återrapportering av hur uppdraget att bilda LBRAB har fortskridit och hanterats. Vi bedömer att den interna kontrollen brustit samt att kommunstyrelsen har brustit i sitt uppdrag enligt kommunallagen och reglemente.

4.5 Har beslutsfattande i frågan följt gällande delegationer?

Av den dokumentation vi tagit del av framgår vem kommunfullmäktige uppdragit att genomföra företagsbildning och ingå samt teckna avtal. Vi kan inte finna att så har skett, vi kan inte heller finna att kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller LKFAB fattat annat beslut.

Kommentarer och bedömning

Vi bedömer att den interna kontrollen av uppdraget att bilda LBRAB har brustit väsentligt vilket inneburit att beslut fattats utan behörighet.

4.6 Har kommunstyrelsen i tillräcklig omfattning utövat sin uppsiktsplikt i ärendet?

Av vad som framkommit i vår granskning och av de dokument vi tagit del av framkommer att kommunstyrelsen inte utövat sin uppsikt i den omfattning som krävts för att stödja styrelserna i LKFAB och LBRAB att hantera bolagsbildning och aktieövertag på ett korrekt vis.

Kommentarer och bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen brustit i sin uppsikt över bolagen LKFAB och LBRAB.

4.7 Har styrelse, ordförande och lekmannarevisorer i bolaget utsetts i enlighet med lag och riktlinjer?

I samband med att bolaget bildades återremitterade kommunfullmäktige ärende avseende fastställande av bolags ordning samt ärendet avseende val av lekmannarevisorer. Efter justering av bolagsordningen förrättades val av lekmannarevisor och ersättare.

Styrelsen har utsetts av kommunfullmäktige och vid behov har fyllnadsval förrättats. Styrelsen har utsett ordförande i enlighet med bolagsordningen.

Kommentarer och bedömning

Vi bedömer att styrelse, ordförande och lekmannarevisorer i bolaget utsetts i enlighet med lag och kommunens riktlinjer.

5 Slutsats och rekommendationer

Utifrån syftet med denna granskning, uppställda revisionsfrågor och revisionskriterier gör vi bedömningen att:

- Bildandet av Luleå Business Region AB har skett in enlighet med kommunfullmäktiges intentioner.
- Beredningen av ärendet brustit i de delar som berör den delen av uppdraget som berör övertagandet av bolagen Luleå Näringsliv AB och Visit Luleå AB
- Luleå Business Region AB, Luleå Kommunföretag AB och kommunstyrelsen brustit i sin återrapportering av genomförandet av beslutet och de avvikelser som gjorts i samband med detta i genomförandet av beslutet.
- Beslutsfattandet i samband med beslutet att genomföra en inkråmsaffär inte följer varken fullmäktiges uppdrag och gällande delegeringsordning.
- Kommunstyrelsen i samband med genomförandet av inkråmsaffären brustit i sin uppsikt över bolagen.
- Styrelsen, ordförande och lekmannarevisorer utsetts in enlighet med vad som framgår av bolagsordning och ägardirektiv.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen utifrån vad som framkommit i vår granskning och i syfte att förebygga liknade händelser i framtiden att:

- Stärka sin uppsiktsplikt över bolagen
- Stärka den interna kontrollen avseende att beslut genomförs i enlighet med kommunfullmäktiges beslut och uppdrag
- Säkerställa att ledamöter i bolagens styrelser och i kommunstyrelsen har en god kunskap om vad uppsikten och beredningskravet innebär
- I förslag till beslut som föreläggs kommunfullmäktige säkerställer att samtliga handlingsalternativ som finns beskrivs och klargörs.

Luleå kommun


Granskning av bolagsbildning -Luleå Business Region AB

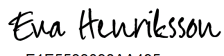
2021-06-15

- I sin beredning av ärenden till kommunfullmäktige säkerställer att berörda nämnder och bolag som berörs av ärendet ges möjlighet att yttra sig i beredningsprocessen.
- Säkerställa att kommunens styrdokument är kända, accepterade och tillämpade av både förtroendevalda och tjänstepersoner.
- Säkerställa att varken styrelser, nämnder eller tjänstepersoner överskrider sina beslutsbefogenheter.

Datum som ovan

KPMG

DocuSigned by:

CE791232FD20436...
Vilhelm Rundquist
Kommunal revisor

DocuSigned by:

E1E5533098AA495...
Eva Henriksson
Kommunal revisor, kundansvarig

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Bilaga 1.

Dokument

Styrdokument

- Bolagsordning för Luleå Kommunföretag AB
- Bolagsordning för Luleå Business Region AB
- Ägardirektiv Luleå Business Region AB
- Delegeringsordning KS
- Instruktion Kommundirektör
- Reglemente för Luleå kommuns nämnder
- Ärendehantering för politiska beslut i Luleå kommun

Protokoll

Luleå Business Region AB

- Styrelsemöte 3 juni 2020
- Extra bolagsstämma 3 mars 2020
- Extra bolagsstämma 17 juni 2020
- Extra bolagsstämma 25 november 2020
- Bolagsstämmoprotokoll 3 juni 2020
- 2019-06-25, protokoll
- 2019-09-17, protokoll

Luleå kommunföretag AB

- Beslut om ägardirektiv LBRAB 2019-10-01

Kommunfullmäktige

- Beslut bildande av LBAB 2018-12-17
- Bolagsordning LBRAB 2019-02-25
- Val av styrelse och lekmannarevisorer 2019-02-25
- Bolagsordning LBRAB 2019-03-25
- Val av externa ledamöter i LBRAB, 2019-04-23
- Beslut förvärv av Luleå Näringslivs AB och Visit Luleå AB 2019-08-26
- Val av ny ledamot i styrelsen för LBRAB, 2019-12-16

Kommunstyrelseprotokoll, inklusive KSAU

- Bildande av Näringslivsbolag (KSAU) 2018-11-19
- Bildande av näringslivsbolag 2018-12-03
- Protokoll 2019-03-11

Tjänsteutlåtanden

- Förslag till beslut gällande bolagsbildning, 2018-10-29
- Förvärv av Visit Luleå AB och Luleå Näringsliv AB, 2019-05-02



Luleå kommun

Granskning av bolagsbildning -Luleå Business Region AB

2021-06-15

Övriga dokument

- Årsredovisning Luleå Näringsliv AB 2019
- Bolagsordning Luleå Näringsliv AB
- Årsredovisning LBRAB 2019
- Rörelseöverlåtelseavtal för Luleå Näringsliv AB och Visit Luleå AB 2019-12-30
- Luleå kommuns företagspolicy
- PM. Aktiebolagslagens jävsregler
- Sammanfattning rekrytering av VD Luleå Business Region AB