



Bolagsstyrning Granskningsrapport

Johan Mikaelsson och Emelie Möller

November 2017

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	1
Definitionslista	2
Sammanfattning	3
Inledning	7
Bakgrund	11
Granskningens resultat	13
Bilaga 1 – Intervjuade personer	32
Bilaga 2 – Sakgranskning	33

Definitionslista

Ägaren utgör Region Skåne företrädd av regionstyrelsen.

Moderbolaget utgör Region Skåne Holding AB.

Dotterbolagen utgör tillsammans följande bolag:

- Folk tandvården Skåne AB
- Skåne Care AB
- Innovation Skåne AB
- Business Region Skåne AB
- Film i Skåne AB
- Invest in Skåne AB
- Tourism in Skåne AB
- Event in Skåne AB
- Skånes Dansteater AB
- Malmö Opera och Musikteater Aktieföretag

Sammanfattning

Deloitte har fått i uppdrag från Region Skånes revisorer att granska Region Skånes bolagsstyrning.

Region Skåne bedriver delar av sin verksamhet i bolagsform vilket innebär att andra associationsrättsliga regelverk blir gällande än om verksamheten bedrivits i kommunal förvaltningsform. Oavsett organisationsform gäller av regionfullmäktige beslutade målsättningar, riktlinjer och policyer all verksamhet och för att detta ska fungera måste ägardirektiv upprättas och bolagsordningar anpassas. Bolagen i Region Skåne träffas av lag om offentlig upphandling, arkivlagen samt offentlighetsprincipen och efterlevnad av dessa regelverk är således viktig. Enligt Kommunallagen (KL) har regionstyrelsen vidare ett övergripande ansvar i form av sin så kallade uppsiktsplikt.

Granskningens övergripande syfte är att ge revisorerna ett underlag för att bedöma hur regionstyrelsen utövar ledning, styrning, insyn och kontroll av de bolag som är aktuella inom regionens ansvarsområde.

Granskningen ska, med utgångspunkt från det ovan nämnda, ge revisorerna ett underlag för att bedöma om verksamheten i Region Skånes hel- och majoritetsägda bolag drivs utifrån fattade beslut samt om styrningen är ändamålsenlig och effektiv på det sätt som förväntas och är önskvärd utifrån medborgares behov.

Granskningens resultat

Region Skåne, företrädd av regionstyrelsen, är ägare till en bolagskoncern där Region Skåne Holding AB är moderbolaget. Vi gör den sammanfattande bedömningen att verksamheten i Region Skånes majoritetsägda bolag huvudsakligen bedrivs utifrån fattade beslut och att styrningen huvudsakligen är ändamålsenlig och effektiv på det sätt som förväntas och är önskvärd utifrån medborgares och patienters behov. Vi bedömer vidare att dotterbolagens verksamheter ges bra förutsättningar att kunna drivas effektivt utifrån ägardirektiv tillsammans med professionella styrelser, samt att Region Skåne utövar bolagsstyrningen i enlighet med associationsrättsliga regelverk och av regionfullmäktige beslutade målsättningar, riktlinjer, policyer. Även om vissa ägardirektiv förtjänar att uppdateras så har vi funnit att de upprättas i vederbörlig ordning och att bolagsordningar anpassas till de krav som verksamheten och omvärlden ställer. Några indikationer på att lag om offentlig upphandling, arkivlagen eller

offentlighetsprincipen inte efterlevs har inte identifierats under granskningen.

Majoriteten av dotterbolagen har god kännedom om den nya bolagspolicyn. Flertalet av bolagen uppger dock att bolagspolicyn inte nyttjas aktivt i verksamheten utan snarare utgör en latent styrsignal från ägaren.

Kommunikationshanteringen inom regionstyrelsen och inom Region Skåne Holding upplevs som tillräcklig och ändamålsenlig av vissa av koncernens bolag men inte av alla. Folkandvården Skåne AB och Skåne Care AB är de finansiellt största bolagen i koncernen. Bägge dessa bolag ingår i gruppen som efterfrågar en utökad dialog med sin ägare och även en mer aktiv bolagsstyrning.

Av Region Skåne Holding AB:s ägardirektiv, antaget år 2014, framgår att bolaget inom ramen för ägarstyrningen av dotterbolagen ska lägga speciell vikt vid bl.a. att dotterbolagens verksamheter bedrivs kostnadseffektivt, på affärsmässiga grunder samt att god ekonomisk hushållning tillämpas inom koncernen. Vår bedömning är att Region Skåne Holding AB möter ägardirektivets krav i detta avseende, men konstaterar att frågan om god ekonomisk hushållning inte är okomplicerad och förtjänar vidare analys.

Vår bedömning är vidare att regionstyrelsen, via sitt arbetsutskott (RSAU), håller dialog och inhämtar information om koncernen i den omfattning som krävs för att uppfylla den s.k. uppsiktsplikten. Vid intervju med representant för regionstyrelsen har det framkommit att den personunion som föreligger tillsammans med det faktum att RSAU har till uppgift att vara regionstyrelsens kanal till regionkoncernen, resulterar i att informationsflödet inte når samtliga ledamöter i regionstyrelsen. Vår bedömning är att det föreligger en risk att övriga ledamöter i regionstyrelsen inte tar del av koncernens verksamhet i tillräcklig omfattning för att uppfylla uppsiktsplikten. Det saknas således en rutin inom RSAU för utökad kommunikation i syfte att samtliga ledamöter i regionstyrelsen får kontinuerlig information om koncernens verksamhet.

Vår bedömning är att Region Skåne Holding AB för närvarande har otillräckliga resurser vad gäller tjänstemannastöd. Även om de bristande resurserna inte hindrar Region Skåne Holding AB:s säkerställande av att dotterbolagens verksamheter bedrivs kostnadseffektivt, på affärsmässiga grunder samt att god ekonomisk hushållning tillämpas inom koncernen, så medför de en faktisk begränsning av möjligheterna att uppnå samtliga dotterbolags önskemål vad gäller omfattningen av bolagsstyrning och ägardialog.

Det föreligger personunion mellan Region Skåne Holding AB:s styrelse och RSAU. Av detta följer en gränsdragningsproblematik där det stundtals är svårt att avgöra om ett agerande sker av Region Skåne Holding AB:s styrelse eller av RSAU. Denna gränsdragningsproblematik upplevs dock inte som något materiellt hinder eller problem av dotterbolagen. Vår bedömning är att detta i praktiken inte utgör något materiellt hinder för ägarstyrningen inom koncernen. Däremot, som ovan nämnt, finns det en risk att samtliga ledamöter i regionstyrelsen inte tar del av koncernens verksamhet i tillräcklig omfattning för att uppfylla uppsiktsplikten.

Bolagen i koncernen säkerställer efterlevnad och återrapportering av riktlinjer och lagregler via interna kontrollfunktioner, samt i vissa fall även externa kontrollfunktioner. Vår bedömning är att den interna kontrollrapporteringen från bolagen är ett tillräckligt instrument i det sammanhanget. Vi har inte identifierat några brister i vare sig implementering eller efterlevnad av lagregler och riktlinjer.

Vi bedömer att det finns en god medvetenhet inom koncernen om vem som fastställer bolagsordning och ägardirektiv och även att det finns en god medvetenhet om hur regelkrav avseende upphandling, arkivlag och allmänna handlingar ska mötas på ett ändamålsenligt vis.

Regionens arbete och ansvar i förhållande till bolagsstyrning är reglerat i gällande ägardirektiv, riktlinjer och policys. Vår bedömning är att samtliga gällande dokument som på ett eller annat sätt behandlar bolagsstyrningen bidrar till en god strukturell grund för att kunna utöva en ändamålsenlig bolagsstyrning.

Förbättringsområden

Mot bakgrund av våra iakttagelser och bedömningar har vi identifierat ett antal potentiella förbättringsområden, vilka är följande:

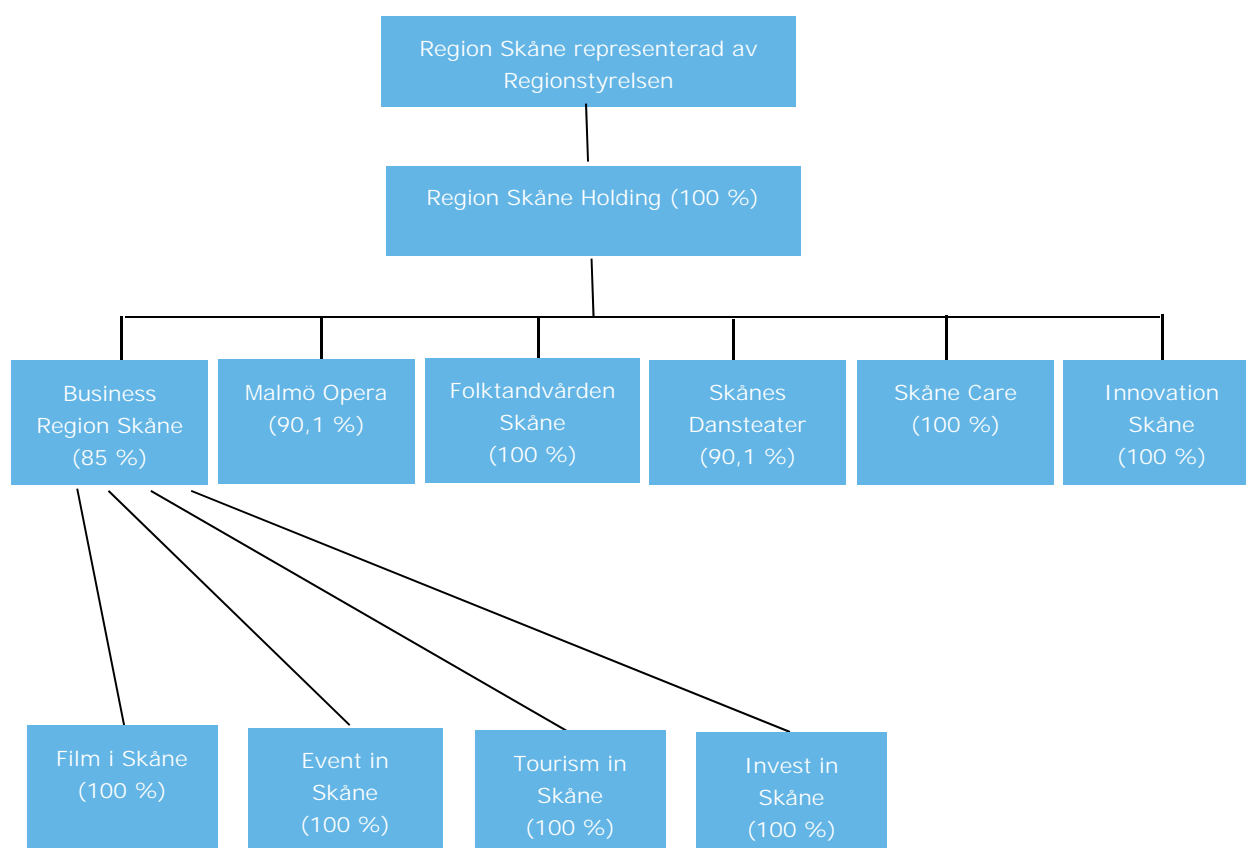
- Region Skåne som ägare, företräd av regionstyrelsen, bör fastställa en definition av termerna "aktiv bolagsstyrning", "aktiv dialog", "ändamålsenlighet" och "tillräcklighet" i relation till ägarperspektiv respektive dotterbolagsperspektiv.
- Termerna ovan kan enbart definieras utifrån Region Skånes ambitionsnivå. Region Skåne bör förtydliga vilken ambitionsnivå Region Skåne har gällande bolagsstyrning för respektive dotterbolag. Vad som betraktas som ändamålsenligt och tillräckligt från ett ägarperspektiv motsvaras inte nödvändigtvis av ett spegelvänt synsätt från ett dotterbolagsperspektiv. Det är lämpligt om Region Skånes ambitionsnivå möter dotterbolagens behov av dialog och styrning.

- Region Skåne bör förstärka Region Skåne Holding AB:s resurser i form av tjänstemannastöd i syfte att möjliggöra ett tillmötesgående av samtliga dotterbolags behov av bolagsstyrning och ägarrelaterad dialog. Sådana resurser skulle med fördel kunna ha ett uttalat och avgränsat ansvar för bolagsstyrning och ägardialog.
- Region Skåne bör införa en särskild rutin för utökad och kontinuerlig kommunikation under regionens budgetprocess i syfte att så långt möjligt hålla koncernbolagen uppdaterade om de preliminära ramar som finns att förhålla sig till innan den slutliga budgeten kommuniceras.
- Region Skåne bör göra en översyn av de ägardirektiv som inte uppdaterats sedan den nya bolagspolicyn infördes. Vid behov bör ägardirektiven uppdateras.

Inledning

De av Region Skåne ägda aktiebolagen är organiserade i en aktiebolagsrättslig koncern under moderbolaget Region Skåne Holding AB. Koncernen består för närvarande av 10 dotterbolag¹ och bildades 2014-01-01.

Bolagsstrukturen i Region Skåne ser ut som följande:



I regionkoncernen finns underkoncernen Business Region Skåne AB (BRS). BRS ägs till 85 procent av Region Skåne och till 15 procent av Kommunförbundet Skåne och är en marknadskoncern med fyra dotterbolag.

Vid regionkoncernens bildande ingick inte Folk tandvården Skåne AB i koncernen men det gör det idag. En annan förändring som skett sedan bildandet är att i de fall där regionens ägarandel tidigare låg på 90 % så har justering skett genom en ökning av ägarandelen till

¹ Sex dotterbolag och fyra dotterdotterbolag.

mer än 90 % i syfte att nyttja möjligheten till kvittning av överskott och underskott i bolag.

Motiven för bildandet av en ny bolags- och koncernstruktur anges i regionstyrelsens protokoll 2013-01-11. Här uttrycks behovet av en effektiv och aktiv styrning och samordning av i första hand de majoritetsägda bolagen och i nästa steg också samordning med intressebolagen inom respektive verksamhetsområde. Det anges vidare att detta förutsätter en nära och frekvent dialog mellan ägare och respektive bolags styrelse och ledning.

Ett annat uppgivet motiv till bildandet är av ekonomisk karaktär. Genom att bilda en äkta koncern kan koncernen använda sig av den s.k. koncernbidragsrätten. Det blir därmed möjligt att kvitta vinster mot förluster inom koncernen och på så vis minska den totala beskattningsbara vinsten i koncernen, vilket ansågs ligga i linje med kravet på god ekonomisk hushållning i KL. Regionen räknar således med att vissa av koncernens bolag ska bereda ägaren vinst. Utan en koncern som innehåller bidragstagande bolag så hade vinstgivande bolag betalat skatt på sina vinster. Genom att inordna samtliga bolag, både vinstgivande och bidragsberoende, i en äkta koncern så finns möjligheter att eliminera skatt på resultat eftersom det utan skatteeffekter går att fördela förluster och vinster mellan de olika bolagen inom koncernen.

Det faktum att Region Skåne bedriver delar av sin verksamhet i bolagsform innebär att andra associationsrättsliga regelverk blir gällande än om verksamheten bedrivits i kommunal förvaltningsform. Dock gäller av regionfullmäktige beslutade målsättningar, riktlinjer, policyer m.m. all verksamhet och organisationsformer. För att detta ska fungera måste ägardirektiv upprättas och bolagsordningar anpassas. Bolagen träffas även av lag om offentlig upphandling, arkivlagen samt offentlighetsprincipen. Vidare anger KL 6 kap §§ 1-3 att en kommun- och landstingsstyrelse ska uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning, samt också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

Formuleringen i KL kan sammanfattas som kommun- eller landstingsstyrelsens uppsiktsplikt. Uppsiktsplikten har även en formaliserad och dokumenterad sida genom reglering i olika styrdokument. Den handlar också om hur styrelsen utövar uppsiktsplikten i det dagliga och löpande arbetet i kommunikationen med nämnder och styrelser.

Revisorerna önskar att få ett underlag för sin bedömning om Region Skånes hel- och majoritetsägda bolag drivs utifrån fattade beslut samt om styrningen är ändamålsenligt och effektiv.

Som revisorerna påpekar är det viktigt att studera om bolagsstyrningen sker på det sätt som förväntas och är önskvärt utifrån medborgares och patienters behov. Vi menar att granskningen bör inkludera både ett ägarperspektiv och ett dotterbolagsperspektiv som redovisar hur man från de olika perspektiven upplever den styrning som ges/erhålls. I vår granskning har vi tagit båda perspektiven i beaktande.

Revisorernas övergripande frågeställning är om Regions Skånes hel- och majoritetsägda bolag drivs utifrån fattade beslut samt om styrningen är ändamålsenlig och effektiv på det sätt som förväntas och är önskvärt utifrån medborgares och patienters behov. För att kunna svara på den övergripande frågan har vi i avsnitt 9 gjort en sammanfattande analys av våra observationer och bedömningar.

Metod och genomförande

I vårt revisionsarbete har vi utgått från det vedertagna revisionella angreppssättet där bedömningarna grundas på att faktiska omständigheter (hur det är) ställs mot en normativ beskrivning (hur det borde vara).

Uppdragets normativa tes kräver ett angivande av revisionskriterier. På detta sätt knyts teori och praktik samman och ger ett granskningsresultat som är lättförståelig och konstruktivt.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och överväganden där följande frågeställningar har behandlats:

1. Är den nya bolagspolicyn ändamålsenlig och tillräcklig till sin omfattning?
2. Vem fastställer bolagsordning och ägardirektiv i Region Skånes hel- och majoritetsägda bolag?
3. Vem uppfattar bolagsstyrelse respektive företagsledning som ägare eller ägarrepresentant när dialog sker med ägaren Region Skåne?
4. När och hur sker dialog mellan bolagsstyrelse och företagsledning med ägaren och är denna kommunikation ändamålsenlig? Hur kommuniceras och fastställs till exempel återkommande beslut så som budget och avkastningskrav från ägaren i vart och ett av bolagen?
5. Region Skåne Holding AB har som moderbolag ålagts en del uppgifter där ansvaret tangerar både regionstyrelsens uppsiktsplikt enligt KL och att verka som representant för ägaren Region Skåne. Hur fungerar denna ansvarsfördelning i praktiken?
6. Efterlevs gällande lagstiftning t.ex. lagen om offentlig upphandling, arkivlagen och grunder för allmänna handlingars offentlighet enligt offentlighets- och sekretesslagen?

7. I vilken grad har tidigare beslutade policys, riktlinjer och regler från Region Skåne implementerats i bolagen och hur är efterlevnaden av dessa? Sker återrapportering eller annan dokumentation till exempel inom arbetet med intern kontroll som avrapporteras till både bolagsstyrelsen och regionstyrelsen?

8. Hur implementeras nya policys, riktlinjer och regler fastställda av regionfullmäktige i bolag och dotterbolag och vem är ansvarig för att detta sker?

9. Drivs Region Skånes hel- och majoritetsägda bolag utifrån fattade beslut samt är styrningen ändamålsenlig och effektiv på det sätt som förväntas och är önskvärd utifrån medborgares behov?

Granskningen har genomförts av Johan Mikaelsson och Emelie Möller från Deloitte AB. I uppdraget har även Per Stomberg deltagit.

Region Skånes kontaktpersoner har varit Michael Michaelsen från revisorskollegiet samt Fredrik Ljunggren från revisionskontoret.

Avgränsning

Granskningen avser 2017 års verksamhet.

Faktainsamlingen avslutades den 3 oktober 2017 och därmed tar rapporten inte i beaktande händelser som inträffat efter detta datum.

Utdrag ur rapporten skickades på sakgranskning till de berörda den 17 oktober med begäran om svar senast den 23 oktober klockan 12:00. I bilaga 2 framgår vilka som har fått rapporten för sakgranskning samt vilka svar vi har fått in.

Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

Arkivlagen (1990:782)

Offentlighetsprincipen

Region Skånes styrdokument (riktlinjer, policy, ägardirektiv, bolagsordning, internkontrollplaner mm).

SKL -

<http://skl.se/demokratiledningstyrning/kvalitetstyrafoljajupputveckla/kvalitetocheffektivitet.1103.html>

Granskad nämnd

Regionstyrelsen

Bakgrund

Lagar och regler - Allmänt

Till skillnad mot verksamhet som bedrivs i kommunal förvaltningsform gäller delvis andra regelverk för verksamhet bedrivna i bolagsform. Aktiebolag är egna juridiska personer och ur det perspektivet avskilda från Region Skånes övriga organisation. Det följer av lag att ett aktiebolags styrelse och verkställande direktör är personligen ansvariga vid fullgörandet av sina uppdrag.

Oavsett organisationsform gäller av regionfullmäktige beslutade målsättningar och policyer all verksamhet. För att detta ska fungera måste ägardirektiv upprättas och bolagsordningar anpassas. Bolagen träffas även av lag om offentlig upphandling, arkivlagen, offentlighetsprincipen och sekretesslagen.

Region Skåne ska även verka ändamålsenligt och tillräckligt utifrån dess ambition gentemot hel- och majoritetsägda bolag.

I bl.a. KL återfinns de legala kraven på Region Skåne som ägare till hel- eller delägda bolag. Enligt KL har regionstyrelsen även ett övergripande ansvar i form av sin så kallade uppsiktsplikt. Regionstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter.

Lagkommentaren² till KL behandlar särskilt uppsiktsplikten. Uppsikten anses vara begränsad till rätten att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige ingriper i sin egenskap av högsta beslutande organ. Det är regionstyrelsens samtliga ledamöter som har ansvaret för uppsiktsplikten. Respektive ledamot har ansvar för att hålla sig informerad om de frågor som kan påverka regionens utveckling och dess ekonomiska ställning. Det åvilar därför respektive ledamot i regionstyrelsen att tydliggöra vilken information, redovisning och uppföljning den anser sig behöva för att kunna fullgöra sin uppsiktsplikt.

Regionstyrelsen har utöver ovannämnda ansvar även en skyldighet att utöva löpande tillsyn. Formerna för tillsynen finns inte reglerade i lag utan det är styrelsen som bestämmer hur tillsynen ska gå till, dock ska uppsikten pågå löpande. Formerna kan exempelvis bestå i krav på kontinuerliga ekonomiska rapporter, kontinuerlig information om verksamheten, riskbedömningar av bolagen eller särskilda granskningar.

² Kommunallagen med kommentarer och praxis. Femte upplagan, 2011, sidorna 397-401.

Enligt KL 6 kap 1 a § ska landstingsstyrelsen "i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 3 kap. 16 a § 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".

Enligt aktiebolagslagen är det vidare Region Skånes ansvar som ägare att bland annat bestämma bolagsordningens innehåll, behandla årsredovisning vid årsstämman samt ta ställning i frågan om ansvarsfrihet för styrelse och verkställande direktör.

Granskningens resultat

Granskningens resultat ska belysa hur väl Region Skåne utövar sin bolagsstyrning baserat på nedanstående frågeställningar. Frågorna besvaras mot bakgrund av granskningen i sin helhet men särskilda iakttagelser har lyfts fram.

1. Är den nya bolagspolicyn ändamålsenlig och tillräcklig till sin omfattning?

Iakttagelser

I november 2016 antog regionfullmäktige senaste versionen av Region Skånes bolagspolicy. Tidigare lydelse av bolagspolicyn fastställdes av regionfullmäktige år 2013 i samband med att ny bolags- och koncernstruktur beslutades.

Enligt Region Skånes bolagspolicy ska regionfullmäktige bl.a. vidta följande åtgärder i förhållande till helägda bolag:

- Fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten.
- Se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen.
- Utse styrelseledamöter och minst en lekmannarevisor.
- Se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning i frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan beslut fattas i bolaget.
- Se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

Av bolagspolicyn följer även att regionstyrelsen, utöver de uppgifter som följer av lag, är det organ som ansvarar för Region Skånes ägarroll i förhållande till bolagen. Inom ramen för denna ägarroll ska regionstyrelsen bland annat:

- Fastställa ägardirektiv till bolag ägda av Region Skåne. Ägardirektiv ska alltid antas på bolagsstämma.
- Ansvara för att det finns en aktiv dialog mellan ägaren och bolagets styrelse och ledning. I koncerner är det moderbolaget som ansvarar för styrning av och dialoger med förekommande underkoncerner och dotterbolag.

- Lämna instruktioner till ägarens ombud på bolagsstämmor.

Bolagspolicyn anger att en aktiv ägarstyrning kräver, utöver fortlöpande skriftlig information, en regelbunden dialog mellan ägare och bolag och att det fordras ett ömsesidigt agerande för att viktig information lämnas till den andra parten.

I syfte att skapa en aktiv ägarstyrning och möjliggöra verksamhetssynergier har Region Skåne samlat de majoritetsägda bolagen i en koncern med Region Skåne Holding AB som moderbolag. Enligt bolagspolicyn ska Region Skåne Holding AB bland annat:

- Utveckla gemensamma förhållningssätt inom bolagskoncernen.
- Utöva tillsyn för att säkerställa att dotterbolagens verksamhet bedrivs kostnadseffektivt samt att god ekonomisk hushållning tillämpas inom koncernen.
- Utöva tillsyn för att säkerställa att dotterbolagens verksamheter bedrivs på affärsmässiga grunder.
- Vidta de åtgärder som bedöms lämpliga för att dotterbolagens verksamheter ska kunna utvecklas enligt Region Skånes intentioner.
- Ansvara för en aktiv ägarstyrning, uppföljning och kontroll.
- Aktivt verka för samverkan och samordning mellan de i koncernen ingående bolagen och med Region Skånes verksamheter samt med övriga relevanta aktörer, både regionalt och nationellt.

Av bolagspolicyn framgår vidare att moderbolag i förekommande underkoncerner utfärdar ägardirektiv för dotterbolagen i koncernen.

Bolagspolicyn anger vidare nedan angivna styrprinciper som Region Skåne ska se till att dess majoritetsägda bolag bl.a. följer:

- Bolagen ska följa av regionfullmäktige fastställda policydokument om fullmäktige beslutat att dessa ska gälla i bolagen. Bolagen ska utfärda riktlinjer för tillämpning av dessa dokument och ska i riktlinjerna beakta bolagets omfattning, uppdrag och särart. Den tjänsteman som skriver fram ärende i regionfullmäktige ansvarar, för de fall beslutet omfattar bolagen, för att informera berörda bolag om fullmäktiges beslut.
- För revision av bolag utses auktoriserade revisorer och lekmanarevisorer vars uppdrag beskrivs i aktiebolagslagen

och i förekommande fall i direktiv som utfärdats av den som utsett revisor eller lekmannarevisor.

Bolagspolicyn uppmanar vidare till för samverkan mellan bolagen och Region Skåne inom t.ex. områdena upphandling, it- och verksamhetssystem, stöd- och supportfunktioner.

Regionstyrelsen ska således, enligt den nya bolagspolicyn, bl.a. ansvara för att det finns en aktiv dialog mellan ägaren och bolagets styrelse och ledning. Någon närmare definition av termen "aktiv" i den nya bolagspolicyn finns inte utöver att en aktiv ägarstyrning kräver en regelbunden dialog mellan ägare och bolag.

I aktiebolagsrättsliga koncerner är det moderbolaget, så som BRS samt Region Skåne Holding AB, som ansvarar för styrning av och dialog med förekommande underkoncerner och dotterbolag.

Vid granskningen av den nya bolagspolicyn har det noterats en särskild skrivelse under bolagspolicyns punkt 3.2. I punkten anges att den tjänsteman som "skriver fram" ett ärende om fastställande av policydokument i regionfullmäktige även har ansvar att informera "berörda bolag" om regionfullmäktiges beslut för det fall beslutet omfattar bolagen.

Genom intervjuer har det framkommit att majoriteten av dotterbolagen har god kännedom om den nya bolagspolicyn. Flertalet av bolagen uppger dock att bolagspolicyn inte nyttjas aktivt i verksamheten utan snarare är utgör en latent styrsignal från ägaren.

Bedömning

Mot bakgrund av styrdokument samt hållna intervjuer drar vi slutsatsen att den nya bolagspolicyn uppfyller de förväntningar som finns både utifrån ett ägarperspektiv samt utifrån ett dotterbolagsperspektiv, och att den nya bolagspolicyn är att anse som ändamålsenlig och tillräcklig i till sin omfattning.

Vi bedömer vidare att bolagspolicyn innehåller tillräckligt tydliga riktlinjer för utövandet av inflytande och kontroll över de hel- och majoritetsägda bolagen. Bolagspolicyn säkerställer även att kraven i KL om insyn och ägarinflytande följs genom ägardirektiv och bolagsordning. Vi bedömer även att det finns tillfredsställande rutiner på plats för hanteringen av reglerna i KL avseende verksamhet som bedrivs genom bolag.

Vi ifrågasätter om det är lämpligt i förhållande till regionens bolag med en sådan generellt formulerad delegering av regionfullmäktiges informationsansvar som framgår av bolagspolicyns punkt 3.2. Vi ifrågasätter även om regionens tjänstemän har tillräcklig kännedom om ovannämnda ansvar.

Som ovan nämnts uppger flertalet av bolagen att bolagspolicyn inte nyttjas aktivt i verksamheten utan snarare utgör en latent styrsignal från ägaren. I detta ligger en potentiell risk att bolagspolicyn inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning och att kännedomen om den därför riskerar försämrans över tid.

2. Vem fastställer bolagsordning och ägardirektiv i Region Skånes hel- och majoritetsägda bolag?

Iakttagelser

Vid granskning av styrdokument samt hållna intervjuer har vi gjort iakttagelsen att det är regionstyrelsen, som representant för ägaren, som fastställer det närmare innehållet i ägardirektiven samt innehållet i bolagsordningen för Region Skåne Holding AB och för övriga av Region Skånes hel- och majoritetsägda bolag. Vidare ingår det i Region Skåne Holding AB:s ägardirektiv att utfärda ägardirektiv till koncernens dotterbolag. Det framgår inte hur ofta ägardirektiven ska uppdateras.

Ägardirektiv och bolagsordning kommuniceras från Region Skåne Holding AB, primärt via vice verkställande direktör, ner till regionens hel- och majoritetsägda bolag. BRS, som moderbolag i en underkoncern, kommunicerar ägardirektiv och bolagsordning ner till underliggande hel- och majoritetsägda bolag. Ägardirektiv samt bolagsordning antas på respektive bolags bolagsstämma.

I tidigare revisionsrapport³ har det framförts synpunkter på att regionkoncernens ägardirektiv borde uppdateras. Så har också skett i vissa av bolagen. Som exempel kan nämnas att BRS uppdaterade sina dotterbolags ägardirektiv i maj år 2017. Såvitt framgår av BRS hemsida har dess eget ägardirektiv dock inte uppdaterats sedan år 2008. I sammanhanget kan nämnas att ägardirektiven för Skåne Care AB och Folk tandvården Skåne AB är uppdaterade senaste år 2013.

Bedömning

Vi bedömer att det finns tillfredsställande medvetenhet om ägardirektiv och bolagsordning samt om hur dessa kommuniceras inom Region Skåne.

Vår granskning av ägardirektiv inom koncernen visar att de direktiv som uppdaterats nyligen överensstämmer bättre med bolagspolicyns riktlinjer. En naturlig förklaring till detta är att den nya bolagspolicyn togs i bruk år 2016. Vad gäller de ägardirektiv som inte genomgått uppdatering sedan vare sig nya bolagspolicyn eller gamla bolagspolicyn togs i bruk är vår bedömning och rekommendation att dessa bör uppdateras och aktualiseras för att

³ Revisionsrapport Bolagsstrukturen 2014-05-07

nå en bättre överensstämmelse med nu gällande bolagspolicy. Det kan noteras att ansvaret för utfärdande av ägardirektiv åvilar Region Skåne Holding AB enligt dess ägardirektiv.

3. Vem uppfattar bolagsstyrelse respektive företagsledning som ägare eller ägarrepresentant när dialog sker med ägaren Region Skåne?

Iakttagelser

Via intervjuer har framkommit att samtliga dotterbolag till Region Skåne Holding AB uppfattar att det är Region Skåne Holding AB som är dotterbolagets ägare. Vidare har framkommit att samtliga dotterbolag till BRS uppfattar BRS som dess ägare. Vidare har det vid intervjuer framkommit en samstämmig bild av att ägaren av hela regionkoncernen uppfattas som Region Skåne företrädd av regionstyrelsen.

I koncernmoderbolagets styrelse ingår ledamöterna i RSAU. Enligt information erhållen vid intervjutillfällen förekommer en identifikationsproblematik samt en oklar gränsdragning mellan RSAU och Region Skåne Holding AB:s styrelse. Denna gränsdragningsproblematik upplevs dock inte som något materiellt hinder eller problem av dotterbolagen och anses inte av vare sig dotterbolagen eller moderbolaget utgöra något materiellt hinder för bolagsstyrningen inom koncernen.

Vid intervju med representant för regionstyrelsen har det framkommit att ovannämnda personunion tillsammans med det faktum att RSAU har till uppgift att vara regionstyrelsens kanal till regionkoncernen, resulterar i att informationsflödet inte når samtliga ledamöter i regionstyrelsen. Vid granskningen av regionstyrelsens protokoll har det inte identifierats någon stående informationspunkt hänförlig till regionsbolagens verksamhet.

Bedömning

För att kunna göra en bedömning av nu aktuell frågeställning bör ägarbegreppet först utredas. Som en jämförelse kan det framföras att Sveriges organisatoriska och demokratiska indelning präglas av begreppen stat, landsting och kommun. Kommunerna och landstingen kan, även om dessa är organisatoriska och demokratiska enheter, precis som staten, uppträda som en offentligrättslig juridisk person. Detta innebär att de kan vara part i avtal, ha fordringar, representeras i domstol, vara arbetsgivare etc. Vidare företräds kommuner och landsting av olika personer och grupper i olika sammanhang. Som ett exempel företräds kommuner ofta av en kommunjurist när kommunen agerar som part inför en domstol.

För att anknyta ovanstående med Region Skåne kan vi först och främst konstatera att Region Skåne är landstinget i Skåne län. Ett landsting är en juridisk person som har egen rättskapacitet och som därmed kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Den juridiska personen kan ingå avtal, äga tillgångar och ådra sig skulder samt uppträda som part i domstol. I det fall ett landsting äger aktiebolag är aktiebolaget också en egen juridisk person.

I varje landsting finns den beslutande församlingen, benämnd fullmäktige. Fullmäktige är det främsta organet och utövar landstingets beslutanderätt. I varje landsting finns också en obligatorisk landstingsstyrelse som intar ställning som landstingets ledande förvaltningsorgan. Styrelsen är en förvaltningsmyndighet men ingen egen juridisk person.

De bestämmelser som gäller för landstingets nämnder gäller också för landstingsstyrelsen. I egenskap av ledande förvaltningsorgan har dock styrelsen vissa särskilda uppgifter, bl.a. att leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha inseende över verksamhet i landstingets företag. Om fullmäktige inte har föreskrivit annat har styrelsen också ansvar för den ekonomiska förvaltningen och för verkställigheten av fullmäktiges beslut. Styrelsen ska också följa frågor av betydelse för landstingets utveckling och ekonomiska ställning, det är här uppsiktsplikten kommer in. När styrelsen utövar sin uppsikt har den dock inga direkta maktbefogenheter.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att den faktiska ägaren av regionkoncernen är landstinget Region Skåne företräd av regionstyrelsen.

Vidare gör vi bedömningen att det är Region Skåne Holding AB som representerar ägaren/regionstyrelsen gentemot moderbolagets hel- och majoritetsägda dotterbolag, primärt via Region Skåne Holding ABs verkställande och vice verkställande direktör.

Vad gäller det faktum att det föreligger personunion mellan RSAU och styrelsen i Region Skåne Holding AB så bedömer vi att detta i praktiken inte medför någon materiell problematik ur bolagsstyrningshänseende.

En positiv följd av att styrelsen i Region Skåne Holding AB är identisk med RSAU är att det helt saknas tröskel för informationsflödet mellan Region Skåne Holding AB och RSAU. En risk med detta, som framkommit vid intervjutillfälle med representant för regionstyrelsen, är att övriga ledamöter i regionstyrelsen inte tar del av koncernens verksamhet i tillräcklig omfattning för att uppfylla uppsiktsplikten.

4. När och hur sker dialog mellan bolagsstyrelse och företagsledning med ägaren och är denna kommunikation ändamålsenlig? Hur kommuniceras och fastställs till exempel återkommande beslut så som budget och avkastningskrav från ägaren i vart och ett av bolagen?

Iakttagelser

Enligt den nya bolagspolicyn ska regionstyrelsen svara för en aktiv dialog mellan ägaren och bolagens styrelse och ledning. I aktiebolagsrättsliga koncerner är det moderbolaget som ansvarar för styrning av och dialoger med dotterbolag. Bolagspolicyn innehåller ett särskilt stadgande att en aktiv ägarstyrning kräver, utöver fortlöpande skriftlig information, en regelbunden dialog mellan ägare och bolag.

Region Skåne Holding AB har 4 - 5 styrelsemöten per år. Enligt uppgift från intervju tillfälle varar dessa styrelsemöten ca 60-90 minuter vardera. I form av resurser består Region Skåne Holding AB av, utöver styrelseledamöter, en extern verkställande direktör och en vice verkställande direktör.

Budget och ev. avkastningskrav beslutas av regionstyrelsen och kommuniceras via RSAU till Region Skåne Holding AB och vidare, primärt via moderbolagets vice verkställande direktör, ner till Region Skånes hel- och majoritetsägda bolag. I underkoncernen ledd av BRS kommuniceras information om budget ner till dotterbolagen via BRS. I övrigt inhämtar RSAU regelbundna ekonomiska rapporter om dotterbolagens verksamheter. Rapportering av bolagens verksamheter sker även i samband med regionens hel- och delårsredovisning. I sådan rapportering kommuniceras även om det kommunala ändamålet har uppfyllts.

Fram till år 2015 anordnades en s.k. bolagsdag, där bolagens styrelser gavs möjlighet att presentera sin verksamhet för RSAU. Respektive dotterbolag fick då ca 20 – 30 minuter till att informera om sin verksamhet samt ett antal fokusområden att belysa. Under intervjuer med dotterbolagen har det framförts synpunkter att den löpande kommunikationen upplevs ensidig från dotterbolagens sida och att tilldelningen av tid under ovan nämnda bolagsdag upplevts alltför knapp. För en del dotterbolag blir konsekvensen av sådan ensidig kommunikation och bristande tid att dotterbolaget primärt fokuserar på att rapportera det positiva i verksamheten, på bekostnad av diskussion om brister och utmaningar.

Under 2016 anordnades ingen bolagsdag och i granskningen har vi inte identifierat annan organiserad dialog under år 2016, med undantag för Folk tandvården Skåne AB som kallades till regionfullmäktige i juni 2016 för att presentera sin verksamhet.

Under 2017 har RSAU träffat ett antal bolag⁴ som del av arbetet med budgeten för 2018.

Under granskningen har det från flera håll framförts önskemål på mer frekvent förekommande möten med färre deltagare där dialogen ges större utrymme.

Folktandvården Skåne AB och Skåne Care AB har framfört kritiska synpunkter på hur och när beslutad budget och avkastningskrav kommuniceras.

Vid intervju med representant för Folktandvården har framkommit att Folktandvården Skåne under 2015 och 2016 inte bjudits in till något förberedande möte med RSAU, Regionstyrelsen eller Skåne Holding för diskussion av bolagets budget/avkastningskrav. Det har även framkommit att Folktandvården Skåne har begärt utökad dialog med RSAU och moderbolaget men sådan har avböjts från ägaren.

Vid intervju med representant för Skåne Care AB har framkommit att Skåne Care AB under år 2015 och år 2016 har haft löpande kontakter med moderbolaget och att bolaget i de kontakterna bl.a. har förmedlat ytterligare dialogbehov, men att bolaget inte bjudits in till något förberedande möte för diskussion av bolagets budget/avkastningskrav.

Till följd av regionens budgetprocess har det förekommit att beslutad budget kommunicerats till regionens bolag så sent som i december månad. För både Folktandvården Skåne AB och Skåne Care AB har det förekommit att det avkastningskrav som slutligt kommunicerats från regionstyrelsen skiljt sig från det avkastningskrav som bolaget prognosticerat internt, och i dessa fall har bolaget valt att arbeta vidare med utgångspunkt från det prognosticerade interna avkastningskravet. Motiveringen till detta har varit att det sena budgetbeskedet inte gett bolaget rimliga möjligheter att vidta nödvändiga justeringsåtgärder och erhålla rimligt utgångsläge för att uppnå ekonomisk balans. Representant från regionstyrelsen har i relation till detta framfört att bolagen saknar formell rätt att upprätta egna budgetar som avviker från vad regionstyrelsen beslutat.

Vid ett flertal intervjutillfällen med dotterbolagen har framförts åsikten att det inte förekommer någon regelbunden dialog mellan ägare och bolag, utan enbart sporadiska kontakter. I dessa fall har inte den kommunicerade informationen upplevts som tillräcklig i omfattning för att dotterbolaget ska se den som ändamålsenlig och tillräcklig. I detta sammanhang ska det dock noteras att

⁴ I maj 2017 – BRS, Event in Skåne, Film i Skåne, Invest in Skåne samt Tourism in Skåne, Innovation Skåne AB och Malmö Opera och Musikteater AB. I oktober 2017 Folktandvården Skåne AB, Skåne Care AB och Malmö Opera- och Musikteater AB

dotterbolagen har definierat termerna "ändamålsenlighet" och "tillräcklighet" på olika sätt.

Enligt representant från regionstyrelsen är kommunikationen mellan ägaren och bolagen så pass omfattande som ägaren önskar samt att det är ägaren som avgör hur mycket kommunikation som ska förekomma. Detta uttalande kan ses mot bakgrund av bolagspolicyns krav på "aktiv dialog" mellan ägare och bolagets styrelse.

Sättet som budget och avkastningskrav kommuniceras på varierar. Mot bakgrund av våra intervjuer tycks det vanligare att kommunikationen sker med VD än med styrelsens ordförande, men bägge alternativen förekommer.

Bedömning

En kontinuerlig dialog och kommunikation mellan ägaren och dotterbolagen är en viktig del i ägarstyrningen, vilket även poängteras i den nya bolagspolicyn.

Vår bedömning är att bolagsstyrningen inte sker på det sätt som förväntas och är önskvärt utifrån samtliga dotterbolags perspektiv och att orsaken till detta primärt är hänförlig till resursbrist/tidsbrist hos verkställande direktör och vice verkställande direktör i Region Skåne Holding AB. Det tycks finnas ett slags förväntansgap mellan å ena sidan dotterbolagen och å andra sidan RSAU. Därför bedömer vi att det är av vikt att definiera termerna "aktiv dialog", "aktiv bolagsstyrning", "ändamålsenlighet" samt "tillräcklighet" för att tydliggöra detta både utifrån ett ägarperspektiv samt ett dotterbolagsperspektiv. Det är tydligt att det finns ett varierande behov av ägarstyrning och dialog inom regionkoncernen.

Vi bedömer att den skriftliga rapporteringen av ekonomiska rapporter om dotterbolagens verksamheter samt i samband med årsredovisningen möter krav på grundläggande informationsinhämtning. Däremot är den muntliga dialogen otillräcklig för att möta det behov som vissa dotterbolag har.

Vi bedömer att den till synes nedlagda bolagsdagen verkar ha utgjort ett positivt och lämpligt tillfälle till informationsutbyte mellan regionens bolag och dess ägare. Vår rekommendation är att införa bolagsdagen på nytt och att den i sådant fall ska ske tillsammans med hela regionstyrelsen och inte bara RSAU.

Vi noterar särskilt att den förbättringspotential som identifierats ovan inte hänför sig till BRS och dess dotterbolag, som aktivt utövar kontinuerlig verksamhetsrelaterad dialog.

Vi bedömer att det formella utrymmet för dialog mellan regionstyrelsen, Region Skåne Holding AB och dess hel- och

majoritetsägda dotterbolag är begränsat i sin omfattning, framförallt på grund av Region Skåne Holding AB:s bristande tjänstemannaresurser och moderbolagets begränsade styrelsemöten.

Vår bedömning av hanteringen och kommunikationen av budget och avkastningskrav är att den kan förbättras för att undvika att bolagen överraskas sent på räkenskapsåret. Det kan i detta sammanhang nämnas att det är ovanligt att aktiebolag inom den privata sektorn inte har budget för nästkommande räkenskapsår fastställd när endast ett par månader av innevarande räkenskapsår återstår. Vår rekommendation är att ägaren undersöker möjligheterna till att tidigarelägga såväl regionfullmäktiges som regionstyrelsens budgetbeslut.

Vår bedömning är att i de fall budget/avkastningskrav kommuniceras alltför sent så ges inte rimliga möjligheter för bolaget att vidta nödvändiga justeringsåtgärder och erhålla rimligt utgångsläge för att uppnå ekonomisk balans. Vi konstaterar samtidigt att bolagen saknar formell rätt att upprätta egna budgetar/avkastningskrav som avviker från vad regionstyrelsen beslutat och att försenad kommunikation inte medför någon möjlighet att bortse från beslut fattade av regionstyrelsen.

5. Region Skåne Holding AB har som moderbolag ålagts en del uppgifter där ansvaret tangerar både regionstyrelsens uppsiktsplikt enligt kommunallagen och att verka som representant för ägaren Region Skåne. Hur fungerar denna ansvarsfördelning i praktiken?

Iakttagelser

Under granskningsprojektet har vi funnit att i nuvarande bolagsstruktur har Region Skåne Holding AB ålagts att samordna dotterbolagens verksamheter, och tillse att bolagspolicy, bolagsordning och ägardirektiv finns på plats samt att dessa hålls uppdaterade. Region Skåne Holding AB har även till uppgift att stötta dotterbolagen i diverse frågor samt att ta tillvara på ägarens intresse och verka som företrädare för ägaren. Samtidigt noteras dock att det ligger i regionstyrelsens verkställande ansvar att beakta uppsiktsplikten samt att verka som företrädare för ägaren.

I samband med ovan sagda har vi även gjort iakttagelsen att Region Skåne Holding AB utgör ett instrument för verkställandet av regionstyrelsens uppsiktsplikt samt att moderbolaget även verkar som representant för ägaren Region Skåne gentemot dotterbolagen.

Under hållna intervju tillfällen har det framkommit att flera av dotterbolagen upplever att kommunikationen med Region Skåne Holding AB i praktiken inte lever upp till dotterbolagens behov. Dessa dotterbolag upplever att Region Skåne Holding AB inte vidtar

tillräckliga åtgärder för att ansvara för en aktiv ägarstyrning, uppföljning och kontroll utifrån respektive dotterbolags ambition.

Av revisionskontorets granskningsrapport nr 8/2014 - God ekonomisk hushållning – framgår att finansiella mål är en viktig del i begreppet god ekonomisk hushållning, men att även andra viktiga perspektiv inbegrips, såsom kapacitet, risk och kontroll. Kapaciteten bedöms bl.a. utifrån soliditet och utdebiteringsnivå, risk inbegriper t.ex. ränte- och pensionskostnader medan kontroll handlar om styrbarhet i termer av budgetföljsamhet och prognossäkerhet.

Termen "god ekonomisk hushållning" förtjänar att diskuteras särskilt i förhållande till de bolag som förväntas ge avkastning till regionen. Om man t.ex. ser till Skåne Care AB:s förhållande mellan nyttjade resurser och avkastning så kan det konstateras att resurser som spenderas på Skåne Care AB:s verksamhet genererar avkastning till ägaren, till skillnad från exempelvis Malmö Opera och Musikteater AB som är ett bidragstagande bolag i regionkoncernen.

I tidigare revisionsrapport⁵ har det rekommenderats att ägardirektiv alltid ska beslutas i regionfullmäktige och inte i moderbolaget. Motiveringen har varit att ägardirektiven utgör en del av uppsiktsplikten som enligt lag inte kan delegeras till moderbolaget. I rapporten anfördes även att moderbolaget inte bör bli en politisk arena som utfärdar mål och riktlinjer för bolagen i koncernen utan att uppgiften för moderbolaget istället är att styra och se till att ändamålen och innehållen i ägardirektiven uppfylls.

Bedömning

Till att börja med gör vi bedömningen att Region Skåne Holding AB för regionstyrelsens räkning inhämtar information i den omfattning som behövs för att uppfylla uppsiktsplikten. Vi har inte identifierat några indikationer på att förtroendevalda eller tjänstemän som bistår regionstyrelsen i sitt arbete inte är bekanta med de regler och rutiner som gäller för hur regionstyrelsen ska utföra sin uppsiktsplikt.

Vi gör även bedömningen att Region Skåne Holding AB säkerställer att dotterbolagens verksamheter bedrivs kostnadseffektivt, på affärsmässiga grunder samt att god ekonomisk hushållning tillämpas inom koncernen. Det tyder dock inte på att Region Skåne Holding AB är aktivt verksamt i dotterbolagens verksamheter utan snarare att Skåne Holding AB säkerställer i den mån det krävs att dotterbolagens verksamheter bedrivs utifrån angivna grunder.

Utifrån det under iakttagelser sagda om god ekonomisk hushållning i förhållande till avkastningskrav så hade det legat nära till hands

⁵ Revisionsrapporten Bolagsstrukturen 2014-05-07

att, om Skåne Care AB hade varit ett privatägt aktiebolag, tilldela bolaget mer resurser i syfte att ge ägaren ökad avkastning. I exemplet med Skåne Care AB har ägaren dock även andra tungt vägande aspekter att ta hänsyn till utöver Skåne Care AB:s avkastning, som t.ex. att sjukvårdens resurser även ska tillgodose medborgarnas behov.

Ett annat exempel är Malmö Opera och Musikteater AB som är ett bidragstagande bolag i regionkoncernen. Utifrån ett marknadsmässigt tankesätt hade dock bolaget mycket väl kunnat ge ägaren avkastning om det hade fokuserat på tillhandahållande av verk av populärkultur. Även här finns dock fler aspekter att ta hänsyn till, som t.ex. medborgarnas behov av smalare verk av en mer finkulturell art.

Bedömningen av vad som utgör god ekonomisk hushållning i en ovan angivna situationer är inte okomplicerad och förtjänar att diskuteras på ägarnivå.

Vad gäller ansvarsfördelningen, är vår bedömning att regionstyrelsen, i sin roll som företrädare för ägaren, ska vidta åtgärder som uppfyller bland annat uppsiktsplikten samt ska ansvara för en aktiv bolagsstyrning. Region Skåne Holding AB har sedan ansvaret att förmedla erhållna styrsignaler till dess dotterbolag och återrapportera till regionstyrelsen i syfte att möta kravet på uppsiktsplikten och en aktiv bolagsstyrning.

Det ovan sagda är baserat på de iakttagelser vi funnit genom granskning av styrdokument, dvs. hur ansvarsuppdelningen ska fungera i teorin. Det är utifrån denna iakttagelse vi kan göra bedömningen om hur ansvarsfördelningen fungerar i praktiken. Genom hållna intervjuer, samt jämförelse med iakttagelsen av ansvarsfördelningen i teorin, så gör vi bedömningen att i praktiken finns det inte någon tydlig uppdelning av ansvarsfördelningen som kommuniceras. Även om vår bedömning är att uppsiktsplikten och ägarintresset anses vara beaktade så bedömer vi även att det föreligger en risk att ägarens möjligheter till uppsikt och information om bolagens verksamheter blir vag i det fall som en tydligare ansvarsfördelning inte finns. Detta i och med att Region Skåne Holding AB:s kommunikation gentemot dess dotterbolag brister med beaktande av det ovan sagda. Det föreligger således en framtida risk att uppsiktsplikten och en aktiv bolagsstyrning inte kan uppfyllas i det fall som Region Skåne Holding AB inte förmedlar information om dess dotterbolag i tillräcklig omfattning.

Uttalandet i tidigare revisionsrapport⁶ att ägardirektiv alltid ska beslutas i regionfullmäktige och inte i moderbolaget har bäring även på den nu aktuella frågan eftersom det aktualiserar skillnaden

⁶ Revisionsrapporten Bolagsstrukturen 2014-05-07

mellan å ena sidan moderbolaget, som utgör ett instrument för ägarstyrning, och å andra sidan regionstyrelsen som utgör verkställande representant för ägaren. Vår bedömning är att Region Skåne Holding AB vare sig kan eller bör åläggas uppgifter som medför ansvar för regionstyrelsens uppsiktsplikt och inte heller kan eller bör verka som representant för ägaren, annat än då moderbolaget nyttjas som ett direkt instrument av regionstyrelsen.

Regionstyrelsens uppsiktsplikt är att anse som en form av förvaltningsrättslig kontroll. Kontentan av att personunion föreligger mellan RSAU och Region Skåne Holding AB:s styrelse är således att samma personer delvis utövar uppsikt över sig själva. Detta är enligt vår bedömning att betrakta som en risk, om än som en fullt hanterbar sådan.

Den nya bolagspolicyn innehåller även, som ovan nämnts, viktiga och nödvändiga formuleringar för att regionstyrelsen ska kunna uppfylla uppsiktsplikten. Det finns inte några närmare lagreglerade riktlinjer om hur uppsiktsplikten bör ordnas. Däremot är vi av uppfattningen att lagen bör tolkas som att regionstyrelsen bör ha ett system som säkerställer hur och när information överförs samt vilken information som ska inhämtas/tillhandahållas.

Kraven i KL om att regionstyrelsen löpande ska hålla sig informerad uppfylls idag primärt av RSAU även om det föreligger personunion (se fråga 3). Det bör dock säkerställas att den information som når RSAU även når övriga ledamöter i regionstyrelsen. Uppsiktsplikten kan inte delegeras och det är därför av stor vikt att informationsflödet via RSAU fungerar i tillräcklig omfattning för att uppnå kraven på uppsiktsplikten. Vår rekommendation är att införa en rutin inom RSAU för utökad kommunikation i syfte att samtliga ledamöter i regionstyrelsen får kontinuerlig information om koncernens verksamhet.

6. Efterlevs gällande lagstiftning t ex lagen om offentlig upphandling, arkivlagen och grunder för allmänna handlingars offentlighet enligt offentlighets- och sekretesslagen?

Iakttagelser

Denna fråga har angripits via intervjufrågor och uppföljande dokumentgranskning. Samtliga tillfrågade har svarat att gällande lagstiftning på de aktuella områdena efterlevs. På frågan hur man går till väga för att efterleva lagstiftningen så har svaren översiktligt varit att så sker dels med hjälp av regionens internkontrollfunktion och bolagets egna interna rutiner, dels genom att bolaget söker assistans från bl.a. koncernstabsfunktioner när så anses nödvändigt. Samtliga tillfrågade har svarat att man har en god eller mycket god dialog med koncernkontorets enhet för juridik och avdelningen för koncerninköp, och att medvetenheten är god eller mycket god om

hur regler kring upphandling, arkivlag och allmänna handlingar ska mötas.

För att ytterligare skapa underlag för vår bedömning har vi även undersökt utvalda bolags internkontrollrapporter för att utröna om några brister rapporterats däri hänförliga till ovanstående frågeställning. Några sådana brister har inte identifierats.

Vi har även tagit del revisionskontorets granskning av intern kontroll och god ekonomisk hushållning från mars 2016 där det framgår att bolagens⁷ arbete med internkontroll har genomförts utan materiella anmärkningar. Det har därvid noterats att samtliga bolag har en god kontrollmiljö, att det görs en strukturerad riskbedömning, att utförda kontroller är tillräckliga och rapporteras till respektive bolags styrelse, och att avvikelser följs upp och åtgärder vidtas.

En mer utförlig redogörelse för regionens interna kontrollarbete följer under fråga 7 & 8.

Enligt arkivlagen ska bolagens arkiv, bland annat, bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser:

- rätten att ta del av allmänna handlingar,
- behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
- forskningens behov.

Bolagens ska även svara för vården av sina arkiv samt gallring av allmänna handlingar som följer av lagen.

Lag om offentlig upphandling är den lag i Sverige som reglerar köp som görs av myndigheter och vissa andra organisationer som är finansierade med allmänna medel. Lagen baseras på EU-direktiv 2004/18/EG. Lagen reglerar i detalj hur myndigheter får agera när de upphandlar varor, tjänster och entreprenader. Den process som föreskrivs för alla inköp som överstiger ca 505 000 kr är tämligen detaljerad.

Offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009: 400) som från och med den 1 juli 2009 ersatte den tidigare sekretesslagen. Offentlighetsprincipen har mycket gamla anor i Sverige. Den infördes 1766 och är en viktig del av vårt demokratiska statskick. Grundtanken är att medborgarna ska ha möjlighet att sätta sig in i vad myndigheterna gör. Offentlighetsprincipen gäller också för kommunala och landstingskommunala företag som utgörs av aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser, där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

⁷ Malmö Opera, Skånes dansteater, Folk tandvården, BRS, Skåne Care, Skåne Innovation

Bedömning

Mot bakgrund av vår granskning gör vi bedömningen att gällande lagstiftning om t.ex. offentlig upphandling, arkiv och grunder för allmänna handlingars offentlighet efterlevs. Vi har inte funnit något under iakttagelser som ger oss anledning att betvivla att gällande lagstiftning inte efterlevs. Vi noterar att separat rapporteringsdokumentation av efterlevnad inte inkluderas i verksamhetsrapporteringen till ägaren, men att en efterlevnadsbedömning ingår i den interna kontroll som bolagen utför.

Såvitt gäller tillförlitligheten av den interna kontrollen har vi inte funnit något som ger oss anledning att betvivla denna. Vi konstaterar även att revisionskontorets granskning av intern kontroll och god ekonomisk hushållning från mars 2016 ger oss stöd i denna bedömning.

7. och 8. I vilken grad har tidigare beslutade policys, riktlinjer och regler från Region Skåne implementerats i bolagen och hur är efterlevnaden av dessa? Sker återrapportering eller annan dokumentation till exempel inom arbetet med intern kontroll som avrapporteras till både bolagsstyrelsen och regionstyrelsen? Hur implementeras nya policys, riktlinjer och regler fastställda av regionfullmäktige i bolag och dotterbolag och vem är ansvarig för att detta sker?

Iakttagelser

Även denna fråga, som i likhet med fråga 6 rör efterlevnad, har angripits via intervjufrågor och uppföljande dokumentgranskning. Svaren på intervjufrågorna i denna del har varit likartade med de svar som erhållits i relation till fråga 6, d.v.s. att efterlevnaden av policys, riktlinjer och regler är god. Vad gäller implementering av nya policys, riktlinjer och regler så är vårt intryck att detta hanteras primärt av bolagets VD som ibland tar hjälp av resurser i styrelsen men oftare tar hjälp av andra bolagstjänstemän för att dels sprida information om den nya riktlinjen, dels arbeta fram en plan för hur den nya riktlinjen på bästa sätt ska implementeras samt hur snabbt det kan ske.

Under intervjuer med representanter för regionstyrelsen och moderbolaget har det framkommit att det förutsätts att samtliga dotterbolag jobbar med att efterlevnaden och/eller implementeringen av en ny eller förändrad policy fungerar som det ska. Från moderbolagets sida kontrolleras så att policys, riktlinjer och regler kommuniceras och finns tillgängliga, och att kontrollen av att efterlevnaden sker via interkontrollrapporteringen.

Så som ovan nämnts förlitar sig dotterbolagen på att interna kontrollfunktioner, samt i vissa fall även externa kontrollfunktioner,

säkrar efterlevnad och återrapportering av riktlinjer och lagregler. Med anledning av detta så följer nedan redogörelse för regionens interna kontrollarbete.

Som nämnts tidigare i denna rapport ska regionstyrelsen leda och samordna förvaltningen av Region Skånes angelägenheter och övervaka övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över verksamhet som bedrivs i Region Skånes bolag och därvid uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på Region Skånes utveckling och ekonomiska ställning. Uppsiktsplikten fullgörs bland annat genom att begära in uppföljningar och prognoser från olika nämnder, styrelser och bolag. I uppsiktsplikten ingår också att säkerställa att Region Skåne har en väl fungerande intern kontroll.

Intern kontroll ingår således som en del i regionstyrelsens uppsiktsplikt och ska säkerställa

- ändamålsenlig och effektiv verksamhet
- tillförlitlig rapportering, samt
- efterlevnad av gällande lagar och förordningar.

Kontrollen är inte begränsad till uppföljning av ekonomi utan ingår som en del av systemet för styrning och ledning. Bolagens styrelser genomför kontroller i enlighet med de av regionstyrelsen beslutade interna kontrollplanerna och lämnar rapporter utifrån det.

Bedömning

Mot bakgrund av vår granskning gör vi bedömningen att beslutade policys, riktlinjer och regler från Region Skåne implementeras på ett tillfredställande sätt i regionbolagen. Vi har inte identifierat några materiella brister i efterlevnaden av sådana policys, riktlinjer och regler som finns implementerade sedan tidigare.

I likhet med vår bedömning under fråga 6 noterar vi att separat rapporteringsdokumentation av efterlevnad inte är inkluderad i verksamhetsrapporteringen till ägaren, men att en efterlevnadsbedömning ingår i den interna kontroll som bolagen utför.

Vad gäller implementering av nya policys, riktlinjer och regler fastställda av regionfullmäktige så landar ansvaret för detta vanligen på bolagets VD. Det kan i detta sammanhang diskuteras om i vilken grad styrelsen bör involveras eftersom det är bolagets styrelse som ytterst svarar mot aktieägaren för att beslutade policys, riktlinjer och regler implementeras. Samtidigt så har VD sannolikt bäst insyn i bolagets dagliga verksamhet och därmed också bäst möjlighet att avgöra det mest lämpliga sättet för implementering.

Vi gör bedömningen att regionbolagen har en god intern kontroll som ger förutsättningar för regionstyrelsen att säkerställa att riktlinjer och regelverk uppfylls. Det kan diskuteras om den interna kontrollrapporteringen ska fokusera tydligare på policy- och regelverksefterlevnad men vår bedömning är det befintliga internkontrollsystemet i vart fall möter kravet på vad som rimligen kan förväntas.

Vi bedömer att moderbolaget tillgängliggör relevanta policys och regelverk för dotterbolagen vid behov. Det åligger därefter dotterbolagen att få en helhetsuppfattning om tillämpliga policys. Vi har inte sett några indikationer på att nya eller förändrade policys implementeras på ett inkorrekt sätt hos något dotterbolag.

9. Analys av övergripande frågeställning

Den övergripande revisionsfrågan har besvarats baserat på granskning av bolagsstyrningsdokumentation, hållna intervjuer och överväganden.

Det har framkommit att dotterbolagen har olika definierade verksamhetsuppgifter samt olika syn på vad de anser är en "aktiv dialog", "aktiv bolagsstyrning", "ändamålsenlighet" samt "tillräcklighet" i förhållande till bolagsstyrning. Det har vidare framkommit att det finns ett varierande behov av ägarstyrning och dialog inom regionkoncernen.

Termerna "ändamålsenlighet" och "tillräcklighet" kan enbart definieras utifrån Region Skånes ambitionsnivå. Vår bedömning är att vid definitionen av termerna så måste såväl ägarperspektivet som dotterbolagsperspektivet belysas. Ändamålsenlighet och tillräcklighet från det ena perspektivet motsvaras inte nödvändigtvis av ett spegelvänt synsätt från det andra perspektivet. Dotterbolagens uttalade behov av dialog och styrning står inte i proportion till de resurser som moderbolaget har för att möta behoven.

Det har förekommit sena budgetbesked som inneburit att dotterbolagen inte givits rimliga möjligheter att vidta nödvändiga justeringsåtgärder eller erhålla ett rimligt utgångsläge för att uppnå ekonomisk balans. Detta har orsakat situationer där bolag inte hänfört sig till det avkastningskrav som regionstyrelsen beslutat utan istället till det avkastningskrav som bolaget beslutat internt. Detta agerande saknar juridisk grund och är inte acceptabelt. I likhet med vad som framförts från representant från regionstyrelsen konstaterar vi att dotterbolagen saknar formell rätt att upprätta egna budgetar som markant avviker från vad regionstyrelsen beslutat. Samtidigt är vår uppfattning att denna typ av avvikelse endast skett undantagsvis, varför vi gör likväl bedömningen att

Region Skånes hel- och majoritetsägda bolag huvudsakligen drivs utifrån fattade beslut.

Vår bedömning är att bolagsstyrningsdokumentationen är tydlig i sin helhet utifrån ägarens vilja. Det finns inget som tyder på att denna dokumentation inte är önskvärd utifrån medborgares och patienters behov. Det är dock i den muntliga kommunikationen som bolagsstyrningen till viss del brister. Vi gör således bedömningen att bolagsstyrningen endast är delvis ändamålsenlig. Vi uppfattar att det saknas en aktiv dialog mellan ägaren och dess dotterbolag. Ägaren har härvid inte synkroniserat sin ägarstyrningsambition med dotterbolagens förväntan och lider brist på resurser.

Det kan noteras att synpunkten att det bör finnas tillräckligt med personella resurser för att aktivt styra dotterbolag och underkoncerner har framförts i tidigare granskningsrapport.⁸ I samma rapport framfördes även synpunkten att dialogen mellan ägare och bolag före bildandet av koncernen upplevdes som svag och att ett av skälen till bildandet av koncernen var att dialogen, styrningen etc. skulle förbättras. Det rekommenderades därför att ett genomtänkt system skulle tas fram för en dialog, såväl formell som informell, som främjar bolagens inriktning och ägarens möjlighet till insyn och uppsikt. Till viss del har ett sådant system för styrning och dialog inrättats, men det är ganska tydligt att styrningen och dialogen begränsas av Region Skåne Holding AB:s personella resurser som inte räcker till för att fylla det dialogbehov som dotterbolagen upplever.

Ett första steg till att lösa denna ekvation bör vara att söka en samsyn med respektive bolag kring vad som innefattas i en "aktiv dialog", "aktiv bolagsstyrning", "ändamålsenlighet" samt "tillräcklighet" i förhållande till bolagsstyrning.

Effektiviteten är en måttstock svår att mäta. I de bolag där det förekommer avkastningskrav, så som i Skåne Care AB och Folk tandvården Skåne AB, kan effektiviteten till viss del mätas i form av vinstmarginal. I resterande bolag avgörs effektiviteten utifrån medborgares, brukares och patienters perspektiv att utveckla kvaliteten på välfärdstjänsterna till lägsta möjliga kostnad. Vi har inte kommit över någon information som ger oss anledning att ifrågasätta effektiviteten, dvs. den levererade kvaliteten och dess kostnad inom Region Skåne. Vår bedömning är att verksamheterna ges bra förutsättningar utifrån ägardirektiv, tillsammans med professionella styrelser, för att kunna drivas effektivt.

Av det ovan framförda, samt av det framföra under frågorna 1 – 8, har vi kommit fram till nedan förbättringsområden.

⁸ Revisionsrapporten Bolagsstrukturen från 2014-05-27

Vi bedömer att det finns förbättringsmöjligheter avseende arbetssättet som används vid kommunikation mellan dotterbolagen å ena sidan och moderbolaget/ägaren å andra sidan. Med detta menar vi att Region Skåne bör fastställa en definition av termerna "aktiv bolagsstyrning", "aktiv dialog", "ändamålsenlighet" och "tillräcklighet" i relation till ägarperspektiv respektive dotterbolagsperspektiv.

Ytterligare en tänkbar åtgärd i relation till fastställandet ovan är att förtydliga vilken ambitionsnivå ägaren har gällande bolagsstyrning för respektive dotterbolag. Det är tydligt att behovet av ägarstyrning varierar mellan dotterbolagen och det ter sig inte orimligt att anpassa ägarstyrningens ambitionsnivå utifrån det. Ovanstående åtgärder skulle enligt vår bedömning skapa bättre förutsättningar för samtliga dotterbolag att uppleva bolagsstyrningen som ändamålsenlig och tillräcklig. Detsamma gäller för den tilltänkt aktiva dialogen mellan dotterbolag och moderbolag. En tydligt kommunicerad och målanpassad ambitionsnivå av ägarstyrningen och dialogen bör tillämpas inom koncernen. Vi rekommenderar ägaren att införa rutiner för en utökad löpande dialog mellan ägaren och de dotterbolag som efterfrågar utökad dialog.

Vi rekommenderar ägaren att förstärka Region Skåne Holding AB:s resurser i form av tjänstemannastöd i syfte att uppnå samtliga dotterbolags behov av bolagsstyrning. Sådana resurser i Region Skåne Holding AB skulle med fördel kunna ha ett uttalat och avgränsat ansvar för bolagsstyrning och ägardialog.

Vi rekommenderar ägaren att införa en rutin för utökad kommunikation under regionens budgetprocess i syfte att så långt möjligt hålla koncernbolagen uppdaterade om de preliminära ramar som finns att förhålla sig till innan den slutliga budgeten kommuniceras.

Bilaga 1 – Intervjuade personer

Marie Jacobsson, Vice VD Skåne Holding/Regionstyrelsen

Henrik Fritzon, Ordförande Skåne Holding/Regionstyrelsen

Carl Sonesson, Ledamot Skåne Holding/Regionstyrelsen

Marika Qvist, VD Folktandvården Skåne AB

Mikael Rosen, VD Skåne Care AB

Björn Ekelund, Ledamot Skåne Care AB

Anders Dellson, VD Innovation Skåne AB

Susanne Magnusson, som VD och administrativ chef Business Region Skåne AB

Anders Karlsson, Ordförande Business Region Skåne AB

Ralf Ivarsson, VD Film i Skåne AB

Stefan Johansson, VD Invest in Skåne AB

Pia Jönsson-Rajgård, VD Tourism in Skåne AB

Pehr Palm, VD Event in Skåne AB

Åsa Söderberg, VD Skånes Dansteater AB

Britt-Marie Bojie Lundqvist, Ordförande Malmö Opera och Musikteater Aktiebolag

Bilaga 2 – Sakgranskning

Rapporten har varit föremål för en sakgranskning för att säkerställa att faktaunderlaget är korrekt. Sakgranskningen innebär att den del av rapporten som innehåller iakttagelser och fakta skickades till berörda personer den 17 oktober 2017 med begäran om deras eventuella synpunkter senast den 23 oktober 2017 klockan 12:00. I det e-postbrev som de berörda personerna fick framgick att om vi inte erhöll svar innan denna tidpunkt tolkas detta som att personen inte har några kommentarer utan bedömer innehållet i rapporten vara korrekt.

Följande personer har fått rapporten för sakgranskning:

- Marie Jacobsson
- Carl Johan Sonesson
- Anders Dellson
- Anders Karlsson
- Henrik Fritzon
- Susanne E Magnusson

Vi erhöll materiella kommentarer från följande personer:

- Marie Jacobsson
- Susanne E Magnusson

Kommentarerna ledde till mindre justeringar.

Deloitte.

Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Samtliga 200 000 medarbetare i nätverket arbetar för att nå den gemensamma visionen – To be the standard of excellence.

Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person, och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök www.deloitte.com/about.