

# LANDSTINGS- REVISORERNA

Projektrapport  
nr 14/2008

## Landstingsstyrelsens ägarstyrning av landstingets bolag

- Ägarstyrningen utövas av Produktionsutskottet för bolag inom hälso- och sjukvårdsverksamhet och av Strategiska utskottet för övriga verksamheter.
- Ägarstyrningen har utvecklats under 2000-talet även om den behöver utvecklas och stärkas ytterligare. Det gäller särskilt för Strategiska utskottet.
- Uppdelningen av ägarstyrningen på flera utskott medför i vissa fall en otydlig ansvarsfördelning. Ansvarsfördelningen behöver ses över och samordnas för att uppnå en optimal arbetsordning.
- Strukturen för ägarstyrning är inte känd av alla aktörer. Landstingsstyrelsen bör definiera och tydliggöra strukturen. Särskild kraft bör läggas på att kommunicera roller och ansvar.
- Landstingsstyrelsen behöver utveckla och definiera en strategisk agenda för dialogen mellan utskotten och bolagen.
- Styrstrategin med ökade befogenheter och ansvar för sjukhusens styrelser innebär ökade krav på en utvecklad och ändamålsenlig ägarstyrning.
- Det finns risk för sammanblandning av ägar- och beställarstyrning. Tydliggör och avgränsa dessa olika roller och ansvaret dem emellan.



Revisorsgrupp I  
2008 års revisorer

2008-12-16

Diarienummer:  
RK 200806-64

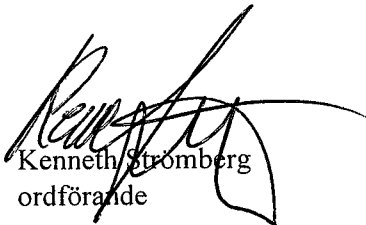
Landstingsstyrelsen

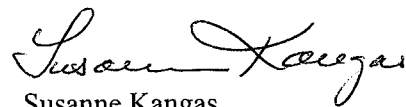
## Rapport 14/2008 Landstingsstyrelsens ägarstyrning av landstingets bolag

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade på möte 2008-12-16 att överlämna rapporten till landstingsstyrelsen för yttrande senast 2009-03-02.

Paragrafen justerades omedelbart.

Härmed överlämnas rapporten.

  
Kenneth Strömberg  
ordförande

  
Susanne Kangas  
sekreterare

Revisorsgrupp II  
2008 års revisorer

2008-12-16

Diarienummer:  
RK 200806-64

Styrelserna för  
Danderyds sjukhus AB  
Södersjukhuset AB  
S:t Eriks ögonsjukhus AB  
Folktandvården i Stockholms län AB  
Ambulansverksamheten i Storstockholm AB  
Stockholm Care AB

## Rapport 14/2008 Landstingsstyrelsens ägarstyrning av landstingets bolag

Revisorerna i revisorsgrupp II beslutade på möte 2008-12-16 att överlämna rapporten till styrelserna för Danderyds sjukhus AB, Södersjukhuset AB, S:t Eriks ögonsjukhus AB, Folktandvården i Stockholms läns AB, Ambulansverksamheten i Storstockholm AB och Stockholm Care AB för kännedom och med möjlighet till yttrande senast 2009-03-02.

Paragrafen justerades omedelbart.

Härmed överlämnas rapporten.

  
Göran Hammarsjö  
ordförande

  
Anneli Lagebro  
sekreterare

Revisorsgrupp III  
2008 års revisorer

2008-12-16

Diarienummer:  
RK 200806-64


Styrelserna för  
AB Storstockholms Lokaltrafik  
Waxholms Ångfartygs AB  
Locum AB  
MediCarrier AB

## Rapport 14/2008 Landstingsstyrelsens ägarstyrning av landstingets bolag

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade på möte 2008-12-16 att överlämna rapporten till AB Storstockholms lokaltrafik, Waxholms Ångfartygs AB, Locum AB och MediCarrier AB för kännedom och med möjlighet till yttrande senast 2009-03-02.

Paragrafen justerades omedelbart.

Härmed överlämnas rapporten.

  
Gunilla Jerling  
ordförande

  
Ralf Jonsson  
sekreterare

## Innehållsförteckning

<b>1. INLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 Förutsättningar för ägarstyrning.....	1
1.2 Revisionens tidigare iakttagelser .....	1
1.3 Syfte och revisionsfrågor .....	2
1.4 Bolagen inom SLL.....	2
<b>2. IAKTTAGELSER OCH SLUTSATSER .....</b>	<b>3</b>
<b>3. REVISIONSKONTORETS SAMMANFATTANDE BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER.....</b>	<b>4</b>

Bilaga 1 Konsultrapport ”Granskning av ägarstyrning inom Stockholms läns landsting”

## 1. Inledning

### 1.1 Förutsättningar för ägarstyrning

Grunden för ägarstyrningen utgörs av "Ägarpolicy för SLL" (Ägarpolicy) samt specifika ägardirektiv för bolag och verksamhet i bolagsliknande former. Ägarpolicyen har reviderats och fastställdes av fullmäktige 2008-02-12. Ägarrollen i de landstingsägda bolagen utövas av landstingsfullmäktige, landstingsstyrelsen och vissa av dess utskott samt i förekommande fall av moderbolags styrelse. Enligt "Ägarpolicyen" ska ägarstyrningen följas upp årligen av landstingsstyrelsen och ansvarigt utskott.

Landstingsstyrelsen bedriver ägarstyrningen i huvudsak genom Strategiska utskottet och Produktionsutskottet. Produktionsutskottet utövar ägarstyrning för bolag inom hälso- och sjukvårdsverksamhet och Strategiska utskottet för övriga verksamheter.

De specifika ägardirektiven för sjukhusen, SLSO och SNS har reviderats och fastställdes av fullmäktige 2008-03-11. Specifika ägardirektiv för AB Storstockholms lokaltrafik fastställdes av fullmäktige 2008-10-07. För övriga verksamheter fastställdes ägardirektiven under åren 2004 – 2005.

Därutöver har fullmäktige i budgeten för 2008 fastställt en särskild styrstrategi för sjukhusen.

### 1.2 Revisionens tidigare iakttagelser

Landstingsrevisorerna har under flera år granskat ägarstyrningen inom Stockholms läns landsting (SLL). Granskningarna har avrapporterats dels i särskilda projektrapporter, dels i årsrapporter för landstingsstyrelsen.

År 2004 genomfördes en särskild granskning avseende "God styrelsesed i nämnder och styrelser" (34/2004). Där konstaterades bl. a att nämnders och styrelsers ansvar och uppdrag uppfattas som otydligt, liksom ägarstyrningen. Revisionen genomför en uppföljning som avrapporteras i december 2008.

Av årsrapporten 2006 för landstingsstyrelsen framgick att ägarstyrningen utvecklats "även om en del återstår". Bl.a. framhölls att ägarpolicy och ägardirektiv borde kompletteras så att ansvar, roller och styrformer tydliggörs.

I årsrapporten 2007 för landstingsstyrelsen angavs att ägarstyrningen kan utvecklas, framför allt när det gäller Strategiska utskottet. Produktionsutskottet har etablerat en relativt tydlig struktur för sitt arbete, men inte fullt ut utövat en aktiv och ändamålsenlig ägarstyrning. Vidare konstaterades att vissa styrelser hänvisat till informella besked och utfästelser från landstingsledningen, vilket bidrog till otydlighet i styrning och ansvar.

### 1.3 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om den ägarstyrning som utövas av landstingsstyrelsen och dess utskott är ändamålsenlig. Granskningen har fokuserat främst på om det finns en dialog mellan de olika aktörerna som levandegör ägarstyrningen. Verksamheter som bedrivs i förvaltning med bolagsliknande former ingår inte i denna granskning.

Granskningen utgår från följande revisionsfrågor:

- Har SLL en ändamålsenlig ägarstyrning?
- Hur sker tillämpning och uppföljning av ägardirektiv?
- Hur sker tillämpning och uppföljning av styrstrategin för sjukhusen?
- Hur förhåller sig ägarstyrning i förhållande till beställarstyrning?

### 1.4 Bolagen inom SLL

År 2007 uppgick den sammanlagda omsättningen för landstingets bolag till ca 19,7 miljarder kr. Bolagen har sammanlagt ca 10 570 årsarbetare.

Allmänna utskottet ansvarar för att nominera ledamöter i de s.k. professionella styrelserna. Styrelsernas sammansättning varierar mellan bolagen och består av:

- politiker
- externa representanter
- politiker och externa eller tjänstemän (blandade styrelser)

Tabell *Bolagsstyrelsernas sammansättning*

Bolag	Styrelsernas sammansättning				
	Polit (ord)	Polit (ers)	Tjänstemän	Externa	Totalt
Danderyds sjukhus AB			1	4	5
Södersjukhuset AB				5	5
S:t Eriks Ögonsjukhus AB				5	5
Folk tandvården Stockholms län AB				5	5
Stockholm Care AB				4	4
Ambulanssjukvården i Storstockholm AB (AISAB)			1	4	5
MediCarrier AB	1		1	3	5
Waxholms Ångfartygs AB	5	5			10
AB SLL Internfinans	2		1	3	6
AB Storstockholms lokaltrafik (SL)	13	13			26
Locum AB	7	7			14

Samtliga helägda bolag, förutom AB Storstockholms Lokaltrafik, ingår i Landstingshuset i Stockholm AB. AB Storstockholms Lokaltrafik är en egen koncern och omfattar förutom moderbolaget även flera dotterbolag.

## 2. Iakttagelser och slutsatser

Nedan redovisas iakttagelser och slutsatser utifrån de övergripande revisionsfrågorna. Granskningen har genomförts med konsultstöd från ÖPWC/Komrev och redovisas i sin helhet i bilagd konsultrapport.

### **Har SLL en ändamålsenlig ägarstyrning?**

Ägarstyrningen har utvecklats under 2000-talet även om den behöver förstärkas ytterligare. Det gäller hur roller, stöd och dialogforum definieras inom ägarstyrningen. En strategisk agenda för dialogen behöver utvecklas, vilket möjliggör en mer värdeskapande styrning av bolagen.

Den politiska organisationen för ägarstyrning är uppdelad på flera utskott och det är vissa fall oklart vilket utskott som handhar vilka frågor. Trots att det finns en ansvarsfördelning, försvårar uppdelningen en optimal arbetsordning.

Synpunkter har framkommit att det är svårare att utöva ägarstyrning om bolagsstyrelserna är renodlade politiska styrelser. Vid jämförelse med andra kommuner och landsting utövas ägarstyrningen på likartat sätt oberoende av styrelsernas sammansättning. Ägarstyrningen inom landstinget bör utövas på ett ensat sätt oberoende av styrelsernas sammansättning. Olika förhållningssätt försvårar såväl öppenhet som tydlighet, vilka är viktiga grundpelare för att bedriva en ändamålsenlig ägarstyrning.

### **Hur sker tillämpning och uppföljning av ägardirektiv?**

Ägardirektiven hålls till stora delar levande. Under den period som direktiven arbetas fram genomförs ett grundligt arbete.

Då det saknas en strukturerad agenda för ägardialogen med respektive bolag finns det inte heller givna avstämningspunkter för om direktiven är aktuella, eller någon bedömning av hur bolagen efterlever direktiven.

### **Hur sker tillämpning och uppföljning av styrstrategi för sjukhusen?**

Inför 2008 fastställdes en ny styrningsstrategi som bygger på att tydliggöra styrelser och ledningars ansvar för landstingets sjukhus. Strategin bygger på de fyra hörnpelarna: resultatansvar, flerårsavtal, avtal baserade på landstingets lägsta kostnad för respektive sjukhus samt sanktionsregler.



Det är för tidigt att dra några slutsatser angående uppföljningen av den nya styrstrategin eftersom den inte tillämpats i någon större omfattning under 2008. Exempelvis införs principen om treårsavtal först i januari 2009. Det finns dock risk för att de brister som redovisats avseende ägardialogen också kommer att få genomslag i arbetet med styrstrategin.

Revisionskontoret genomför en särskild granskning av styrningen av sjukhusen som avrapporteras i december 2008.

### **Hur förhåller sig ägarstyrning i förhållande till beställarstyrning?**

Beställarstyrningen i SLL är omfattande avseende såväl detaljeringsgrad som resurser. Det uppstår idag en obalans i styrsystemet genom de definierade bristerna i ägarstyrningen. Det kan beskrivas som att det tomrum som skapas genom brister i ägardialogen avseende de bolag som bedriver hälso- och sjukvård i vissa avseenden fylls ut av beställarorganisationen.

Beställarorganisationen har dock inte uppdraget att fundera på hur de olika delarna i hälso- och sjukvårdsproduktionen skall kunna utveckla sin verksamhet på längre sikt. Det ger därmed ett alltför kortsiktigt perspektiv i hela styrningen av SLL:s hälso- och sjukvård.

## **3. Revisionskontorets sammanfattande bedömning och rekommendationer**

Enligt ”Ägarpolicyn” ska ägarstyrningen bedrivas så att bästa möjliga förutsättningar skapas för att verksamheterna skall uppnå fastställda mål och bedrivs i enlighet med lagar och regler. Ägarstyrningen inom SLL utövas främst genom:

- utformning av respektive bolagsordning
- utarbetande av generella och specifika ägardirektiv som fastställs på respektive bolagsstämma
- val av styrelseledamöter och deras medverkan i styrelsearbete
- den löpande dialogen mellan politiker/ägarrepresentanter, styrelsemedlemmar och företagsledning

Revisionskontoret konstaterar att de formella delarna av ägarstyrningen är uppfyllda enligt fastställd ägarpolicy. Bolagsordningar och specifika ägardirektiv finns för samtliga bolag. Vad gäller den löpande dialogen mellan ägaren och bolagen visar granskningen att den måste utvecklas och stärkas.

Ägarstyrningen har utvecklats under 2000-talet även om den behöver förstärkas ytterligare. Kontorets sammanfattande bedömning är att landstingsstyrelsen och dess utskott inte till alla delar utövar en aktiv ägarstyrning, vilket uppmärksammats tidigare. Produktionsutskottet har etablerat en relativt tydlig struktur för sitt arbete, men utövar inte till alla delar en aktiv styrning. Styrstrategin med ökade befogenheter och ansvar för sjukhusens styrelser innebär ökade krav på en utvecklad och ändamålsenlig ägarstyrning.

Vad gäller Strategiska utskottets ägarstyrning behöver den utvecklas och stärkas betydligt.

I granskningen har framkommit att det upplevs otydligt och inte till alla delar ändamålsenligt hur tjänstemannastödet för ägarstyrningen är organiserad. I budgeten för 2009 får landstingsstyrelsen i uppdrag att utveckla en tydlig funktion som har i uppdrag att hantera ägarstyrningsfrågor.

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- Landstingsstyrelsen bör definiera och tydliggöra strukturen, rollerna och olika dialogforum avsedda för ägarstyrning.
- De olika organen för ägarstyrning behöver renodlas, tydliggöras och samordnas.
- Särskild kraft behöver läggas på att definiera och kommuniceras roller och ansvar för de olika organen.
- Landstingsstyrelsen bör utveckla och definiera en strategisk agenda för dialogen mellan utskotten och de olika bolagen.
- Styrstrategin med ökade befogenheter och ansvar för sjukhusens styrelser innebär ökade krav på en utvecklad och ändamålsenlig ägarstyrning.
- Det finns risk för sammanblandning av ägar- och beställarstyrning. Tydliggör och avgränsa dessa roller och ansvaret dem emellan.



Susanne Kangas  
bitr. revisionsdirektör  
certifierad kommunal revisor

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Revisionsrapport

# Granskning av ägarstyrning inom Stockholms läns landsting

November 2008

Mats Carlström  
Roine Gillingsjö

\*connectedthinking

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning .....	2
2	Uppdrag .....	3
3	Inriktningen på studien – Metod för granskning .....	4
4	SLL:s arbete med att utveckla ägarstyrning .....	5
5	Våra utgångspunkter för aktiv ägarstyrning .....	6
6	Finns dialogen som styrker en värdeskapande ägarstyrning?.....	9
7	Är ägardialogen ändamålsenlig?.....	13
8	Avslutande bedömning utifrån givna revisionsfrågor .....	17
Bilaga 1	Utgångspunkter för aktiv ägarstyrning * .....	20
Bilaga 2	Följande personer har intervjuats: .....	29

# 1 Sammanfattning

## 1.1 Generella iakttagelser

Granskningen av ägarstyrning inom Stockholms läns landsting visar att strukturen för ägarstyrning inte är känd och levande för alla aktörer. Den politiska organisationen för ägarstyrning är uppdelad på flera utskott. Trots att det finns en ansvarsfördelning, försvårar uppdelningen en optimal arbetsordning. Inga förändringar aviserats under denna mandatperiod.

De politiska företrädarna upplever inte stödet i ägarstyrningsfrågorna som koordinerat och strukturerat. De ger också en oklar bild av vad som egentligen är stödresurserna i detta sammanhang. Den struktur som finns har använts relativt improviserat för olika frågor. Det finns också en tilltro till att bygga personberoende organisationskonstruktioner. På flera håll finns en vilja att definiera rollerna och processen tydligare i ägarstyrningen. Frågan upplevs ganska viktig men det finns också en återhållsamhet i ambitionerna kring ägarstyrning.

Landstingsdirektören redovisar att tjänstemannastrukturen kommer att ses över för ägarstyrning under 2008/2009.

## 1.2 Sammanfattande bedömning

Vår bedömning är att ägarstyrningen inte är ändamålsenlig, avseende hur roller, stöd och dialogforum definierats inom ägarstyrningen. Detta är det område där förbättringar behöver ske för att ägarstyrningen i sin helhet skall kunna bli ändamålsenlig. Det saknas en strukturerad agenda för ägardialogen med respektive bolag och det finns inte heller givna avstämningpunkter. Ägardirektiven hålls dock till stora delar levande. Under den period som direktiv arbetas fram är detta föremål för ett grundligt arbete.

Det finns risk för att de brister som finns avseende ägardialogen också kommer att få genomslag i arbetet med den nya styrstrategin för sjukhusen. Det är dock för tidigt att dra några slutsatser kring hur den nya styrstrategin kommer att fungera eftersom den inte tillämpats i någon större omfattning under 2008. I vissa avseenden fylls brister i ägarstyrningen ut av beställarorganisationen. Den har dock inte uppdraget att fundera på hur de olika delarna i landstingets hälso- och sjukvårdsproduktion skall kunna utveckla sin verksamhet på 5, 10 och 15 års sikt vilket sammantaget bedöms ge ett alltför kortsiktigt perspektiv i hela styrningen av SLL:s hälso- och sjukvård.

Landstingsstyrelsens ägarstyrning kan sammantaget beskrivas vara under utveckling sedan 2003. Den kännetecknas idag av att kunna lösa akuta situationer men i övrigt kan ägarnärvaron gentemot bolagen beskrivas vara låg och relativt ostrukturerad.

## **2 Uppdrag**

### **2.1 Bakgrund**

Landstingsrevisorerna har vid flera tillfällen genomfört särskilda granskningsinsatser, avseende styrningen av SLL:s verksamheter, ur ett ägarperspektiv. Granskningarna har avrapporterats dels i särskilda projektrapporter, dels i årsrapporterna.

Enligt landstingets ägarpolicy utövas ägarrollen av landstingsfullmäktige, landstingsstyrelsen, vissa av dess utskott, samt i förekommande fall av styrelsen för Landstingshuset i Stockholm AB (moderbolaget). Av policyn framgår även att landstingsstyrelsen och dess utskott ansvarar för uppföljning och utveckling av policyn. Detta uppdrag är handlar om att pröva landstingsstyrelsens ansvar för uppföljning och utveckling av dialogen inom ägarstyrningen.

Under mandatperioden 2003 – 2006 utövades ägarstyrningen av landstingsstyrelsens ägarutskott. Fr.o.m. 2007 åvilar uppdraget i första hand landstingsstyrelsens produktionsutskott (sjukvårdsverksamheter) respektive strategiska utskott (övriga verksamheter). Tjänstemannastödet för ägarstyrningen är spritt på flera stabsfunktioner och vid sidan om ekonomer inom ekonomi och verksamhetsstyrning verkar endast två till tre särskilda tjänster finnas inom koncernledningens stabsfunktion för ägarstyrning.

Grunderna i ägarstyrning anges av SLL:s ägarpolicy (generella direktiv) samt specifika ägardirektiv för varje förvaltning/bolag.

Gällande ägarpolicy reviderades av landstingsfullmäktige 12 februari 2008. För vissa av verksamheterna har de specifika ägardirektiven uppdaterats under 2008 medan andra verksamheter utgår från ägardirektiv som fastställts under åren 2004-2005.

Revisionen har granskat ägarstyrningen samt påtalat behovet av utveckling inom området sedan 2001. Under denna period har också en successiv utveckling skett inom landstinget. Det kan särskilt noteras att i revisionskontorets årsrapport för landstingsstyrelsen 2006 lyftes särskilt behov av klargörande av roller och ansvar. Revisionskontoret påtalade då även otydligheten mellan ägarstyrning och beställarstyrning samt att flera styrelser påtalat svårigheter med en alltför informell ägarstyrning.

## **2.2 Revisionsfråga**

Granskningens revisionsfråga är enligt revisionsplanen:

- Har SLL en ändamålsenlig ägarstyrning?

Revisionskontoret har dessutom ställt upp följande revisionsfrågor:

- Hur sker tillämpning och uppföljning av ägardirektiv?
- Hur sker tillämpning och uppföljning av styrstrategi för sjukhusen?
- Hur förhåller sig ägarstyrning i förhållande till beställarstyrning?

Granskningen fokuserar utifrån revisionsfrågorna främst på om det finns en dialog som levandegör ägarstyrningen utifrån beslutad policy mellan de olika aktörerna och om denna dialog är ändamålsenlig.

## **3 Inriktningen på studien – Metod för granskning**

### **3.1 Inledande ”Metodseminarium”**

Granskningen har i samarbete med revisionskontoret inletts med ett ”Metodseminarium”, med deltagare från revisionskontoret och medarbetare från ÖPwC som har erfarenhet inom ämnesområdet.

Syftet med ”Metodseminariumet” var dels att sammanfatta tidigare iakttagelser och rekommendationer, dels att sätta upp de referensramar avseende ägarstyrning som granskningen skulle utgå ifrån samt precisera inriktningen med utgångspunkt från angivna revisionsfrågor.

### **3.2 Samordning med andra granskningar**

I landstingsrevisorernas revisionsplan ingår några andra granskningar som mer eller mindre berör aspekter av ägarstyrningen:

- Uppföljning avseende God styrelsesed inom SLL
- Landstingsstyrelsens uppsiktsplikt
- Förstärkt styrstrategi för sjukhusen)

Genom fortlöpande redovisning av iakttagelser från granskning av ägarstyrning inom Stockholms läns landsting har revisionskontoret i granskning av 2008 års verksamhet parallellt kunnat samordna iakttagelser.

### **3.3 Avgränsning – Datainsamling**

Granskningen har i samråd med revisionskontoret avgränsats till att endast röra ägardialogen med landstingets bolag. Tillsammans med revisionskontoret har följande urval av bolag gjorts avseende datainsamling och intervjuer.

- Danderyds sjukhus
- St:Eriks ögonsjukhus
- Locum
- Folktandvården

Verksamheter som bedrivs i s k bolagsliknande former ingår inte i föreliggande granskning.

Granskningen har skett genom intervjuer centralt inom landstinget och bolagen. Vidare genomgång av viktiga styrdokument och dokumentation från organ som ska utöva ägarstyrningen, exempelvis ägarpolicy och protokoll från strategiska utskottet och produktionsutskottet. I bilaga 2 redovisa vilka personer som intervjuats.

## **4 SLL:s arbete med att utveckla ägarstyrning**

SLL:s införande av en beställar-/utförarstyrning under 1990-talets början samt bolagiseringen av delar av hälso- och sjukvården har efterhand lyft fram behovet av en tydlig och genomtänkt ägarstyrning. Detta framhölls också i särskilda granskningar som revisionen lät genomföra under år 2001 och 2002.

Fr.o.m 2003 inrättades inom landstingsstyrelsen ett särskilt ägarutskott, med uppdrag att utöva ägarrollen. Inom utskottet utarbetades förslag till ägarpolicy och specifika ägardirektiv, som därefter fastställdes av fullmäktige.

Under innevarande mandatperiod utövas ägarstyrningen av produktionsutskottet (för hälso- och sjukvårdsverksamhet) respektive strategiska utskottet (för övrig verksamhet). I vissa avseenden kan också ägarstyrningen bli en fråga för landstingsstyrelsens allmänna utskott.

Ägarpolicy och vissa av de specifika ägardirektiven har uppdaterats under 2007-2008.



## 5 Våra utgångspunkter för aktiv ägarstyrning

### 5.1 Allmänt

Ägarstyrning i kommuner och landsting har haft en successiv utveckling under de sista 10-15 åren. Våra utgångspunkter för en ägarstyrning återfinns i bilaga 1 till rapporten i en mer utförlig beskrivning.

Vår utgångspunkt är att detta handlar om ett särskilt område avseende styrning av kommunal och landstingskommunal verksamhet, då det kombinerar två grundläggande lagstiftningar i form av kommunallagen och aktiebolagslagen. Kommunallagen ställer krav på uppsikt, intern kontroll samt god ekonomisk hushållning, medan aktiebolagslagen bygger på en grundläggande tanke om en sluten enhet vars företagsekonomiska uppdrag är att leverera finansiell avkastning till ägaren.

Denna speciella form av kommunal-/landstingskommunal styrning, d.v.s. ägarstyrning, kräver att ett antal grundläggande fundamenta finns på plats för att ge möjligheter att utveckla en relationsskapande och förtroendeskapande styrning. De områden denna fundamenta skall ge en struktur för är:

- Helhetssyn/koncernnytta
- Effektivitet, säkerhet och styrbarhet
- Öppenhet, insyn och kommunikation
- Administrativ och funktionell samordning

### 5.2 Styrbarhet – kräver en medveten process/dialog och en strategisk agenda

En förutsättning för att ägarstyrningen skall bli reell är att det finns goda och öppna samtal mellan de olika aktörerna, som utifrån en professionalism ser till att förståelse och ömsesidighet uppkommer i de strategiska frågorna.

Processen, dialogen samt agendan måste utgå från landstinget som *helhet*, dvs. koncernen som inkluderar all verksamhet där en gemensam koncernbudget och styrprocess knyter ihop all verksamhet oavsett juridisk form såsom nämnd/förvaltning eller bolag etc.

I praktiken kan man säga att en företagspolicy måste ha sin utgångspunkt i en övergripande tolkning av omvärldssituationen, strategiska beslut om vision och verksamhetsidé samt ledningsfilosofi och styrprinciper. Här blir förekomsten av forum för dialog såväl administrativa ledningsgruppträffar med VD, förvaltningschefer, landstingsdirektör och/eller koncernchef, som politiska forum med ledande politiker och övriga ordföranden i praktiken helt avgörande.

### 5.3 Dialogen – det strategiska samtalet

I syfte att knyta ihop frågan om hård respektive mjuk ägarstyrning, samt frågan om en närvarande eller frånvarande ägare kan följande matris utgöra ett underlag för hur man skall arbeta med ägardirektiven och deras konkreta innehåll inom ramen för en fungerande dialog.

Bilden nedan är en principskiss som syftar till att kunna definiera vilken profil man vill eftersträva i sin ägarstyrning vad gäller dimensionerna *ägarens närvaro i ägarstyrningen* samt *typen av styrning (hård eller mjuk)*

		<b>Hög ägarnärvaro</b>			
<b>Hård styrning</b>		Detaljbeslut Deltar i allt Ständig information	Värde & kulturstyrning Strategiska nyckeltal Dialog & process	<b>Mjuk styrning</b>	
		Fattar beslut Många nyckeltal Ingen uppföljning	Flummiga visioner Få möten Låg delaktighet		
		<b>Låg ägarnärvaro</b>			

I den konkretisering av ägarstyrning som kan benämnas implementering och utveckling av ägarpolicy finns ett antal konkreta punkter att arbeta med såsom:

- Den strategiska agendans innehåll för dialogmöten.
- Formerna för själva rollspelet mellan landstingsstyrelsen och/eller moderbolaget och bolagen.
- Graden av integration i den ordinarie budget- och styrprocessen.
- Vilka aktörer som deltar i processen (ex landstingsstyrelsens arbetsutskott) politiker, landstingsdirektör, ekonomichef, VD etc.
- Frekvens för de olika mötena.
- Balansen mellan formell styrning (administrativ och juridisk) och informell ledning (kontakter och relationer mellan aktörerna), dvs. graden av "ägarnärvaro".

Vad bör då en aktiv ägardialog handfast innehålla?

## 5.4 Modell för ägarstyrning (frågeområde 1 – 11)

De huvudområden som den aktiva ägarstyrningen bör beröra är, som tidigare angivits:

- Helhetssyn/koncernnytta
- Effektivitet, säkerhet och styrbarhet
- Öppenhet, insyn och kommunikation
- Administrativ och funktionell samordning

Utifrån dessa övergripande områden i ägarstyrningen kan följande frågeställningar härledas, vilka säkrar att dialogen blir värdeskapande och effektiv.

1. Helheten, dvs allmän genomgång av tillståndet i bolaget. Det viktiga måste komma först. Här kan en flerdimensionell riskanalys vara en bra struktur att utgå ifrån.
2. Omvärldsanalys och branschanalys – Vad händer i omvärlden och i branschen och vad betyder det för oss? Fokus på särskilda nyckelfrågor för bolaget nu och i framtiden.
3. Bolagets strategiska inriktning kopplad till ändamål och ägaridé samt direktivens struktur – vad var det vi skulle göra?
4. Redovisning och diskussion vad gäller affärs-/verksamhetsplan samt ekonomiskt utfall kopplat till budgetutfall och aktuella prognoser. (Följsamhet mot budget i olika avseenden etc.)
5. Aktuella rapporter inom viktiga områden, såsom kundundersökningar, marknadsposition, konkurrenter/samverkansparter, miljöundersökning, ledarskaps- och organisationsutveckling, IT-strategier etc.
6. Diskussion om ”den dubbla avkastningen”, dvs. avkastning i företagsekonomiskt perspektiv/pengar och samhällsekonomiskt perspektiv/nytta.
7. Avstämning av inriktning i förhållande till befintliga ägardirektiv – antagna på bolagsstämman samt diskussion om ev. ny verksamhetsinriktning.
8. Avkastning och utdelning.
9. Aktuella samordningsfrågor inom koncernen t.ex. IT, finans, information, marknadsföring, revision, personalpolitik etc.

10. Ägarens övriga förväntningar och krav på bolaget i det gemensamma arbetet med att utveckla landstinget i form av fler nöjda invånare, visionsutveckling etc.
11. Kultur och attitydfrågor - lever vi som vi lär? Uppträder vi enat som ett lag?

I föreliggande revisionsrapport belyser vi i huvudsak vad som är föremål för ägardialog och ändamålsenligheten i utformningen av dialogen.

## **6 Finns dialogen som styrker en värdeskapande ägarstyrning?**

I detta kapitel redovisar vi våra iakttagelser av SLL:s arbete med strategisk ägardialog.

De intervjuer som ligger till grund för granskningen har utgått från vår definition av vad en strategisk ägardialog bör innehålla. De intervjuade har instämt i att det är relevanta frågeställningar att behandla i sammanhanget.

### **6.1 Strategisk inriktning utifrån en helhetsbedömning i form av bolagets och ägarens omvärldsspaning samt ägarens vilja. (Modellens fråga 1-3 )**

Bolagens strategiska inriktning förefaller vara föremål för diskussion på flera håll och vid flera tillfällen men inte alltid systematiserat.

Frågeställningar förekommer såväl inom berörda utskott som inom de tjänstemannaforum som samlar respektive VD för överläggningar – under den tid studien varat har dessa samlats såväl av biträdande landstingsdirektör som av landstingsdirektören . De tillfrågade bolagsföreträdarna upplever sig dock inte se någon samlad genomgång mellan landstingsledningens tjänstemän och respektive bolags företrädare vilken i nästa skede blir föremål för en politisk hantering. I mötet med ansvarigt utskott upplever de ibland frågeställningarna som oförberedda och ostrukturerade. Det är inte heller tydligt för bolagen hur landstingsledningen har strukturerat sina funktioner för ägarstyrning och analys av densamma.

Den politiska ledningen ger i princip en spegelvänd bild av det som bolagsledningarna återger. Den ägarbild som tas i utskotten ligger sällan på en strategisk nivå utan kännetecknas mer av aktuellt problemlösande. Även den politiska ledningen upplever det som otydligt hur tjänstemannaledningen format tjänstemannastödet för ägarstyrningen.

## **6.2 Affärsplan – verksamhetsplan (modellens fråga 4)**

Affärs-/verksamhetsplaner för bolagen samlas av landstingsledningen i en gemensam mappstruktur. De är även strikt mallade och håller därför en gemensam struktur. För de större enheterna har det i samband med framtagande av affärsplan/verksamhetsplan hållits träffar på tjänstemannanivå för avstämning av innehållet. Från i år är det nytt att dessa träffar hålls av utskottens presidier.

Bilden från de studerade bolagen är att det framstår som oklart hur affärs-/verksamhetsplaner behandlas och vad som förväntas vid de angivna mötestillfällena.

## **6.3 Bolagens rapporter (modellens fråga 5)**

Den reflexion som delgivits är att bolagens rapportering i olika frågeställningar (inte bara ekonomi) sällan är föremål för strukturerade diskussioner i de politiska utskott som handhar ägarstyrningen. Detsamma gäller dess presidier eller de träffar som utskottsordföranden håller med respektive bolags VD. Det kan dock förekomma att frågorna diskuteras vid exempelvis VD-träffar på tjänstemannanivå om det finns något särskilt skäl till detta.

För Locums del, som sorterar entydigt under det strategiska utskottet, så ges en bild av att hälsan tiger still. Den bild som förmedlas är att det ekonomiska resultatet är den ägarfråga som finns i blickfånget och att övriga frågor hanteras på ett fullgott sätt vilket styrks i bolagets egen information. Ett skäl som anges till att övriga frågor inte är föremål för en mer utpräglad ägarstyrning är det faktum att dess styrelse renodlat består av förtroendevalda, vilket då anses säkra en styrande effekt avseende att tillgodose ägarens intressen.

Från Locum själv annonseras ett stort intresse för de rubricerade frågorna och att dessa till stora delar löpande styrs och avrapporteras i bolagets integrerade styr- och kvalitetsprocess. Den del som avser rapportering till ägaren är man dock inte helt på det klara över om och hur den hanteras och om ägaren i aktiv mening är nöjd med de resultat som företaget uppnår med sin verksamhet. Exempel på detta är rapportering av bolagets miljöarbete.

## **6.4 Avkastning på bolagsnivå - koncernnivå (modellens fråga 6 och 8)**

Den avkastningsnivå som gäller för respektive bolag regleras i landstingets budget och det har tidigare inte varit föremål för någon strukturerad dialog mellan ägaren och bolagen.

Vad gäller hantering av koncernbidrag/utdelning/tillskott ägs dessa frågor av LISAB i form av moderbolagsstyrelse för de bolag som LISAB äger. Detta hanteras praktiskt i samband med bokslut och då under en relativt kort tidsperiod varför frågorna inte kommuniceras.

Det skriftliga regelverket i dessa frågor är tydligt men vid akuta frågeställningar har det framkommit att tillämpningen av ägarstyrningen blir otydlig eftersom den även påverkas av beställarrollens intressen. Budskapet blir då vid vissa tillfällen otydligt och det har även förekommit att bolag har upplevt att ägarens representanter givit underhandslöften om att göra avkall på de avkastningskrav som beslutats, något som dock inte uttryckts formellt.

## **6.5 Ägardirektiv (modellens fråga 7)**

Då revidering eller framtagning av nya ägardirektiv sker, har detta varit föremål för en längre process mellan ägaren och bolaget. Följaktligen finns det en dialog kring frågan vid dessa tillfällen.

Det finns dock inte någon strukturerad dialog mellan exempelvis produktionsutskottet och berört bolag om vilka behov det finns att initiera förändringar av ägardirektiv över tiden.

## **6.6 Samordningsfrågor (modellens fråga 9)**

Samordningsinitiativ har hanterats på olika sätt inom ramen för ägarstyrningen. Det finns en strävan att nå samordningsfördelar inom stödfunktioner på olika sätt. Till stöd för detta finns särskilda nätverk med ekonomichefer respektive personalchefer vilka ägs av respektive direktör i landstingsledningen.

Flera av dessa områden kan anses ha en ganska hård samordning inom koncernen i syfte att nå såväl effektivisering för helheten som kontroll. Det handlar exempelvis om finansfrågor. Andra frågor såsom IT-drift och redovisningssystem hanteras mer på en frivillig basis i syfte att nå lika och samordnade lösningar i hela landstinget och dess bolag.

Vad gäller samordning och koordination inom hälso- och sjukvårdsproduktionen, i syfte att säkerställa en effektiv och långsiktigt framgångsrik produktion som svar på

beställarens uppdrag, sker vissa initiativ på träffar där respektive sjukhusdirektör närvarar. Det beskrivs dock som en relativt ovanlig företeelse vilken kan leda till fortsatta bilaterala överläggningar mellan olika enheter men inte till frågor där ägaren tar vidare initiativ som just ägare. Istället pekar flera aktörer på att den koordinering som då sker istället kommer från beställarsidan i organisationen och att detta inte alltid främjar just förmågan att hitta effektiva och långsiktigt framgångsrika produktionslösningar.

## **6.7 Ägarens övriga förväntningar och krav (modellens fråga 10)**

Dialog om ägarens övriga förväntningar och krav beskrivs av flera intervjuade som en icke levande fråga inom ramen för den dialog som förekommer mellan ägare och bolag.

Flera av de intervjuade påtalar en vilja att ha ett ökat utrymme för denna typ av frågeställningar.

Vad gäller att knyta enheter gentemot landstingets visioner och vilja i stort förekommer det att det tillsätts representation från landstingets tjänstemannaledning in i bolagsstyrelserna. Detta som ett sätt att tydligare kitta samman organisationen informationsmässigt, värderingsmässigt och styrmässigt. De intervjuade förhåller sig inte helt negativa till denna lösning men påtalar att det leder till svårigheter för exempelvis styrelseordföranden att upprätthålla ett normalt styrelsearbete när en representant från tjänstemannaledningen finns i styrelserummet. Fokus, frågor och svar koncentreras då oftare till ägarrepresentanten än till styrelseordförande/VD.

## **6.8 Samspelet ut inom koncernen (modellens fråga 11)**

Samspelet inom koncernen upplevs inte som levande vare sig inom de politiska forum som har att arbeta med frågorna eller i olika tjänstemannagrupperingar som omfattar såväl lednings- som bolagsrepresentanter

Flera intervjuade påtalar olika viktiga avvägningar som har med frågeställningen att göra och som även kan antas ge viss osäkerhet i frågans hantering.

Den uppdelning som finns av den politiska ägarfunktionen upplevs inte optimerad vad gäller att just åstadkomma en utvecklad ägarstyrning i koncernen. Det upplevs vara en otydlighet var frågor skall hanteras mellan utskotten och hur tjänstemannastödet är riggat till respektive utskott framhåller flera intervjuade. Den organisatoriska lösningen med de olika utskotten är en kompromiss för att säkerställa en bredare effektivitet i ledningen av landstinget än bara ägarstyrningen av dess bolag.

## 7 Är ägardialogen ändamålsenlig?

I detta kapitel bedömer vi ändamålsenligheten i SLL:s utövande av ägarstyrning enligt de konkreta punkter som återfinns i kap 5.3 nämligen:

- Den strategiska agendans innehåll för dialogmöten.
- Formerna för själva rollspelet mellan landstingsstyrelsen och/eller moderbolaget och bolagen.
- Graden av integration i den ordinarie budget- och styrprocessen.
- Vilka aktörer som deltar i processen (ex styrelsens arbetsutskott, politiker landstingsdirektör, ekonomichef, VD etc.)
- Frekvens för de olika mötena.
- Balansen mellan formell styrning (administrativ och juridisk) och informell ledning (kontakter och relationer mellan aktörerna), dvs. graden av ”ägarnärvaro”.

### 7.1 Den strategiska agendans innehåll för dialogmöten är dåligt utvecklad

SLL saknar idag en uttalad strategisk agenda utifrån vilken ägardialogen skall föras med bolagen. För den sakens skull innebär inte detta att inte ett antal punkter ändå avhandlas inom ramen för de mötesforum som finns.

*Vår bedömning är att SLL och landstingsstyrelsen bör utveckla och definiera en strategisk agenda för dialogen med de olika bolagen. Detta möjliggör en mer värdeskapande styrning av bolagen, möjlighet att inrätta mer ändamålsenliga stödfunktioner för landstingsledningen kring ägarstyrning och möjlighet för bolagen att förstå vilka frågor som man har att svara upp emot gentemot ägaren.*

### 7.2 Strukturen för ägarstyrning är inte känd och levande för alla aktörer

Den fastslagna ägarstyrningsprocessen, som den idag är utformad, är inte känd av alla inblandade parter. Det är oklart vilket utskott som handhar vilka frågor i alla lägen och det är oklart hur stödet till ägarfrågor är riggat, eftersom ansvaret för detta är splittrat på flera funktioner. De intervjuade bolagsrepresentanterna ser heller ingen strukturerad och sammanhållen agenda som utgångspunkt för ägarstyrningen.

De delar i ägarstyrningen som är mest påtaglig för framför allt aktörerna inom hälso- och sjukvårdsprocessen är de akuta insatser som ibland tvingas genomföras avseende



exempelvis hantering av avtals- och ersättningsförhandlingar mm. Dessa upplevs i stort sett fungerande men det är ibland oklart vilken formell grund de vilar på.

*Vår bedömning är att strukturen, rollerna och olika dialogforum avsedda för ägarstyrning sammantaget är dåligt definierade och kända för de olika aktörerna.*

*Ägarstyrningspolicyn är med andra ord inte fullt ut implementerad. Vi bedömer även att den bristande strukturen leder till svårigheter att följa hur ägarstyrningen de facto utförs. Det är oklart hur frågor hanteras i utskott, presidier eller annat forum mellan politik och bolag.*

### **7.3 Den politiska konstruktionen för ägarstyrningen är inte optimal**

Dagens konstruktion med uppdelat ansvar för ägarstyrningen på flera utskott vid sidan om ansvar inom LISAB:s styrelse är ur ägarstyrningsperspektiv inte optimal. Det ställer särskilda krav på klargörande av roller och ansvarsområden.

Vi saknar insatser där landstingsledningen skulle kunnat kompensera den idag oklara bilden med ägarrollen uppdelad på olika utskott, genom att aktivt reda ut roller och samspel. Detta skulle exempelvis kunna ske genom samordnade konferenser och utbildningar för utskotten, dess tjänstemän samt bolagspresidierna och VD:ar.

*Vår bedömning är att de olika organen för ägarstyrning behöver renodlas, tydliggöras och samordnas och att särskild kraft behöver läggas på att definiera samt kommunicera roller och ansvar för de olika organen.*

### **7.4 De politiska företrädarna och berörda bolag upplever inte stödet i ägarstyrningsfrågorna som koordinerat och strukturerat**

Det är idag oklart för de flesta parterna inom ägarstyrningen hur tjänstemannastödet är riggat gentemot utskotten. Oberoende av vilken kvalitet och kapacitet stödet sammantaget har, så upplevs det inte av utskottsrepresentanter och berörda bolagsrepresentanter som tydligt och i alla delar ändamålsenligt.

En insats som av såväl rationalitetsskäl som styrningsskäl bör handhas av ägaren är utbildning av bolagens styrelser. Detta ansvar är även definierat i SLL:s ägarpolicy. Detta har tidigare skett samordnat inom SLL men inte efter senaste valet då eventuella insatser möjligen skett inom varje styrelse men rimligen då utan en förmedlad bild av hur just relationen mellan bolaget, dess styrelse och ägaren är tänkt att fungera. Detta är något som vi bedömer som en brist i ägarstyrningen.

*Vår bedömning är att det krävs förtydligande av ansvaret inom tjänstemannaorganisationen avseende ansvaret för ägarstyrning. Om inte en organisatorisk justering bedöms aktuell, behövs åtminstone ett klargörande av processansvaret av ägarstyrning gentemot olika bolag. Vidare bedömer vi att det faktum att en samordnad styrelseutbildning i enlighet med policyns intentioner inte genomförts varit till nackdel för ägarstyrningens utveckling i landstinget.*

## **7.5 De strukturer som finns har använts relativt improviserat i olika frågor.**

De bilder som förmedlas från olika intervjuade är att dagens strukturer har använts för akut problemlösande inom hälso- och sjukvårdsprocessen men att det i detta läge inte varit de formella strukturerna som följts och att ansvarsförhållanden blivit svåra att följa i sådant läge.

Inom bolagen har detta även lett till en viss otydlighet, vad förväntar sig egentligen ägaren? Dubbla signaler har gett underlag för att inta en passiv hållning i bolagen istället för en aktiv, mer problemlösande.

*Vår bedömning är att om roller och ansvarsområden klargörs för de befintliga strukturerna kommer det att ge möjlighet till en mer ändamålsenlig ägarstyrning (se även vår bedömning under 7.3).*

## **7.6 Det finns en tilltro till att bygga personberoende organisationskonstruktioner**

Flera aktörer pekar på att det idag sker insatser för att väva samman koncernen på ett tydligare sätt genom att placera ledande personer från landstingsledningen i bolagsstyrelserna.

Denna lösning medför ökad kompetens om koncernhelheten i bolagen men ger också flera nackdelar. Det är oklart med vilket ansvar dessa personer yttrar sig i bolagsstyrelsen rent ansvarsmässigt och styrelsearbetet i sig riskerar att bli haltande då VD och styrelseordförandena kan upplevas vingklippta i relation till ägarrepresentanten i styrelsen – styrelsen riskerar på det sättet bli mindre effektiv som just styrelse.

Det finns också en tilltro hos olika aktörer att ersätta klarheter i strukturerna med en personorienterad ägarstyrning. I brist på kunskap om processerna så utpekas en person – ägarrepresentanten ut som kontaktperson. Detta förhållande bidrar uppenbart till oklarheter i rollerna då de utpekade personerna även upprätthåller andra funktioner i

organisationen. Ägarrollen blir på det sättet otydlig vilket också bekräftats av olika aktörer.

*Vår bedömning är att det skapar otydlighet att ledande tjänstemän i Landstingsstyrelsens förvaltning (Lsf:s) sitter i bolagens styrelser eftersom samma tjänstemän biträder i (Lsf:s) uppsiktsplikt gentemot bolagen. Det kan uppstå intressekonflikter för den tjänsteman inom Lsf som ska biträda Landstingsstyrelsen att utöva uppsikt om denne samtidigt är ledamot i bolagsstyrelser.*

## **7.7 Håller policyn som grundpelare att utveckla ägarstyrningen framåt?**

Denna granskning handlar i sig inte om att heltäckande göra uttalande om samtliga styrdokument som reglerar ägarstyrningen av aktiebolag inom SLL. Det kan dock vara värt att pröva frågeställningen om ägarpolicyn är tillämplig som bas för att nå en mer ändamålsenlig dialog. För att policyn skall vara just de fundamenta som den avser att vara inom ägarstyrningen behöver dessa faktorer klargöras inom ramen för ägarstyrningen.

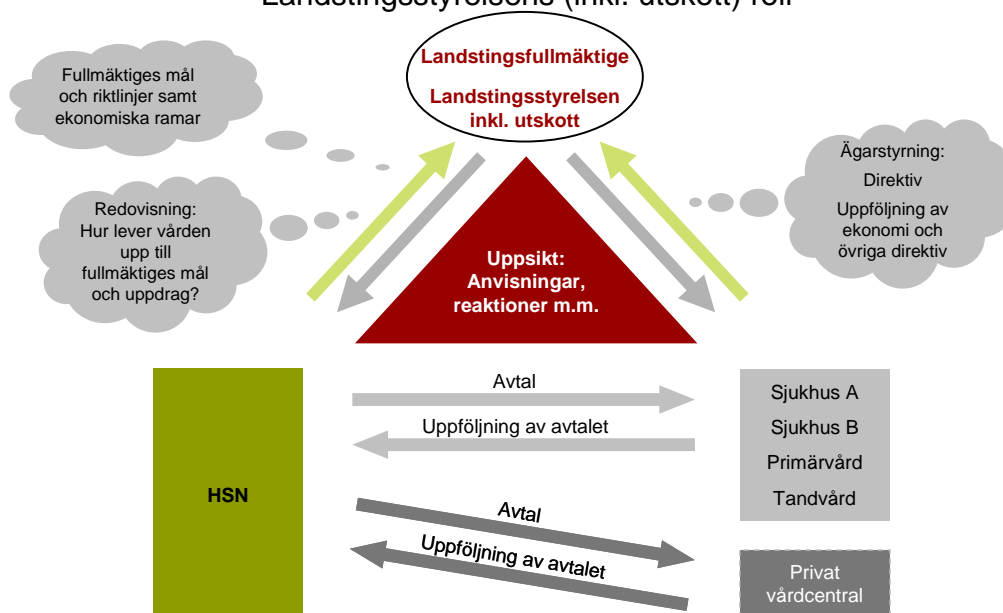
Ägarpolicyn berör endast översiktligt hur dialogen skall utvecklas och vilka organ den skall ske emellan. Den berör inte hur stödet från tjänstemannaledningen ser ut avseende ägardialog och ägarstyrning.

*Vår bedömning är att arbetet med att ta fram en ägarpolicy och ägarpolicyn i sig är ändamålsenliga. Däremot behöver sättet att föra dialog och sättet att försörja systemet med tjänstemannakompetens förändras så att ägarpolicyn implementeras bättre (dvs klargöra hur landstinget skall verka enligt ägarpolicyns intentioner).*

## **7.8 Ägarstyrningen vs beställarstyrning**

Följande översiktsbild åskådliggör den formella styrkedjan och de olika rollerna inom beställarstyrning respektive ägarstyrning. Bilden visar att landtingets ägarstyrning har komplexa förutsättningar och att många aktörer i nuläget, direkt och indirekt, kan påverka ägarstyrningen.

## Formell styrkedja – Landstingsstyrelsens (inkl. utskott) roll



Beställarstyrningen i SLL är omfattande avseende såväl detaljeringsgrad som resurser. I en miljö där hanteringen av vad vi definierar som ägarfrågor för hälso- och sjukvårdsproduktionen inte är tydlig är risken uppenbar att beställarstyrningen sammanblandas med ägarstyrning, vilket flera av de intervjuade till viss del anser sker i Stockholms läns landsting.

Avseende den långsiktiga produktionsförmågan inom den landstingsdrivna hälso- och sjukvården så torde den vara en fråga som bäst hanteras i benet för ägarstyrning mellan produktionsorganisation och helhet istället för benet mellan beställarorganisation och helhet.

Användandet av aktiebolagsformen för styrning av kommunal verksamhet bottnar enligt vårt sätt att se det i en dubbel målsättning att använda aktiebolagens inbyggda tanke om ekonomisk vinst som drivkraft tillsammans med det offentliga ägandets krav om nyttomaximering som drivkraft och därmed åstadkomma en mix som man möjligen skulle kunna benämna affärsmässig samhällsnytta.

*Vår bedömning är att det utifrån ett sådant förhållande finns anledning att tydliggöra och avgränsa beställarfunktionens ansvar i förhållande till ägarstyrning.*

## 8 Avslutande bedömning utifrån givna revisionsfrågor

### 8.1 Har SLL en ändamålsenlig ägarstyrning?

Ägarstyrningen inom SLL befinner sig på en resa. Under de senaste 6-7 åren så har stora och viktiga utvecklingssteg tagits inom området. Idag finns en formell struktur för

ägarstyrningen som i och för sig ständigt behöver utvecklas och förbättras men detta är inte den stora förbättringspotentialen för att relativt snabbt kunna göra ett rejält kliv mot en mer ändamålsenlig ägarstyrning.

Vår bedömning är att förbättringarna i första hand behöver ske när det gäller hur roller, stöd och dialogforum definieras inom ägarstyrningen. Därigenom kan en utveckling ske som bidrar till att ägarstyrningen i sin helhet skall kunna definieras som ändamålsenlig. Detta klargörande av roller, stöd och dialogforum behövs även för att göra ägarstyrningen mer öppen och spårbar avseende insyn och kontroll.

I avsnitt 5.3 har vi använt en bild för att visa hur ägarrollen kan beskrivas i dimensionerna hård respektive mjuk styrning samt hög respektive låg ägarnärvaro. SLL kan i olika skeden plottas in på olika ställen i ett sådant schema men vår sammanfattande bedömning är att det utövas en medelhård styrning med en ganska låg ägarnärvaro.

En annan bild (återfinns i bilagan på sidan 22), återspeglar en trappa utifrån vilken ambitioner för ägarstyrningen kan beskrivas. Vi bedömer att SLL även här kan plottas in något olika beroende på om vi fokuserar på bolag som bedriver hälso- och sjukvård alternativt övrig verksamhet. Vad gäller hälso- och sjukvårdsbolagen är vår bedömning att SLL:s produktions utskott (som ägare) återfinns mitt emellan den administrativa ägaren och den aktive ägaren. Strategiska utskottet är i vissa sammanhang exempelvis gentemot Locum ensam ägarrepresentant. De följer i huvudsak då upp avkastningskrav och i den funktionen på sin höjd kan bedömas vara en administrativ ägare.

Vi vill också notera att vi i de flesta intervjuer möts av synen att det är av mindre vikt och kanske även svårare att utöva ägarstyrning om bolagstyrelserna är renodlade politiska styrelser jämfört med de styrelser som har professionella styrelser. Detta är ett särdrag i SLL jämfört med vad vi sett i andra kommuner och landsting som helägar bolag. Där är utvecklingen av ägarstyrningens utveckling lika prioriterad oberoende av bolagstyrelsernas sammansättning. Vår bedömning är att finns risker med att stödja sig på en personorienterad styrning i det politiska systemet vad gäller ägarstyrning. Det försvårar såväl öppenhet som tydlighet i ägarstyrningen, vilket bägge är ingredienser som vi bedömer behövs för att bli en långsiktigt framgångsrik ägare.

## **8.2 Hur sker tillämpning och uppföljning av ägardirektiv?**

Ägardirektiven är till stora delar levande inom styrningen – bolagen ser den och håller den levande. Under den period som direktiv arbetas fram så är detta föremål för ett grundligt arbete.

När sedan direktiven väl är fastslagna lider hanteringen av dessa av de tidigare kommenterade oklarheterna kring roller, stöd och dialogforum för ägarstyrning. Då det

saknas en strukturerad agenda för ägardialogen med respektive bolag finns det inte heller givna avstämningspunkter för om direktiven är aktuella, eller någon bedömning av hur bolagen efterlever direktiven etc.

### **8.3 Sker tillämpning och uppföljning av styrstrategi för sjukhusen?**

Inför 2008 fastställdes en ny styrningsstrategi som bygger på att tydliggöra styrelsers och ledningars ansvar för landstingets egenregisjukhus. I den nya strategin ges akutsjukhusen förtroende och mandat att utföra sina uppdrag och realisera målen. Ansvar och befogenheter ska följas åt. Strategin bygger på de fyra hörnpelarna resultatansvar, flerårsavtal, avtal baserade på landstingets lägsta kostnad för respektive sjukhus samt sanktionsregler.

Det finns risk för att de brister som vi redovisat avseende ägardialogen också kommer att få genomslag i arbetet med styrstrategin. Vår bedömning är dock att det är för tidigt att dra några slutsatser kring hur den nya styrstrategin kommer att fungera eftersom den inte tillämpats i någon större omfattning under 2008. Exempelvis införs inte principen om treårsavtal förrän i januari 2009.

### **8.4 Hur förhåller sig ägarstyrning i förhållande till beställarstyrningen?**

Det uppstår idag en obalans i styrsystemet genom de definierade bristerna i ägarstyrningen. Man kan beskriva det som att det tomrum som skapas genom brister i ägardialogen avseende de bolag som bedriver hälso- och sjukvård i vissa avseenden fylls ut av beställarorganisationen.

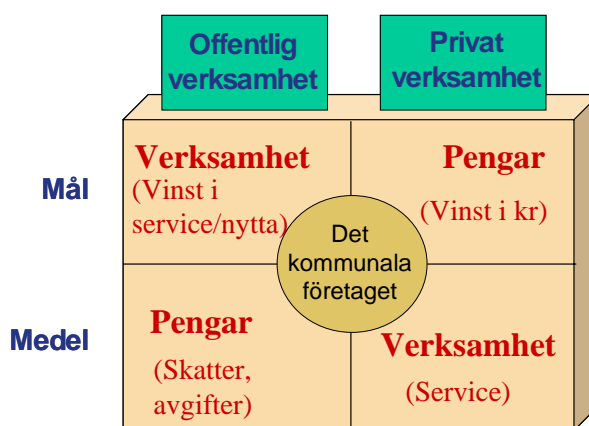
Beställarorganisationen har dock inte uppdraget att fundera på hur de olika delarna i hälso- och sjukvårdsproduktionen skall kunna utveckla sin verksamhet på 5, 10 eller 15 års sikt vilket därmed ger ett alltför kortsiktigt perspektiv i hela styrningen av SLL:s hälso- och sjukvård.

## Bilaga 1 Utgångspunkter för aktiv ägarstyrning \*

### Dubbel målsättning

Den bärande idén med ägarstyrning inom privat sektor är att utveckla företag som skapar långsiktigt värde för sina ägare. Detta ”traditionella resonemang” är dock inte tillräckligt när företagsägandet sker av offentliga sektorns aktörer i form av kommuner, regioner/landsting eller staten. Här måste synen på värdeskapandet breddas till att omfatta fler dimensioner än kostnad/intäkt i ett företagsekonomiskt perspektiv (finansiell avkastning till ägarna) samt att också omfatta kostnad/nytta i ett samhällsekonomiskt perspektiv, dvs. nyttan till medborgare och kunder.

Detta resonemang beror på syftet med verksamheten och dess flerdimensionella mål, där verksamhetens värdeskapande (nyttan) är det primära till skillnad från traditionell privat näringsverksamhet där vinsten i kronor är det primära målet. Av nedanstående figur illustreras sambanden mellan de två perspektiven.



De offentliga/kommunala företagen kan alltså sägas befinna sig i ett *gränsland* mellan renodlad och privat företagsekonomisk affärsmässighet utifrån aktiebolagslagen med ett vinstbegrepp i kronor, samt ett mer samhällsekonomiskt nyttobaserat värdeskapande utifrån kommunallagen och olika verksamhetsinriktade direktiv.

\* Not: riktlinjer framtagna i ett samarbetsprojekt mellan ÖPwC och SKL

En professionell kommunal ägare till ett bolag kan mycket väl uttrycka följande målsättning genom ägardirektiv: *”högsta möjliga avkastning och samtidigt lägsta möjliga pris för vår miljömässigt hållbara produkt.”*

I 1991 års kommunallag infördes för första gången regler om de kommunala företagen. fullmäktige åläggs i 3 kap 17 och 18 §§ vissa skyldigheter gällande hel- och delägda företag. I kommunallagen 3 kap 17 § anges att kommunen i ett aktiebolag där kommunen innehar samtliga aktier skall:

- a) fastställa det kommunala/landstingskommunala ändamålet med verksamheten
- b) utse samtliga styrelseledamöter
- c) att se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut som är av större vikt eller av principiell beskaffenhet fattas.

Den viktigaste skyldigheten är att se till att bolagen inhämtar fullmäktiges yttrande innan de fattar beslut som kan påstås vara av politisk karaktär, dvs. av större vikt eller av principiell beskaffenhet. Det mest rationella tillvägagångssättet är ofta att fullmäktige ger styrelsen befogenhet att förvalta och utöva huvudmannens ägarroll. Även om så sker finns det frågor som är av sådan tyngd och vitalt politiskt intresse att de ej bör delegeras utan ytterst avgöras i ett beslut i fullmäktige.

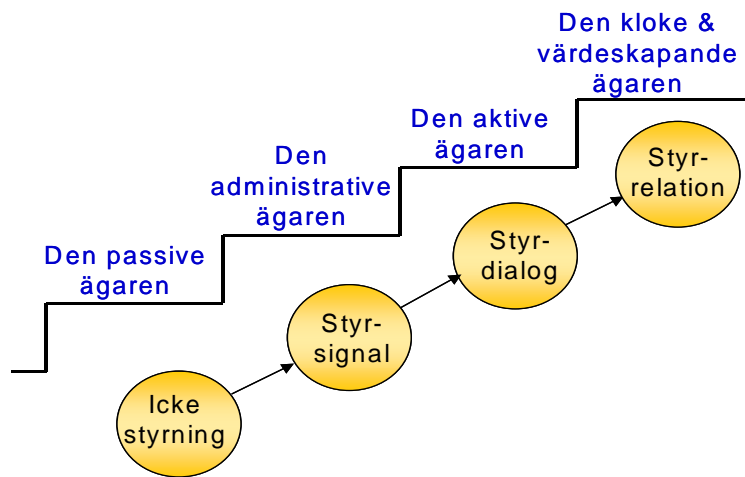
Att det är kommunen/landstinget som i juridisk mening äger bolagen är enkelt att lägga fast. Den strategiska ledningsfrågan är emellertid vem som utövar ägarfunktionen, dvs. var ägarrollen förläggs i praktiken. Det råder ingen tvekan om att kommunallagen tar fullmäktige som utgångspunkt. Formellt finns dock goda förutsättningar för ägarstyrning och därmed också målstyrning och koncernsamordning, inte minst när vi betraktar de uppgifter som styrelsen har fått i kommunallagen, vilket sedan kanske ytterligare stärkts genom att fullmäktige delegerar, t.ex. uppgiften att förvalta en strategisk ägarroll vad gäller de egna företagen.

En huvudfråga inom styrning generellt och särskilt kommunal/landstingskommunal ägarstyrning är graden av engagemang och aktivitet från de enskilda bolagsorganens aktörer samt samspelet dem emellan – dialogen.



## Olika ambitionsnivåer för utveckling av aktiv ägarstyrning

Principiellt sett kan vi tala om fyra typer av ambitionsnivåer för ägarstyrning, vilka beskrivs starkt förenklat nedan.



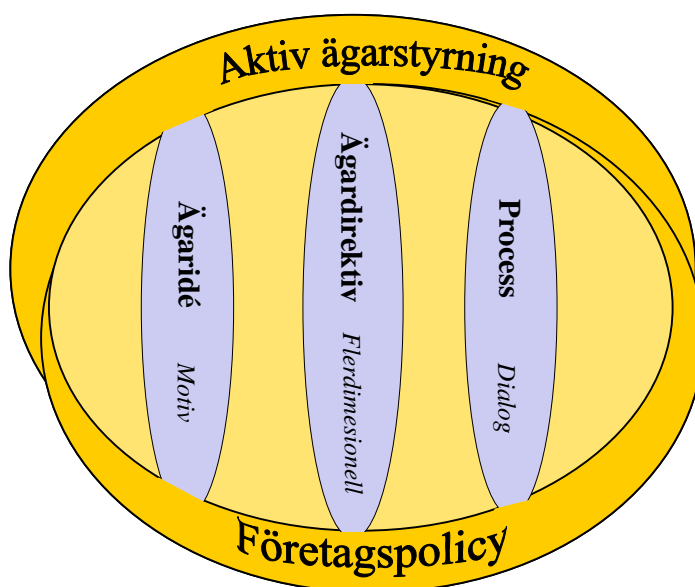
- Den passive ägaren Icke medveten styrning. Här styrs inte utan det blir som det blir.
- Den administrative ägaren Styrning genom administrativa beslut och dokument som t.ex. budget men utan verklig kommunikation
- Den aktive ägaren Styr genom möten samt försök till dialog utifrån administrativa, ekonomiska och tekniska ingångsvärden.
- Den värdeskapande ägaren Styr genom strategisk medveten och relationsbaserad dialog med bäring på visioner, värderingar och kultur. Utgångspunkten är en tydlig ägaridé samt flerdimensionella ägardirektiv.

## Ägarstyrningens fundamenta

De grundläggande fundamenten i den aktiva ägarstyrningen och att dessa bygger på principen om relationsskapande och förtroende är följande:

- Företagspolicy – vilken anger färdriktningen vad gäller hur vi skall arbeta med den övergripande ägarstyrning av våra företag samt styrning och ledning av våra övriga verksamheter som finns i nämnds- och förvaltningsform. Orden samordning, helhet och koncern är här mycket viktiga.
- Ägaridé – om syfte och motiv till varför vi äger företag samt varför vi valt bort att äga verksamheten alternativt driva den i förvaltningsform. Nyckelorden är här historisk bakgrund, värdeskapande samt riskanalys.
- Ägardirektiv – om målen med verksamheten, dvs. ambitioner ur olika perspektiv. Nyckelorden är här flerdimensionell, ekonomisk avkastning samt samhälls- och kommunnytta.
- Dialog inom ramen för en strategisk styrprocess och en politisk relevant agenda som växt fram mellan ägare och bolag. Nyckelorden är här relation, förtroende och kultur.

Vilket kan illustreras på följande sätt:



”Ägaren ska för landstingets bolag lösa behovet av vägledning i frågor som rör strategisk inriktning, mål/ambitions- samt risknivå. Detta genom att ta erforderliga planerings-, samordnings- och uppföljningsinitiativ i samverkan med bolag, nämnder och styrelsestaben, vilket ska leda till att koncernens totala verksamhet blir än mer ändamålsenlig och effektiv samt styrbar ur såväl professionellt som demokratiskt perspektiv.”

## **Vilka strategiska och övergripande principer skall utgöra grunden?**

Nedan anges vilka generella principer, uttalanden och styrsignaler i en företagspolicy vilka fokuserar koncernperspektivet kan vara:

### **Professionell förvaltning med två perspektiv**

Kommunen/landstingets totala verksamhet ska skötas professionellt i såväl politiskt som administrativt hänseende. Detta innebär fullständig förståelse av det dubbla värdeskapandets logik – det kommunal/landstingskommunala ändamålet.

Exempel på övergripande ekonomiska styrmedel:

- tillväxtutveckling
- finansiell balans och soliditet
- rörelsekapitalbindning och kapitaleffektivitet
- krav på avkastning

I en företagspolicy tar man upp innehåll och förväntningar på ägardirektiv och bolagsordning. Här trycker man bl.a. på vilka motiv kommunen/landstinget har som ägare för att bedriva verksamheten, vilka särskilda uppgifter/mål bolaget har att lösa och vilka restriktioner i verksamheten som ägaren vill ange. Här kan man tydligt se att det finns insikt om att bolagens värdeskapande är både av företagsekonomisk art (avkastning till ägaren) och av samhällsekonomisk art (nytta till medborgarna).

Generellt sett kan sägas att ”det kommunala/landstingskommunala ändamålet”, de mera precisa politiska målen med respektive bolags verksamhet, överläts till de mer explicita ägardirektiven som växer fram i en dialog mellan bolag och ägare inom ramen för den strategiska styrprocessen.

### **Helhetssyn/koncernnytta**

All verksamhet – nämnder, förvaltningar bolag etc. – ska ses i ett helhetsperspektiv och ingå i samma styrprocess. All verksamhet som bedrivs inom kommunkoncernen utgår från av fullmäktige fastlagd vision, strategi och gemensam värdegrund samt beslutade styrprinciper och styrprocesser.

syftet med en företagspolicy är att:

- skapa gemensamma spelregler för att utveckla den kommunala/landstingskommunala koncernen och relationerna mellan landstinget som ägare och bolagen samt tydliggöra styrelsens roll och ansvar i bolagen.
- tydliggöra att målet är verksamhet som är ekonomiskt självbärande utan bidrag från ägaren.
- ta upp formerna för styrning och ledning, såsom att t.ex. fastställa bolagsordning, formulera ägardirektiv och överföra regelbunden information genom dialog med ägaren.

Det är vanligt att man refererar till övergripande mål, direktiv och policys för hela kommunens/landstingets verksamhet fastställda i fullmäktige och därefter uttrycker att: ”*i tillämpliga delar följs och inarbetas dessa i bolagens egna riktlinjer och policys*”. Här knyts alltså bolagen till landstingets totala vision, verksamhetsidé och övriga mål indirekt då alla verksamheter förutsätts följa och leva efter den inriktningen framöver.

### **Effektivitet, säkerhet och styrbarhet**

Man kan i en företagspolicy ange att koncernens samlade verksamheter ska bedrivas effektivt, säkert och med låg risk (god intern kontroll) och vara politiskt och administrativt styrbara genom öppen och ärlig kommunikation mot de mål som fullmäktige och andra beslutande organ framlägger.

Ett annat upplägg över att formulera ”*att ägardirektiven skall vara enkla och tydliga*” och att direktiven skall upprättas ”*i samråd med bolagen för att dessa skall kunna ta ansvar för de uppgifter som i samförstånd lagts på dem*”. Det handlar alltså om dialog!!

Dialogen kan även betonas genom krav på att följande frågor redovisas:

- ekonomiskt resultat
- ekonomisk ställning och utveckling
- pågående investeringar och investeringsplaner
- verksamhetsutveckling (internt - personal och externt – kundperspektiv)
- prognoser och nyckeltal
- väsentliga verksamhetsförändringar
- planerade förvärv som inte endast är av begränsad betydelse.

Det klagas också att det i ägardirektiven skall belysas vad som är att betrakta som ”väsentlig förändring av verksamheten mellan åren”. Principen om ekonomiskt självbärande verksamhet och kopplingen till landstingets övriga övergripande mål, kravet på ägardirektiv, angivna nyckeltal, förhållningssätt mellan ägare - bolag och styrelsens information och insyn är oftast tydligt reglerade.

## **Öppenhet, insyn och kommunikation**

För maximalt inflytande från medborgare och förtroendevalda ska landstingets samlade verksamheter redovisas öppet och klart med jämn periodicitet till styrelsen och fullmäktige. Bolagsstämmor hålls i största möjliga mån i anslutning till fullmäktiges möten.

I syfte att minimera finansiella, verksamhetsmässiga och legala risker ska väsentlighets- och riskanalyser regelbundet genomföras inom kommunens verksamheter (bolag och nämnder) och kommuniceras med ägaren. Vi vill dessutom lyfta fram ett par formuleringar i en företagspolicy som är värda att nämna, nämligen följande visa ord: *”viktiga inslag i ägarstyrningen är ett aktivt styrelsearbete och förtroende mellan ägaren och av denna utsedda styrelsen”*.

## **Administrativ och funktionell samordning**

Här handlar det om att på ett konkret och praktiskt sätt från ägarens sida peka på vad som måste samordnas inom koncernens olika områden. Detta kan vara en mycket känslig fråga då många bolag tidigare haft stor självständighet både administrativt och strategiskt. De funktioner som vi funnit vara av intresse för särskild samordning mellan kommunens/landstingets olika verksamheter är:

- finans och skatt
- IT och datafrågor
- personalpolitik och ledarskapsutveckling
- lokalförsörjning och fastighetsförvaltning
- arkiv- och dokumenthantering
- revision (koncernrevision).

*Vilket organ skall förvalta den så viktiga ägarrollen?*

Denna viktiga fråga handlar i praktiken om vilket organ som ska agera konkret och praktiskt i ägardialogen. De möjligheter som står till buds är:

- fullmäktige (teoretiskt)
- styrelsen ( i praktiken)
- moderbolag (möjligt om sådant finns)

Vad gäller moderbolag finns det sedan en tid tillbaka en utvecklingslinje att skilja på s.k. strategiska och taktiskt operativa ägarfrågor. Detta för att på ett bättre sätt kunna skapa rätt dignitet i den politiska ägarstyrningen. Rent konkret innebär modellen att styrelsen sköter de strategiska ägarfrågorna även när det finns en s.k. äkta koncernbildning med moderbolag.

Styrelsen sköter med detta synsätt alltså den viktiga strategiska ägardialogen. Detta kan innebära att man ger direktiv direkt till varje enskilt bolag oavsett om detta ingår i den äkta koncernen eller ej. Det kan gälla t.ex.:

- förändring i verksamhetsinriktning och övriga direktiv (ägarens mål)
- större investeringar med bäring på strategiska inriktning
- avkastning samt kravet på resultat (nytta och intäkter).

Sammanfattningsvis kan styrelsens uppgift enligt kommunallagen (kap 6) uttryckas på följande sätt:

- Leda och samordna den samlade förvaltningen.
- Utöva uppsikt över kommunens samlade verksamhet inkl. bolag (hel- och delägda) samt andra samarbetsorgan som landstinget är engagerad i
- Uppmärksamt följa allt som har med landstingets utveckling och dess ekonomiska ställning att göra. (Detta innebär ju i praktiken allt!)
- Handha den ekonomiska förvaltningen inkl. ansvaret för god intern kontroll av ekonomi och verksamhet.
- Ta erforderliga initiativ och göra de framställningar som behövs.
- Bereda ärenden och begära in yttrande från nämnder och beredningar och andra berörda.
- Verkställa beslut som fullmäktige fattat.

**Moderbolaget** får i och med detta en roll som mer handlar om operativ och administrativ ägarstyrning, vilken också bör ske genom dialog även om inte den politiska nivån finns representerad. Exempel på innehåll kan vara:

- löpande uppsikt/uppföljning
- rapportering och kommunikation
- samordning vad gäller tillämpning av övergripande policys som ekonomi och finans, IT, personal och ledarskap samt miljö
- skattefrågor.

Beredningen kan och skall hålla fullmäktige så informerad om företagen som fullmäktige begär och härigenom kommer informationen om företagen att bli lika fullvärdiga som kommunallagen förutsätter rörande nämndernas verksamhet enligt 3 kap 15 §. Trots att det är fullmäktige som utövar den yttersta ägarrollen över bolagen är informationen och kunskapen om dessa inte alltid så god.

En avsevärd förbättring vad gäller information till den ytterst ansvarige, dvs. landstingsfullmäktige, skulle kunna åstadkommas genom att fullmäktige utser en företags-/bolagsberedning. Denna skulle i samråd med landstingsstyrelsen (som har kommunrättslig uppsiktsplikt) följa bolagens förhållanden och utveckling på ett öppet och medvetet sätt. Detta är ett sätt att utveckla fullmäktiges arbetsformer inom området ägarstyrning med tydlig koppling till både demokrati och medborgardialog.

## **Bilaga 2 Följande personer har intervjuats:**

Catharina Elmsäter Svärd	landstingsråd (m)
Maria Wallhager	landstingsråd (fp)
Ingela Nylund Watz	landstingsråd (s)
Mona Boström	Landstingsdirektör
Göran Stiernstedt	bitr Landstingsdirektör
Helena Holmstedt	Finansdirektör
Meg Tiveus	ordf Folk tandvården
Barbro Fischerström	ordf S.t Eriks ögonsjukhus
Mikael Freimuth	ordf Locum AB
Peter Graf	VD Danderyds sjukhus AB
Gunilla Högbom	VD Locum AB
Tommy Hoff	vVD Locum AB